

**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP**  
**Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em**  
**Direito Administrativo**

**Michell Laureano Torres**

**O PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA EM SUPRIMIR PARCELAS  
REMUNERATÓRIAS PERCEBIDAS PELOS  
SERVIDORES PÚBLICOS EM VIRTUDE DE  
DECISÃO JUDICIAL**

**Brasília – DF**  
**2011**

Michell Laureano Torres O poder de autotutela da Administração Pública em suprimir parcelas remuneratórias percebidas pelos servidores públicos em virtude de decisão judicial.

**Michell Laureano Torres**

**O PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA EM SUPRIMIR PARCELAS  
REMUNERATÓRIAS PERCEBIDAS PELOS  
SERVIDORES PÚBLICOS EM VIRTUDE DE  
DECISÃO JUDICIAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Marilda Silveira

**Brasília – DF  
2011**

Michell Laureano Torres

**O PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA EM SUPRIMIR PARCELAS  
REMUNERATÓRIAS PERCEBIDAS PELOS  
SERVIDORES PÚBLICOS EM VIRTUDE DE  
DECISÃO JUDICIAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_, com menção\_\_\_\_(\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

## RESUMO

O poder de autotutela da administração pública para excluir parcelas remuneratórias percebidas pelos servidores públicos em razão de decisão judicial. O princípio da segurança jurídica não assegura a percepção de verbas remuneratórias pelos servidores públicos, quando o pagamento é tido por indevido pelo Estado. Objetiva-se, em uma perspectiva geral, investigar a legislação, doutrina e a jurisprudência pátrias, relacionados ao poder de autotutela da Administração Pública, em especial quando exclui parcelas remuneratórias percebidas pelos agentes públicos em virtude de decisão judicial transitada em julgado. Manejo no curso do trabalho da técnica de pesquisa levantamento de referências, realizada nas bibliotecas do Senado Federal, da Advocacia Geral da União e do Supremo Tribunal Federal, além do acesso a bibliotecas jurídicas virtuais de sites nacionais e estrangeiros. O relatório final da pesquisa é em forma de monografia. Verificada a impropriedade do pagamento, o Estado possui o poder-dever de suprimir qualquer parcela da remuneração do servidor, ainda que paga em razão de decisão judicial com trânsito em julgado. O princípio da segurança jurídica, esculpido no *caput* do art. 5º da Constituição Federal, não veda tal supressão. É necessário se considerar os efeitos temporais da coisa julgada, a cláusula *rebus sic stantibus* e a inexistência de direito adquirido a regime jurídico pelos servidores públicos. Contudo, a decadência administrativa, prevista no art. 54 da Lei n. 9.784/99, é um óbice à anulação do ato administrativo. Outrossim, como requisito formal, há a necessidade de se instaurar prévio procedimento administrativo, a fim de se oportunizar o contraditório e a ampla defesa ao servidor. O Superior Tribunal de Justiça entende que o pagamento pode ser suspenso pela Administração Pública, desde que os subseqüentes reajustes salariais concedidos ao servidor já tenham absorvido o valor da parcela. Já o Supremo Tribunal Federal exige o ajuizamento de ação rescisória para desconstituir a coisa julgada. Jurisprudência controvertida.

**Palavras-chave:** autotutela, segurança jurídica, parcelas remuneratórias, exclusão.

## ABSTRACT

Autotutela's power of government to exclude portions remuneration perceived by civil servants because of a court decision. The principle of legal certainty does not ensure the perception of amount of compensation by public servants, when the payment is considered improper by the state. It aims, in a general perspective, to investigate the legislation, doctrine and jurisprudence homelands, related to power autotutela Public Administration, especially when you delete portions remuneration perceived by public officials by virtue of a final court decision. Management in the course of the work of survey research technique of references held in the libraries of the Senate, the Attorney General's Office and the Supreme Court, along with access to virtual law libraries and foreign sites. The final report of the research is in the form of a monograph. Verified the inadequacy of the payment, the State has the power and duty to abolish any installment of the server, even if paid by reason of a judicial ruling becomes final. The principle of legal certainty, carved in the chapeau of Art. 5 of the Federal Constitution, shall not preclude such suppression. It is necessary to consider the temporal effects of *res judicata*, the clause *rebus sic stantibus* and no legal right acquired by public servants. However, the decay administration, under Art. 54 of Law No. 9.784/99, is an obstacle to annul the administrative act. Furthermore, as a formal requirement, it is necessary to establish prior administrative procedure, in order to create opportunities to contest and ample defense to the server. The Supreme Court considers that the payment may be suspended by the Administration, provided that the subsequent wage increases granted to the server have already absorbed the value of the parcel. Since the Supreme Court requires the filing of action for rescission to deconstruct the thing judged. Jurisprudence issue.

**Keywords:** autotutela, legal, plots remuneration, excluding.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1. PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	10
1.1. Conceito	10
1.2. Revogação dos atos administrativos	12
1.3. Anulação dos atos administrativos	14
2. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA	19
2.1. Generalidades e conceito	19
2.2. Direito adquirido e regime jurídico	23
2.3. Coisa julgada	25
2.3.1. Conceito	26
2.3.2. Limites temporais da coisa julgada e a cláusula <i>rebus sic stantibus</i>	30
3. NATUREZA JURÍDICA DO ATO SUPRESSOR DAS PARCELAS REMUNERATÓRIAS	33
3.1. Decadência administrativa	37
3.2. Devido processo legal	39
4. POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES	41
4.1. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça	41
4.2. Precedentes do Supremo Tribunal Federal	47
4.3. Posição controvertida da jurisprudência	50
CONCLUSÃO	51

## INTRODUÇÃO

Com a convicção de que cada vez mais é necessário que o Estado brasileiro zele pelo patrimônio público, inclusive pelo Erário, a fim de que seus recursos sejam efetivamente investidos em áreas mais carentes, como saúde, educação e segurança pública, torna-se imprescindível que não ocorram dispêndios indevidos de dinheiro público. Diversos servidores públicos, por muitas vezes representados por sindicatos ou associações, ajuízam diariamente ações judiciais em face da União, suas Autarquias e Fundações Públicas Federais pleiteando a incorporação de alguma parcela remuneratória ao contracheque, sob diferentes alegações, como, exemplificativamente, paridade e integralidade constitucional entre ativos e inativos ou recomposição salarial em virtude planos econômicos, tais como Plano Collor, Plano Verão, etc.

Muitas dessas ações são julgadas procedentes, determinando, assim, ao Poder Público o pagamento de valores atrasados, bem como a incorporação de parcelas remuneratórias aos contracheques dos servidores, a fim de sanar a ilegalidade praticada pela União, suas Autarquias e Fundações Públicas Federais. Ocorre que, por falta conhecimento jurídico, ou por qualquer outro motivo que seja, não são raros os casos em que os servidores permanecem recebendo indevidamente essas parcelas remuneratórias por tempo indeterminado.

A possibilidade de a Administração Pública suprimir essas parcelas remuneratórias sem a necessidade de provocar o Poder Judiciário é um tema a ser discutido, sobretudo porque a jurisprudência pátria ainda não firmou posicionamento a respeito, muito embora o Princípio da Autotutela da Administração Pública seja reconhecido por toda a Doutrina Administrativa Nacional. Nesse contexto, é importante identificar o momento no qual tal parcela passa a ser percebida de forma indevida, para, só assim, examinar se naquele momento pode o Poder Público, em virtude de seu Poder de Autotutela, suspender o pagamento, sem, necessariamente, uma determinação judicial.

A pesquisa em epígrafe aprofundará o conhecimento a respeito do sistema remuneratório dos servidores públicos, especialmente os federais, bem como os motivos pelos quais determinados servidores recebem “supersalários” e como o Poder Público

procura combater essa questão. Ademais, abarcará uma ampla visão de como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça decidem esses casos, visando ao cumprimento da legislação e, sobretudo, da Constituição Federal.

A escolha por este tema deve-se à identificação com o assunto proposto, sobretudo com o Direito Administrativo e Constitucional. Também se deve ao exercício da profissão de Procurador Federal, na qual se vivencia diariamente hipóteses envolvendo o tema que merecem soluções diferentes dadas pelos Julgadores. Isso provoca uma distorção na folha de pagamento dos servidores públicos, quando alguns recebem salários superiores a outros, em que pese exercerem as mesmas funções. Não bastasse, os pagamentos efetuados geram um dispêndio indevido de dinheiro público, que poderia ser utilizado em setores mais deficientes do país.

Pretende-se responder à indagação: pode a Administração Pública, com fundamento no princípio da autotutela, ao identificar um pagamento indevido, suprimir parcelas remuneratórias percebidas pelos servidores públicos em razão de uma decisão judicial transitada em julgado?

A hipótese para a dúvida acima pode ser assim compreendida: a Administração Pública pode, sim, suprimir determinadas parcelas remuneratórias dos servidores públicos recebidas em virtude de decisão judicial. Para tanto, é necessário que não tenha transcorrido o prazo decadencial de cinco anos previsto na Lei nº 9.784/99, assim como seja instaurado prévio procedimento administrativo oportunizando ao servidor a ampla defesa e o contraditório. Ademais, é necessário que seja alterada a situação fático-jurídica, de modo que os efeitos da coisa julgada não impeçam a suspensão do pagamento.

Nesse trabalho será realizado um tipo de pesquisa dogmática (instrumental). Será realizada uma pesquisa sobre o tema na legislação, doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

Será utilizada a técnica de pesquisa de levantamento de dados, a ser realizada na legislação pátria, em livros de doutrina nacional e estrangeira, mormente aqueles disponíveis nas bibliotecas jurídicas de Brasília, em artigos de periódicos especializados,

inclusive os localizados em sítios na internet e, sobretudo, nos precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

No que toca à técnica de pesquisa, será utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica, procurando-se, assim, retirar das fontes pesquisadas uma melhor compreensão do tema, assim como ideias para solucionar o problema proposto. Além disso, servirá como fonte para construção de paráfrases e análise crítica do problema.

Ademais, a forma do relatório final da pesquisa será monográfica, na qual se avalia a possibilidade da suspensão pelo Poder Público do pagamento de parcelas remuneratórias recebidas pelos servidores públicos em razão de decisão judicial.

Pretende-se demonstrar como é possível para a Administração Pública Federal, ao identificar um pagamento indevido de parcela remuneratória sob o alegado cumprimento de decisão judicial, suspender o referido pagamento, sem provocar o Poder Judiciário, com fundamento no Princípio da Autotutela da Administração.

A monografia em epígrafe está assim organizada: no primeiro capítulo, será traçada uma visão geral a respeito do princípio da autotutela da Administração Pública, diferenciando o poder de revogação do poder de anulação dos atos administrativos. No segundo, abordar-se-á o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, a fim de se averiguar a legalidade/constitucionalidade do ato exarado pela Administração, visando a excluir certos pagamentos indevidos efetuados aos servidores. No terceiro capítulo, será realizada uma análise a respeito da natureza jurídica do referido ato, para melhor esclarecer a constitucionalidade do ato anulatório em comento, além de um breve estudo sobre os institutos da decadência administrativa e do devido processo legal. No quarto, serão apresentados alguns precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, os quais demonstram o desalinhamento da jurisprudência dos dois tribunais sobre o tema para, por fim, ser encontrada a resposta para a problemática aqui estabelecida.

## 1. Princípio da Autotutela da Administração Pública

### 1.1. Conceito

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, estabeleceu expressamente os princípios que precisam ser obedecidos pela Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.<sup>1</sup>

Os aludidos princípios estão dispostos no artigo 37 da Constituição Federal, o qual teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998, para inserir no referido dispositivo constitucional o princípio da eficiência. Atualmente, portanto, o caput do artigo 37 da Carta Magna possui a seguinte redação:<sup>2</sup>

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:<sup>3</sup>

Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, portanto, constituem o “núcleo básico regulatório da Administração Pública Brasileira”, nas palavras de Édson Aguiar de Vasconcelos, citado por Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini. Esse autor prossegue tratando da seguinte maneira esses princípios<sup>4</sup>:

Estabelecem a base normativa fundamental do regime jurídico-administrativo brasileiro, que se irradia por todo ordenamento jurídico-administrativo infraconstitucional, vinculado a conduta dos administradores públicos no desempenho de suas funções nas três esferas governamentais, além dos próprios administrados. São essas normas “vetores principiológicos da Administração Pública Brasileira”.

Ocorre que, além dos expressamente previstos na Constituição Federal, existem outros princípios dirigidos à Administração Pública, sendo que estabelecidos por textos infraconstitucionais ou pela doutrina administrativista nacional. Nesse diapasão, é

---

1 BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. Princípios de Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores: 2002. Página 86.

2 BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. Princípios de Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores: 2002. Página 87.

3 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 6 de junho de 2011.

4 BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. Princípios de Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores: 2002. Páginas 87 e 88.

importante registrar que o rol de princípios que regulam a Administração Pública não é exato, sobretudo porque os diversos autores nacionais divergem no que toca aos princípios de direito administrativo. Na realidade, cada autor indica uma relação de princípios de natureza exemplificativa, sem interesse em esgotar o tema.<sup>5</sup>

O princípio que interessa ao presente estudo, o da autotutela da administração é estudado por boa parte dos autores nacionais. A título de exemplo, é estudado por Mateus Bertoncini, Odete Medauar, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Antônio A. Queiroz Telles, Celso Bastos, Diógenes Gasparini, José Cretella Júnior, José Eduardo Martins Cardozo, Luiz Alberto Blanchet e R. Fried.<sup>6</sup>

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, pela autotutela a Administração Pública exerce o controle sobre os próprios atos, “com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário.” A autora ainda assevera:<sup>7</sup>

Também se fala em autotutela para designar o poder que tem a Administração Pública de zelar pelos bens que integram o seu patrimônio, sem necessitar de título fornecido pelo Poder Judiciário. Ela pode, por meio de medidas de polícia administrativa, impedir quaisquer atos que ponham em risco a conservação desses bens.

Na realidade, o princípio da autotutela, no sentido de asseguramento da legalidade, decorre do princípio constitucional da legalidade, inscrito no artigo 37 da Constituição Federal, colacionado anteriormente. Isso porque, como a Administração Pública se sujeita à lei, por conseguinte lhe cabe o controle de legalidade.<sup>8</sup>

Esse poder de autotutela da Administração Pública, ao encontro do conceito empregado pela autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, é consagrado na jurisprudência pátria por meio de duas súmulas do Supremo Tribunal Federal. A Súmula nº 346 assegura que “a administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”, ao passo que a Súmula nº 473 estabelece:

---

<sup>5</sup> BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. Princípios de Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores: 2002. Página 201.

<sup>6</sup> BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. Princípios de Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores: 2002. Página 239.

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Página 73.

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Página 73.’

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.<sup>9</sup>

Além disso, a possibilidade de a Administração Pública anular os seus atos ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos também está prevista expressamente na legislação brasileira. O artigo 53 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, dispõe que “a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”<sup>10</sup>

Portanto, o princípio da autotutela da Administração Pública, no sentido da possibilidade de a Administração anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, ou revogá-los, em razão de conveniência ou oportunidade, é expressa e amplamente reconhecido pela legislação, doutrina e jurisprudência pátria.

## **1.2. Revogação dos Atos Administrativos**

Como amplamente exposto no tópico anterior, pelo princípio da autotutela a Administração Pública pode anular seus próprios atos ilegais, como também pode revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade. Importante distinguir uma situação da outra, para que no exame do ato administrativo supressor da parcela remuneratória percebida pelo servidor em virtude de decisão judicial seja simples avaliar se se trata de um ato anulatório ou revocatório.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “revogação é ato administrativo discricionário pelo qual a Administração extingue um ato válido, por razões de oportunidade e conveniência.”<sup>11</sup> Ou seja, pela revogação, a Administração promove o

---

<sup>9</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Página 73

<sup>10</sup> BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm). Acesso em 11 de junho de 2011.

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Página 238.

desfazimento do ato administrativo válido e perfeito. Ao contrário da anulação, quando o desfazimento é efetivado em razão de vício ou defeito no ato.<sup>12</sup>

Nesse contexto, como a revogação alcança um ato administrativo válido, exarado conforme a legislação vigente, seus efeitos operam a partir da data de sua revogação. Isto é, a revogação não retroage, possui apenas efeitos *ex nunc*. Antes de revogado, no entanto, o ato administrativo produz todos os seus efeitos e de modo válido.<sup>13</sup>

Consoante Marçal Justen Filho, “a revogação se funda na inconveniência do ato para a satisfação de interesses coletivos ou a realização de direitos fundamentais.” E conforme ressalta Celso Antônio Bandeira de Mello, citado por Justen Filho, “é irrelevante distinguir se a inconveniência foi contemporânea ou superveniente ao ato que se vai revogar.”<sup>14</sup>

O que importa, na realidade, para a revogação de determinado ato administrativo, é que o agente público demonstre claramente os motivos que evidenciam a inconveniência do ato administrativo. Não basta simplesmente invocar a existência de um “interesse público”. É necessário que o agente público fundamente bem os motivos da revogação. Em outros termos, revele as razões pelas quais o ato se mostra inconveniente ou inoportuno para a Administração e, por isso, não atende ao interesse público.<sup>15</sup>

Depreende-se, portanto, que a revogação é um ato discricionário praticado pela Administração. E como todo ato discricionário, possui limites. Por exemplo, os atos vinculados não podem ser revogados, uma vez que nesses atos não são avaliadas a oportunidade e a conveniência. Por outras palavras, como a Administração não tem a liberdade para examinar esses aspectos quando da edição do ato, também não pode apreciá-los posteriormente. Também não podem ser revogados os atos que exauriram

---

<sup>12</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. Página 348.

<sup>13</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Página 238

<sup>14</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. Página 349.

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Ato administrativo. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. Página 134.

seus efeitos. Nesse caso, por motivos óbvios. Se a revogação não retroage e os efeitos do ato já se exauriram, não há mais nada o que ser revogado.<sup>16</sup>

Os autores reconhecem ainda outros limites ao poder de revogar da Administração, mas como esse não é o objetivo do presente estudo, deixa-se de examinar um a um os limites elencados pelos doutrinadores brasileiros. Importante apenas destacar mais um limite ao poder de revogação reconhecido pela jurisprudência. Consoante expresso na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, anteriormente transcrita, não podem ser revogados também os atos que geram direitos adquiridos.

Explanado em breves palavras o que significa o poder de revogação dos atos administrativos pela Administração Pública, impende agora tecer alguns comentários a respeito do poder de anulação dos atos administrativos pela Administração.

### **1.3. Anulação dos Atos Administrativos**

O poder de a Administração Pública anular os seus atos ilegais, como dito anteriormente, decorre do seu poder de autotutela que, por sua vez, é uma decorrência lógica do princípio da legalidade, esculpido no artigo 37 da Constituição Federal.

Segundo Weida Zancaner, “a invalidação é a eliminação, com eficácia *ex tunc*, de um ato administrativo ou da relação jurídica por ela gerada ou de ambos, por haverem sido produzidos em dissonância com a ordem jurídica”. Contudo, a autora ressalta que há uma exceção para a ocorrência do efeito *ex tunc*. A invalidação operará efeitos *ex nunc* quando a eliminação do ato atingir terceiros de boa-fé ou em virtude do princípio que veda o enriquecimento sem causa.<sup>17</sup>

Dessa afirmação, já se extrai duas diferenças básicas entre a revogação e a anulação do ato administrativo. Enquanto no primeiro caso o ato é retirado do ordenamento jurídico por razões de conveniência e oportunidade, no segundo, o ato é retirado por razões de ilegalidade. Ademais, os efeitos da revogação são efeitos *ex nunc*,

---

<sup>16</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Página 239.

<sup>17</sup> ZANCANER, Weida. Da convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. Página 53.

isto é, não retroagem, pois operam a partir da data da revogação do ato, ao passo que os efeitos da anulação são *ex tunc*, ou seja, retroagem à data da edição do ato.

Uma discussão recorrente na doutrina é a respeito do caráter vinculado ou discricionário da anulação dos atos administrativos, ou seja, discute-se se a Administração está obrigada a anular o ato ou apenas tem a faculdade de anulá-lo. Há muita controvérsia entre os doutrinadores administrativistas. Os que defendem o dever de anular, se fundamentam no princípio da legalidade, enquanto os que defendem que a Administração tem apenas a possibilidade da anulação se fundam no princípio da predominância do interesse público sobre o particular, analisada através de casos concretos.<sup>18</sup>

Um defensor da segunda corrente é o doutrinador Miguel Reale. Para ele, a Administração Pública tem apenas a possibilidade de invalidar seus atos viciados, já que quando a nulidade não se origina de ato doloso nem provoca dano ao Erário ou atinge direito ou interesses legítimos dos administrados, não está a autoridade competente obrigada a decretar a invalidação do ato viciado, por falta de disposição legal expressa.<sup>19</sup> Segundo Weida Zancaner, pensa do mesmo modo que Miguel Reale, os renomados estudiosos Pietro Virga, Guido Zanobini, e Miguel Seabra Fagundes.<sup>20</sup>

Já os que defendem a primeira corrente, atualmente majoritária na doutrina pátria, invocam principalmente o princípio da legalidade e o princípio da segurança jurídica. João Antunes dos Santos Neto afirma que a anulação de ofício do ato administrativo é um dever da Administração Pública, que, ao assim proceder, observa o seu papel de fiel obediência aos preceitos legais.<sup>21</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro também é adepta desse entendimento. Nas palavras dela, “a Administração tem, em regra, o dever de anular os atos ilegais, sob pena de cair por terra o princípio da legalidade.” Contudo, ela ressalva que a Administração pode deixar de anular o ato ilegal em determinadas circunstâncias, quando o prejuízo com

---

<sup>18</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Página 227.

<sup>19</sup> REALE, Miguel. Revogação e Anulamento do Ato Administrativo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. Páginas 61 a 66.

<sup>20</sup> ZANCANER, Weida. Da convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. Página 55.

<sup>21</sup> SANTOS NETO, João Antunes dos. Da anulação ex officio do ato administrativo. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. Página 227.

a anulação for maior do que o resultante da manutenção do ato. Assim, segundo ela, “é o interesse público que norteará a decisão.”<sup>22</sup>

Nesse contexto, alinhando-se ao entendimento manifestado pela doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, cumpre destacar quais vícios geram nulidades nos atos administrativos. Conforme Maria Sylvia, os vícios podem alcançar os cinco elementos do ato administrativo, caracterizando-se como vícios relativos ao sujeito (competência ou capacidade), à forma, ao objeto, ao motivo e à finalidade.<sup>23</sup>

Os vícios referentes ao sujeito traduzem-se em duas categorias distintas: ausência de capacidade ou incompetência para praticar o ato. O vício quanto à competência ocorre quando quem pratica o ato não tem atribuição para tanto, consoante o ordenamento jurídico em vigor. Os principais vícios dessa espécie são a usurpação de função, o excesso de poder e a função de “fato”. Já os vícios de incapacidade são aqueles descritos nos artigos 3º e 4º do Código Civil, somados aos chamados vícios de consentimento, que são o erro, o dolo, a coação, a simulação e a fraude<sup>24</sup>. Abaixo, os mencionados dispositivos legais<sup>25</sup>:

Art. 3o São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil:

I - os menores de dezesseis anos;

II - os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos;

III - os que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade.

Art. 4o São incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer:

I - os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos;

II - os ébrios habituais, os viciados em tóxicos, e os que, por deficiência mental, tenham o discernimento reduzido;

III - os excepcionais, sem desenvolvimento mental completo;

IV - os pródigos.

Parágrafo único. A capacidade dos índios será regulada por legislação especial.

---

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Página 227.

<sup>23</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Página 228.

<sup>24</sup> SANTOS NETO, João Antunes dos. Da anulação ex officio do ato administrativo. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. Páginas 130 e 131.

<sup>25</sup> BRASIL. Código Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm). Acesso em 30 de junho de 2011.

Já o vício quanto à forma, consoante o disposto na alínea b do parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 4.717/65, “consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato.”<sup>26</sup> Nas palavras de Maria Sylvania Zanella Di Pietro, entretanto, “o ato é ilegal, por vício de forma, quando a lei expressamente a exige ou quando determinada finalidade só possa ser alcançada por determinada forma.”<sup>27</sup>

No que se refere ao vício relativo ao objeto, a alínea c do parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 4.717/65 dispõe que “a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo”.<sup>28</sup> Entretanto, cumpre consignar que o disposto no aludido dispositivo legal não alcança todas as possíveis hipóteses. Na realidade, haverá vício relativo ao objeto sempre quando este não for lícito, possível (de fato e de direito), moral (que, considerando o princípio da juridicidade, insere-se no lícito) e determinado<sup>29</sup>

Já no que tange ao vício relacionado ao motivo, a Lei nº 4.717/65, em seu artigo 2º, parágrafo único, alínea d, reza que “a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido”.<sup>30</sup> A mencionada lei trata apenas da inexistência dos motivos, porém, além dessa hipótese, a falsidade do motivo também provoca a nulidade no ato administrativo.<sup>31</sup>

Por fim, os vícios relativos à finalidade do ato ocorrem quando há o desvio de poder ou desvio de finalidade. A Lei nº 4.717/65, no seu artigo 2º, parágrafo único, alínea e, dispõe que “o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a

---

<sup>26</sup> BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a Ação Popular. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4717-29-junho-1965-377818-norma-pl.html>. Acesso em 30 de junho de 2011.

<sup>27</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Página 232.

<sup>28</sup> BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a Ação Popular. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4717-29-junho-1965-377818-norma-pl.html>. Acesso em 30 de junho de 2011.

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Página 231.

<sup>30</sup> BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a Ação Popular. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4717-29-junho-1965-377818-norma-pl.html>. Acesso em 30 de junho de 2011.

<sup>31</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Página 232.

fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”.<sup>32</sup> Segundo Lucas Rocha Furtado, “a falta de conformidade do fim imediato do ato com qualquer dos níveis de realização do interesse público deve importar em sua anulação.”<sup>33</sup>

É importante destacar, ainda, que no Direito Administrativo, assim como no Direito Civil, alguns vícios podem ser sanados e outros não. Quando o vício é sanável trata-se de nulidade relativa, já quando o vício não pode ser sanado configura-se hipótese de nulidade absoluta. Nesse passo, é oportuno definir o que é a convalidação ou saneamento do ato administrativo, que pode ser efetuado tão somente nas hipóteses de nulidade relativa.<sup>34</sup>

Para Lucas Rocha Furtado, a convalidação dos atos administrativos permite que as falhas presentes no ato possam ser corrigidas com eficácia retroativa. Isto é, convalidado o ato, a convalidação retroage e lhe confere validade desde sua origem.<sup>35</sup> Régis Fernandes de Oliveira, entretanto, afirma que “o que ocorre é a outorga de enquadramento jurídico posterior a alguns efeitos do ato, porque as consequências dele poderiam, se validamente emitido, ser admitidas pelo sistema”.<sup>36</sup>

Na realidade, o que o ato saneador ou convalidador faz é o refazimento do ato anterior, oferecendo-lhe, assim, condições de validade na ordem jurídica. A eficácia, então, será retroativa para validar alguns efeitos do ato anterior. Não se trata de validar o próprio ato, portanto.<sup>37</sup>

Analisados os elementos que viciam o ato administrativo que invocam a incidência do princípio da autotutela da Administração Pública, cabe analisar o princípio da segurança jurídica que se impõe, em determinadas hipóteses, como óbice à supressão do ato e/ou seus efeitos. Seu estudo é essencial para o exame da natureza jurídica do ato

---

<sup>32</sup> BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a Ação Popular. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4717-29-junho-1965-377818-norma-pl.html>. Acesso em 30 de junho de 2011.

<sup>33</sup> FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. 2ª ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. Página 270.

<sup>34</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. Página 235.

<sup>35</sup> FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. 2ª ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. Página 340.

<sup>36</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Ato administrativo. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. Páginas 148 e 149.

<sup>37</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Ato administrativo. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. Página 149.

supressor da parcela remuneratória percebida pelo servidor público em razão de decisão judicial, quando a própria Administração verifica que a parcela está sendo paga por equívoco.

## 2. Princípio da Segurança Jurídica

### 2.1. Generalidades e Conceito

Segundo Luís Roberto Barroso, a segurança, incluindo a segurança jurídica, há tempos é considerada como um dos fundamentos do Estado e do Direito, ao lado da justiça e, mais recentemente, do bem-estar social. Consagrada no art. 2 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, como um direito natural e imprescritível, a segurança é disposta como um direito individual na Constituição Federal, ao lado dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade, na redação expressa do *caput* de seu art. 5.<sup>38</sup>

O citado Autor afirma que após um desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial da noção de segurança jurídica, esta passou a designar um extenso conjunto de ideias e conteúdos. Observe-se o que diz o referido doutrinador:<sup>39</sup>

No seu desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial, a expressão segurança jurídica passou a designar um conjunto abrangente de idéias e conteúdos, que incluem:

1. a existência de instituições estatais dotadas de poder e garantias, assim como sujeitas ao princípio da legalidade;
2. a confiança nos atos do Poder Público, que deverão reger-se pela boa-fé e pela razoabilidade;
3. a estabilidade das relações jurídicas, manifestada na durabilidade das normas, na anterioridade das leis em relação aos fatos sobre os quais incidem e na conservação de direitos em face da lei nova;
4. a previsibilidade dos comportamentos, tanto os que devem ser seguidos como os que devem ser suportados;
5. a igualdade na lei e perante a lei, inclusive com soluções isonômicas para situações idênticas ou próximas.<sup>40</sup>

Ao abordar o conceito de segurança jurídica, o professor Luís Roberto Barroso afirma que em um Estado democrático de direito, um conjunto de conceitos, princípios e regras procuram promover a segurança jurídica. A própria Constituição Federal tem vocação de permanência e é dotada de rigidez. Na realidade, cada área do direito possui

---

<sup>38</sup> BARROSO, Luís Roberto. Temas de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 2ª Ed. Pg. 49-50.

<sup>39</sup> BARROSO, Luís Roberto. Temas de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 2ª Ed. Pg. 50-51.

<sup>40</sup> BARROSO, Luís Roberto. Temas de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 2ª Ed. Pg. 50-51.

uma série de normas com o intento de resguardar a segurança jurídica. No âmbito do direito administrativo, por exemplo, a Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, positivou no seu art. 2º determinados princípios, dentre eles o da segurança jurídica, nos seguintes termos:<sup>41</sup>

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.<sup>42</sup>

Já o professor Almiro do Couto e Silva, ao tratar do assunto, distingue magistralmente os conceitos de boa-fé, segurança jurídica e proteção à confiança, todos de observância obrigatória pela Administração. Segundo o aludido doutrinador, muito embora sejam idéias que pertençam a uma mesma constelação de valores, não são expressões sinônimas. Ou seja, sem se afastar uma da outra, cada termo reproduz uma idéia com nuances diferentes.<sup>43</sup>

Consoante Almiro do Couto e Silva, pela noção de boa-fé, exige-se, em síntese, que as partes de determinada relação jurídica procedam corretamente com lisura, correção e honestidade em conformidade com o que se comprometeram um ao outro. Difere do conceito do princípio da segurança jurídica, mas, em última instância, dá conteúdo a esse princípio, vez que, nos vínculos entre o Estado e os indivíduos, a boa-fé assegura certa previsibilidade dos comportamentos. Além do mais, garante o respeito às situações constituídas pelas normas impostas ou reconhecidas pelo Poder Público, o que garante a estabilidade das relações jurídicas e coerência na conduta do Estado.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> BARROSO, Luís Roberto. Temas de Direito Constitucional – tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. Pg. 133-134.

<sup>42</sup> BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm). Acesso em 10 de julho de 2011

<sup>43</sup> COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n. 9.784/99). Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na Internet:< <http://www.direitodoestado.com.br>>. Pg. 2.

<sup>44</sup> COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n. 9.784/99). Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na Internet:< <http://www.direitodoestado.com.br>>. Pg. 3.

Contudo, apesar de intrinsecamente relacionados, como já afirmado, no estado atual da ciência jurídica, chegou-se a uma distinção entre os conceitos de boa-fé e segurança jurídica. Segundo o professor Almiro do Couto e Silva, portanto, o princípio da segurança jurídica divide-se em duas partes: uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. Para o mencionado doutrinador, a primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado inclusive quando estes atos se qualifiquem como legislativos. Refere-se, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Já a de natureza subjetiva, diz respeito à proteção à confiança dos indivíduos no que se refere aos procedimentos, condutas e atos do Estado, nos mais diversos aspectos de atuação.<sup>45</sup>

Todavia, Almiro do Couto e Silva alerta que, modernamente, a doutrina prefere se referir aos mencionados aspectos como sendo dois princípios distintos, em vez de duas partes de um mesmo princípio. Assim, o princípio da segurança jurídica protege o aspecto objetivo da estabilidade das relações jurídicas, ao passo que o princípio da proteção à confiança se traduziria no aspecto subjetivo acima delineado.<sup>46</sup>

Dessa maneira, o Professor Almiro do Couto e Silva completa seu raciocínio, explicando<sup>47</sup>:

Nessa moldura, não será necessário sublinhar que os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança são elementos conservadores inseridos na ordem jurídica, destinados à manutenção do *status quo* e a evitar que as pessoas sejam surpreendidas por modificações do direito positivo ou na conduta do Estado, mesmo quando manifestadas em atos ilegais, que possa ferir os interesses dos administrados ou frustrar-lhes as expectativas. Colocam-se, assim, em

---

<sup>45</sup> COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n. 9.784/99). Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na Internet:< <http://www.direitodoestado.com.br>>. Pg. 3-4.

<sup>46</sup> COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n. 9.784/99). Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na Internet:< <http://www.direitodoestado.com.br>>. Pg. 4.

<sup>47</sup> COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n. 9.784/99). Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na Internet:< <http://www.direitodoestado.com.br>>. Pg. 6.

posição de tensão com as tendências que pressionam o Estado a adaptar-se a novas exigências da sociedade, de caráter econômico, social, cultural ou de qualquer outra ordem, ao influxo, por vezes, de avanços tecnológicos ou científicos, como os realizados, com impressionante velocidade, no decorrer do século XX.

É certo que o futuro não pode ser um perpétuo prisioneiro do passado, nem podem a segurança jurídica e a proteção à confiança se transformar em valores absolutos, capazes de petrificar a ordem jurídica, imobilizando o Estado e impedindo-o de realizar as mudanças que o interesse público estaria a reclamar. Mas, de outra parte, não é igualmente admissível que o Estado seja autorizado, em todas as circunstâncias, a adotar novas providências em contradição com as que foram por ele próprio impostas, surpreendendo os que acreditaram nos atos do Poder Público.

Entre esses dois pólos trava-se a luta entre o novo e o velho dentro do Estado, ao qual caberá escolher os instrumentos jurídicos que lhe permitam aproximar-se o mais possível do ideal de justiça material, pela inserção, em seus quadros normativos, de preceitos que definam o que pode e o que não pode ser modificado, e como pode ser modificado, e quais, ainda, os limites a serem observados pelas alterações.

O conceito de segurança jurídica, desse modo, encontra-se bem delineado nas palavras dos professores Almiro do Couto e Silva e Luís Roberto Barroso.

No entanto, convém ressaltar ainda, que o princípio da segurança jurídica não pode ser confundido com a simples imutabilidade das situações de fato, como pode parecer, a fim de que não se cometam grandes injustiças na aplicação do direito. Em alguns casos concretos, o princípio da segurança jurídica pode até se traduzir na imutabilidade da situação de fato, mas o fundamento de tal princípio não pode residir, e não reside, em alguma condição *a priori*, mas, sim, nas peculiaridades de cada situação em concreto, considerando, sobretudo, as idéias e conteúdos elencadas pelos Professores Barroso e Couto e Silva.<sup>48</sup>

Por fim, cumpre destacar o entendimento de Reinaldo Vanossi sobre a segurança jurídica. O mencionado autor, citado por Ana Luísa Celino Coutinho, entende a segurança jurídica como sendo “o conjunto de condições que tornam possível às pessoas

---

<sup>48</sup> PIRES, Maria Coeli Simões. Direito adquirido e ordem pública: segurança jurídica e transformação democrática. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. Pg. 627-628.

o conhecimento antecipado e reflexivo das conseqüências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida.”<sup>49</sup>

Já José Afonso da Silva, aponta como uma importante condição de existência da segurança jurídica a expectativa de que as pessoas têm de que as relações jurídicas efetivadas sob a regulamentação de determinada norma jurídica deva permanecer, mesmo se tal norma for revogada.<sup>50</sup>

Nesse diapasão, como o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito integram o conteúdo do direito fundamental à segurança jurídica, o qual, como já assinalado, é assegurado em todo Estado Democrático de Direito, é importante o exame desses dois institutos jurídicos para se avaliar se a supressão pela Administração Pública das parcelas remuneratórias percebidas pelos servidores públicos em virtude de decisão judicial viola o princípio da segurança jurídica.

## **2.2. Direito Adquirido e Regime Jurídico**

O direito adquirido, instituto jurídico integrante do conteúdo da segurança jurídica, é assegurado expressamente no ordenamento jurídico pátrio pelo artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal, o qual dispõe que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.”<sup>51</sup>

Conforme entendimento consolidado da doutrina, o direito adquirido se constitui naquele direito que se incorporou ao patrimônio de seu titular pelo preenchimento de todos os requisitos necessários a sua efetivação.<sup>52</sup> Na realidade, a função do direito adquirido é garantir a aplicação de uma lei antiga na disciplina de relações jurídicas

---

<sup>49</sup> *Apud* COUTINHO, Ana Luísa Celino. Servidor Público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido. 1ª Ed. (ano 2003), 4ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2007. Página 147.

<sup>50</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. Servidor Público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido. 1ª Ed. (ano 2003), 4ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2007. Página 148.

<sup>51</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 10 de julho de 2011.

<sup>52</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira; DEL OMO, Manolo. Servidor Público: doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. Página 19.

nascidas no passado, mas que continuam no presente e se projetam para o futuro. Serve, assim, para assegurar a segurança jurídica.<sup>53</sup>

Ocorre que, no que se refere ao regime jurídico dos servidores públicos, os Tribunais pátrios, especialmente o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, reiteradamente decidem pela inexistência de direito adquirido. Consoante jurisprudência mansa e pacífica daqueles Tribunais, o servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico, de modo que este pode ser livremente modificado por expressa manifestação do legislador, dando novo tratamento à situação do servidor público.<sup>54</sup>

Isto porque a relação jurídica que o servidor mantém com o Estado é legal ou estatutária, ou seja, objetiva, impessoal e unilateralmente alterável pelo Poder Público. Dessa forma, é correto que a disciplina geral da função pública é inapropriável pelo servidor público e se sujeita, portanto, a modificações com eficácia imediata tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional.<sup>55</sup>

Nesse sentido, é importante transcrever a ementa da deliberação proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário n. 241.884/ES, publicado no Diário da Justiça de 12 de setembro de 2003:

EMENTA: 1. Professores do Estado do Espírito Santo: aplicação de lei local que determinara a incorporação ao vencimento-base da gratificação de regência de classe: inexistência de violação às garantias constitucionais do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 37, XV). É firme a jurisprudência do STF no sentido de que a garantia do direito adquirido não impede a modificação para o futuro do regime de vencimentos do servidor público. Assim, e desde que não implique diminuição no quantum percebido pelo servidor, é perfeitamente possível a modificação no critério de cálculo de sua remuneração. (RE 241884, SEPÚLVEDA PERTENCE, STF)<sup>56</sup>

Muito embora esse seja o entendimento consolidado da jurisprudência, é importante registrar que alguns estudiosos, como Cláudia Fernandes Mantovani,

<sup>53</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. Servidor Público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido. 1ª Ed. (ano 2003), 4ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2007. Página 147.

<sup>54</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira; DEL OMO, Manolo. Servidor Público: doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. Página 20.

<sup>55</sup> MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e direito adquirido. Brasília: ENAP, 1998. Página 15.

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 241.884/ES, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1742092>>. Acesso em: 10/06/2011

promovem curioso questionamento contra esse posicionamento, alegando o princípio da segurança jurídica ou ainda a ideia de que, ao adentrar no serviço público, o servidor o faz ciente de suas atribuições, deveres, responsabilidades e direitos, de maneira que devem ser protegidos os seus direitos contra abusos e desmandos daqueles que assumem o Poder a cada alteração de Governo. De toda forma, esse não é o entendimento que prevalece na doutrina e na jurisprudência.<sup>57</sup>

É relevante ainda esclarecer o significado do termo “regime jurídico” para os servidores públicos, a fim de não pairar dúvidas quanto ao seu alcance. Odete Medauar, citada por Ana Luísa Celino Coutinho, “entende esta expressão como o conjunto de normas que dispõem sobre os deveres, os direitos e demais aspectos da vida funcional do servidor.”<sup>58</sup>

Isso significa, em síntese, que os deveres, direitos e demais aspectos da vida funcional do servidor estão previstos na legislação, que, consoante entendimento dominante da doutrina e da jurisprudência, pode ser alterada pelo Estado a qualquer tempo, independentemente da anuência do servidor. No caso do servidor público federal, a Lei n. 8.112/90 é a norma que dispõe sobre seu regime jurídico, ressalvado o disposto na legislação especial de cada carreira.

Portanto, não havendo redução na remuneração do servidor, direito constitucionalmente previsto no artigo 37, inciso XV da Constituição Federal, não há que se falar em direito adquirido à percepção de determinada parcela remuneratória pelo servidor.

## **2.3. Coisa Julgada**

### **2.3.1. Conceito**

Para se promover uma análise a respeito da constitucionalidade do ato supressor das parcelas remuneratórias percebidas pelos servidores públicos em virtude de decisão

---

<sup>57</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira; DEL OMO, Manolo. Servidor Público: doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. Página 22.

<sup>58</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. Servidor Público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido. 1ª Ed. (ano 2003), 4ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2007. Página 155.

judicial com trânsito em julgado, é imprescindível que seja feito um estudo, ainda que breve, sobre o instituto da coisa julgada no processo civil brasileiro, uma vez que não é permitido à Administração Pública, em hipótese alguma, o desrespeito à coisa julgada.

Calha ressaltar que a coisa julgada é instituto jurídico que integra o conteúdo do direito fundamental à segurança jurídica, assegurado em todo Estado Democrático de Direito, encontrando consagração expressa, em nosso ordenamento, no art. 5º, XXXVI, CF. Garante ao jurisdicionado que a decisão final dada à sua demanda será definitiva, não podendo ser rediscutida, alterada ou desrespeitada – seja pelas partes, seja pelo próprio Poder Judiciário.<sup>59</sup>

No âmbito da legislação brasileira, a coisa julgada encontra definição no Código de Processo Civil de 1973. O artigo 467 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, ao tratar do instituto da coisa julgada material, reza que “denomina-se coisa julgada material a eficácia, que torna imutável e indiscutível a sentença, não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário.”<sup>60</sup>

Dessa forma, como se depreende pela leitura do dispositivo acima transcrito, a coisa julgada, de acordo com a definição conferida pelo legislador, é uma eficácia da sentença, que consiste em torná-la imutável e indiscutível, depois de esgotados todos os meios recursais cabíveis.

Ocorre que, muito embora o legislador tenha conceituado a coisa julgada material como um efeito da sentença, o que vai ao encontro da maioria dos conceitos de coisa julgada construídos antes da doutrina de Liebman, os quais a descreviam também como um efeito da sentença, a maior parte dos estudiosos processualistas modernos passaram a definir a coisa julgada como uma qualidade da sentença e não como um efeito, como é o caso, de Nelson Nery Júnior.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. Curso de direito processual civil. Teoria da prova, direito probatório, teoria do precedente, decisão judicial, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. 5ª ed. rev. e atual. Salvador: Editora Jus Podivm, 2010. V. 2. Pág. 408.

<sup>60</sup> BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm). Acesso em 29 de maio de 2011.

<sup>61</sup> NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de Processo Civil Comentado e legislação processual extravagante em vigor: atualizado até 15.03.02, 6. ed. rev., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, pág. 743.

Antes, porém, de conceituar a coisa julgada, consoante o sentido mais difundido e aceito atualmente pela doutrina, e para que se torne mais clara sua definição, importante distinguir alguns conceitos básicos, como eficácia, efeitos e conteúdo da sentença, assim como os conceitos de coisa julgada material e coisa julgada formal.

A eficácia da sentença traduz-se na capacidade que a decisão judicial possui de produzir efeitos, por meio de seus comandos. Sérgio Gilberto Porto afirma que “a eficácia representa a energia obrigatória da sentença, ou a capacidade que tem esta para produzir um resultado.” Em outros termos, a eficácia é um atributo da sentença e consiste na sua aptidão para produzir efeitos.<sup>62</sup>

Já os efeitos da sentença, segundo Eduardo Talamini, “consistem na concreta repercussão do *decisum* sobre a situação objeto de julgamento.” Por outras palavras, os efeitos correspondem aos resultados concretos do julgado sobre a situação posta em juízo ou, melhor dizendo, às mudanças ativas provocadas pela sentença no mundo fático.<sup>63</sup>

No que se refere ao conteúdo da sentença, para sua melhor compreensão, convém transcrever as palavras de Luiz Guilherme Marinoni<sup>64</sup>:

Toda sentença, porque deve (ou ao menos pode) corresponder à pretensão de direito material exposta pelo autor, deve conter, em si, eficácias capazes de corresponder àquela pretensão e, assim, exercer a ação de direito material buscada. O conjunto dessas eficácias, somado a alguns efeitos (que ocorrem concomitantemente com a sentença), conforma aquilo que se denomina de *conteúdo* da sentença.

Pode-se concluir, portanto, da interpretação da afirmação acima colacionada, que, em suma, o conteúdo da sentença corresponde a todo o pronunciamento do juízo sobre a matéria decidida.

Nesse passo, conhecidos os conceitos de eficácia, efeitos e conteúdo da sentença, cumpre agora traçar a diferença entre coisa julgada formal e coisa julgada

---

<sup>62</sup> PORTO, Sérgio Gilberto. Coisa Julgada Civil. 3ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. Páginas 55 e 56.

<sup>63</sup> TALAMINI, Eduardo. Coisa Julgada e sua revisão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. Páginas 36 e 37.

<sup>64</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz.. Manual do processo de conhecimento. 3ª ed. rev., atual. e ampl., da 2ª ed. rev., atual. e ampl. do livro Manual do processo de conhecimento: a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. Página 676.

material, ressaltando apenas que o instituto da coisa julgada a rigor é apenas um. Coisa julgada formal e coisa julgada material, na realidade, são duas expressões de um mesmo e único instituto, como se observará.<sup>65</sup>

A coisa julgada formal corresponde à impossibilidade de modificação da sentença dentro do processo no qual foi prolatada em virtude da ausência de possibilidade de impugnação recursal, seja pelo esgotamento dos meios recursais ou pelo não exercício deles no prazo fixado em lei. Em outros termos, consiste na imutabilidade da sentença dentro do processo em que foi proferida, em razão do seu trânsito em julgado.<sup>66</sup>

No que toca à coisa julgada material, como já exposto anteriormente, há uma definição legal disposta no artigo 467 do Código de Processo Civil. Consoante o referido dispositivo legal, “denomina-se coisa julgada material a eficácia, que torna imutável e indiscutível a sentença, não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário.” De toda sorte, é importante observar como a doutrina conceitua a coisa julgada material.<sup>67</sup>

Eduardo Talamini define da seguinte forma o instituto da coisa julgada material:

A coisa julgada material pode ser configurada como uma qualidade de que se reveste a sentença de cognição exauriente de mérito transitada em julgado, qualidade essa consistente na imutabilidade do conteúdo do comando sentencial.<sup>68</sup>

Nesse passo, ainda segundo Eduardo Talamini, cumpre frisar que todas as sentenças, ainda que não sejam de mérito, fazem coisa julgada formal. É o caso, por exemplo, das sentenças terminativas, que apenas extinguem o processo, sem resolução do mérito. Por isso, a sentença é imutável somente dentro do processo no qual foi proferida, pois nada impede que se discuta o mérito em outro processo.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> TALAMINI, Eduardo. Coisa Julgada e sua revisão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. Página 132.

<sup>66</sup> TALAMINI, Eduardo. Coisa Julgada e sua revisão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. Página 131.

<sup>67</sup> BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm). Acesso em 30 de maio de 2011.

<sup>68</sup> TALAMINI, Eduardo. Coisa Julgada e sua revisão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. Página 30.

<sup>69</sup> TALAMINI, Eduardo. Coisa Julgada e sua revisão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. Página 131.

Por outro lado, somente as sentenças de mérito estão aptas a operar a coisa julgada material. Por essa razão, a imutabilidade do conteúdo do comando sentencial não se projeta apenas no processo em que foi proferida, mas impede também que a mesma demanda seja novamente decidida em qualquer outro processo, seja por outro ou pelo mesmo juízo que a examinou.<sup>70</sup>

Apontadas as diferenças entre a coisa julgada formal e a coisa julgada material, é de relevo ressaltar que é praxe da doutrina empregar apenas o termo “coisa julgada” para se referir à coisa julgada material, de modo que pode parecer que a verdadeira e própria coisa julgada é apenas a “material”, o que não corresponde à verdade, vez que, como dito, a coisa julgada formal e a coisa julgada material são, com efeito, duas expressões de um mesmo instituto.<sup>71</sup>

Nesse diapasão, cumpre agora revelar como a doutrina majoritária conceitua a coisa julgada atualmente. Antes, porém, convém demonstrar, em breve síntese, os conceitos exarados por Chiovenda e Liebman, cada um em seu tempo, para uma melhor compreensão da evolução do significado do instituto.

Segundo Chiovenda, a coisa julgada consistia na “indiscutibilidade da existência da vontade concreta da lei afirmada” e a coisa julgada formal na preclusão das impugnações. Para ele, a sentença era uma afirmação da vontade do Estado, garantindo à parte no processo um bem da vida. A coisa julgada, portanto, tornava-a definitiva, indiscutível e obrigatória para o julgador em qualquer processo.<sup>72</sup>

Com o advento dos estudos de Liebman sobre o instituto da coisa julgada, passou-se a distinguir a autoridade da coisa julgada dos efeitos da sentença. A coisa julgada veio a se caracterizar como uma qualidade destes efeitos. Conforme Liebman, a

---

<sup>70</sup> PORTO, Sérgio Gilberto. Coisa Julgada Civil. 3ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. Página 65.

<sup>71</sup> TALAMINI, Eduardo. Coisa Julgada e sua revisão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. Páginas 131 e 132.

<sup>72</sup> *Apud* LEAL, Rosemiro Pereira (Coord. e Colab.). O ciclo teórico da coisa julgada: de Chiovenda a Falazzari. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. Página 17.

coisa julgada não seria um efeito da sentença, mas sim uma qualidade dos efeitos da sentença de mérito.<sup>73</sup>

Depois dessa importante distinção feita por Liebman entre os efeitos e a autoridade da coisa julgada, a maior parte da doutrina brasileira passou a definir a coisa julgada como uma qualidade dos efeitos da decisão, muito embora a definição disposta no artigo 467 do Código de Processo Civil reze o contrário. Acompanham Liebman, dentre outros, Cândido Dinamarco, Ada Pelegrini, Moacyr Amaral Santos, Teresa Arruda Alvim Wambier e José Miguel Garcia Medina.<sup>74</sup>

Dessa forma, acompanhando a maioria da doutrina brasileira tradicional, conclui-se, em breves palavras, que a coisa julgada consiste na imutabilidade que acoberta os efeitos da decisão judicial.

### 2.3.2. Limites temporais da coisa julgada e a cláusula *rebus sic stantibus*

Outra questão rotineiramente tratada pela doutrina diz respeito à extensão ou, mais precisamente, aos limites da coisa julgada. A doutrina pátria, ao tratar desses limites, separa o estudo em limites objetivos e subjetivos da coisa julgada. Os limites subjetivos da coisa julgada dizem respeito a quem está sujeito à autoridade da coisa julgada, ao passo que os limites objetivos definem o quê não mais poderá ser revisto nem rediscutido em juízo por força da autoridade da coisa julgada.<sup>75</sup>

Conforme será explicado posteriormente, para o presente estudo, relevante é a análise dos limites objetivos da coisa julgada sob o aspecto temporal ou, por outras palavras, dos limites temporais da coisa julgada. Quando se fala em limites temporais da coisa julgada, designa-se a delimitação do momento em que ela opera. Por outros termos, trata-se de definir quais fatos, no decorrer do tempo, estão compreendidos pelo pedido e

---

<sup>73</sup> *Apud* LEAL, Rosemiro Pereira (Coord. e Colab.). O ciclo teórico da coisa julgada: de Chiovenda a Falazzari. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. Página 101.

<sup>74</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. Curso de direito processual civil. Teoria da prova, direito probatório, teoria do precedente, decisão judicial, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. 5ª ed. rev. e atual. Salvador: Editora Jus Podivm, 2010. V. 2. Página 413.

<sup>75</sup> PORTO, Sérgio Gilberto. Coisa Julgada Civil. 3ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. Páginas 74 e 75.

pela causa de pedir levadas ao Poder Judiciário e, por conseguinte, pela coisa julgada que se forma.<sup>76</sup>

Isto porque, as relações jurídicas apesar de reguladas por decisão judicial definitiva, estão sujeitas a variações no tempo, de modo que a autoridade da coisa julgada não pode imunizá-las em face de fatos futuros, ainda que vinculados àquela relação jurídica anteriormente jurisdicionada. O maior exemplo dessas variações no tempo ocorre nas relações jurídicas de natureza continuativa, como, por exemplo, nas relações tributárias e alimentícias.<sup>77</sup>

Esclarecedoras são as palavras de Teori Albino Zavascki sobre o tema:

a sentença tem eficácia enquanto se mantiverem inalterados o direito e o suporte fático sobre os quais estabeleceu o juízo de certeza. Se ela afirmou que uma relação jurídica existe ou que tem certo conteúdo, é porque supôs a existência de determinado comando normativo (norma jurídica) e de determinada situação de fato (suporte fático de incidência); se afirmou que determinada relação jurídica não existe, supôs a inexistência, ou do comando normativo, ou da situação de fato afirmada pelo litigante interessado<sup>78</sup>

Depreende-se, assim, que os efeitos da coisa julgada operam sobre os fatos passados, ou seja, aqueles alegados ou que deveriam ter sido alegados, e não sobre os fatos futuros. Para que operem sobre os fatos futuros é necessária nova demanda, já que representa nova causa de pedir.<sup>79</sup>

Teori Albino Zavascki, ao escrever sobre a matéria, afirma que a força da coisa julgada tem uma condição implícita, a da cláusula *rebus sic stantibus*. Ou seja, a coisa julgada se sujeita ao efeito *rebus sic stantibus*, que significa que ela atua enquanto se mantiverem as mesmas situações de fato e de direito existentes no momento no qual a sentença foi proferida. Modificada a situação de fato (mantendo-se o estado da norma) ou

---

<sup>76</sup> TALAMINI, Eduardo. Coisa Julgada e sua revisão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. Página 87.

<sup>77</sup> PORTO, Sérgio Gilberto. Coisa Julgada Civil. 3ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. Páginas 79 e 80.

<sup>78</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. Coisa Julgada em Matéria Constitucional: Eficácia das Sentenças nas Relações Jurídicas de Trato Continuado. Academia Brasileira de Direito Processual Civil. Disponível em <http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Teori%20Zavascki%20-%20formatado.pdf>. Acesso em 11 de julho de 2011.

<sup>79</sup> PORTO, Sérgio Gilberto. Coisa Julgada Civil. 3ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. Páginas 80 e 81.

alterada a situação de direito (mantendo-se o estado de fato), ou alterando-se os dois, a decisão judicial deixa de ter a força de lei entre as partes, que tinha até então.<sup>80</sup>

Importante destacar que não só as relações continuativas estão sujeitas a variações temporais. Na realidade, toda relação jurídica, com maior ou menor intensidade, está sujeita à cláusula *rebus sic stantibus*. Portanto, toda decisão judicial normatiza a relação jurídica tão somente nos limites da situação fático-jurídica posta em juízo e não para toda a eternidade.<sup>81</sup>

Em vista do exposto, conclui-se que todas as sentenças contêm, implicitamente, a cláusula *rebus sic stantibus*, razão pela qual a autoridade da coisa julgada não produz efeitos *ad eternum*, mas tão somente enquanto perdurar a mesma situação fático-jurídica de quando prolatada a decisão.

Efetuada uma breve exposição sobre o princípio da autotutela da Administração Pública, bem como sobre o princípio da segurança jurídica, análise necessária para a compreensão do tema, passa-se a investigar a natureza jurídica do ato supressor das parcelas remuneratórias percebidas pelos servidores públicos em virtude de decisão judicial com trânsito em julgado.

---

<sup>80</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. Coisa Julgada em Matéria Constitucional: Eficácia das Sentenças nas Relações Jurídicas de Trato Continuado. Academia Brasileira de Direito Processual Civil. Disponível em <http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Teori%20Zavascki%20-%20formatado.pdf>. Acesso em 11 de julho de 2011.

<sup>81</sup> PORTO, Sérgio Gilberto. Coisa Julgada Civil. 3ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. Páginas 81 e 82.

### 3. Natureza jurídica do ato supressor das parcelas remuneratórias

O Tribunal de Contas da União, órgão responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, conforme dispõe o artigo 70 da Constituição Federal, exarou, através de seu Plenário, o Acórdão 2.161/2005, cujo exame esclarece que o ato praticado pela Administração para suprimir as parcelas remuneratórias percebidas indevidamente pelos servidores públicos tem natureza de ato anulatório.

O Acórdão 2.161/2005 foi proferido numa representação oferecida pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip em face de procedimentos tidos como irregulares adotados no Sistema Automatizado de Pagamento de Pessoal – Siape, operacionalizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como pelas unidades pagadoras vinculadas ao sistema, no que se refere ao processamento na folha de pagamento de servidores, de parcelas remuneratórias decorrentes de planos econômicos, incluídas em virtude de decisões judiciais transitadas em julgado.<sup>82</sup>

A Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip constatou que, quando a Administração Pública cumpria certas ordens judiciais, sobretudo no cumprimento de sentenças relativas a planos econômicos, como por exemplo, Plano Collor – 84,32%, URP – 26,05% e 26,06% e PCCS – 100,00% e 110,00%, a rubrica era incluída no contracheque do servidor em forma de percentual.<sup>83</sup>

Em um primeiro instante não haveria problema nessa sistemática. Contudo, como a rubrica era incluída na forma de percentual e nunca era retirada do contracheque do servidor, quando este tinha sua estrutura remuneratória alterada ou quando tinha meramente um reajuste salarial, o percentual continuava sendo aplicado sobre toda a

---

<sup>82</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.161/2005 – Plenário. Representação. Pagamento de Vantagens Oriundas de Planos Econômicos. Determinação. Representação no 019.074/2005-0. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 7 de dezembro de 2005. Disponível em <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em 1 de dezembro de 2011.

<sup>83</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.161/2005 – Plenário. Representação. Pagamento de Vantagens Oriundas de Planos Econômicos. Determinação. Representação no 019.074/2005-0. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 7 de dezembro de 2005. Disponível em <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em 1 de dezembro de 2011.

nova remuneração, ocasionando, assim, uma grande elevação no valor da referida parcela, em total descompasso com o conteúdo material da sentença.<sup>84</sup>

Exemplificativamente, demonstrou-se que um servidor do IBAMA recebia em razão de uma decisão judicial, em janeiro de 2001, a título de Plano Collor – 84,32%, o montante de R\$ 1.273, 21. Em janeiro de 2003, o servidor foi contemplado com um Plano de Carreira pela Lei n. 10.410/2002, percebendo, assim, um aumento na sua remuneração em virtude da reestruturação remuneratória. Em outubro de 2005, o servidor recebia, a título de Plano Collor – 84,32%, o montante de R\$ 5.689,75. Ou seja, a recomposição salarial por uma perda no passado, acabara por se transformar numa eterna vantagem remuneratória pessoal do servidor.<sup>85</sup>

Diante dessa constatação, percebeu-se que a maneira correta de cumprimento dessas decisões judiciais seria por meio de uma rubrica com valor nominal e não através de percentual, o que evitaria essas distorções, já que a rubrica só seria reajustada quando houvesse revisão geral dos servidores públicos. Ademais, sempre que houvesse uma alteração na estrutura remuneratória dos servidores, a aludida parcela seria suprimida do contracheque do servidor (ou absorvida), garantindo-se sempre a irredutibilidade salarial constitucionalmente assegurada.<sup>86</sup>

Isto porque, o objetivo dessas decisões judiciais é reparar uma situação exposta à época do pedido. Ocorrendo modificação na estrutura remuneratória do servidor cria-se uma nova situação fático-jurídica não abrangida pelo provimento jurisdicional anterior. Portanto, a antiga rubrica não deveria incidir sobre a nova remuneração.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.161/2005 – Plenário. Representação. Pagamento de Vantagens Oriundas de Planos Econômicos. Determinação. Representação no 019.074/2005-0. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 7 de dezembro de 2005. Disponível em <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em 1 de dezembro de 2011.

<sup>85</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.161/2005 – Plenário. Representação. Pagamento de Vantagens Oriundas de Planos Econômicos. Determinação. Representação no 019.074/2005-0. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 7 de dezembro de 2005. Disponível em <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em 1 de dezembro de 2011.

<sup>86</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.161/2005 – Plenário. Representação. Pagamento de Vantagens Oriundas de Planos Econômicos. Determinação. Representação no 019.074/2005-0. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 7 de dezembro de 2005. Disponível em <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em 1 de dezembro de 2011.

<sup>87</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.161/2005 – Plenário. Representação. Pagamento de Vantagens Oriundas de Planos Econômicos. Determinação. Representação no 019.074/2005-0. Relator:

O problema é que, por diversas vezes, a Administração não adéqua o cumprimento da decisão judicial à nova estrutura remuneratória do servidor, provocando, assim, o pagamento equivocado de uma rubrica em forma de percentual, incidindo sobre toda a nova remuneração do servidor. A questão então é: pode a Administração, em face de seu poder de autotutela, suprimir determinada rubrica, sem a necessidade de provocar o Poder Judiciário? Para responder essa indagação, é necessário examinar qual a natureza jurídica desse ato supressor, para daí, aferir sua legalidade.

Como verificou a Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip, assim como decidiu o Tribunal de Contas da União pelo Acórdão 2.161/2005, o pagamento da parcela geralmente inicia-se em conformidade com o título judicial e legislação em vigor. Apenas com a alteração da situação fático-jurídica, o pagamento se torna irregular, ou seja, quando a Administração insere a rubrica na nova estrutura remuneratória do servidor ou então quando aplica o percentual sobre a nova remuneração reajustada (ainda que não se modifique a estrutura remuneratória) está praticando um ato ilegal e em discordância com o conteúdo material do título judicial. Em outras palavras, trata-se de um erro praticado pela Administração.<sup>88</sup>

O ato é ilegal, pois se paga determinado valor ao servidor sem previsão legal alguma, sob o argumento de cumprimento da decisão judicial. Como já exposto anteriormente, a sentença contém a cláusula *rebus sic stantibus*, razão pela qual a autoridade da coisa julgada não produz efeitos *ad eternum*, mas tão somente enquanto perdurar a mesma situação fático-jurídica de quando prolatada a decisão.

Pois bem, partindo desse pressuposto, quando a Administração Pública exara um ato anulando todos esses pagamentos ilegais, efetuados por meio das rubricas inseridas indevidamente no contracheque do servidor, está exercendo o seu poder de autotutela. Está exercendo seu poder de anulação dos pagamentos ilegais. Na realidade, é dever da

---

Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 7 de dezembro de 2005. Disponível em <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em 1 de dezembro de 2011.

<sup>88</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.161/2005 – Plenário. Representação. Pagamento de Vantagens Oriundas de Planos Econômicos. Determinação. Representação no 019.074/2005-0. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 7 de dezembro de 2005. Disponível em <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em 1 de dezembro de 2011.

Administração anular tais atos, como estudado em tópico anterior. Para ser mais preciso, trata-se da anulação de um ato com vício no objeto, vez que o pagamento não é lícito.

Dessa forma, o ato supressor das parcelas remuneratórias indevidamente pagas ao servidor, tem natureza de ato anulatório. Aliás, cumpre destacar que esse ato anulatório não viola norma jurídica alguma. Primeiro porque é praticado pela Administração com fundamento no seu poder de autotutela. Segundo, porque a coisa julgada opera sob os efeitos da cláusula *rebus sic stantibus*, motivo pelo qual não há violação à coisa julgada. Terceiro, porque o servidor público não possui direito adquirido à regime jurídico, razão pela qual toda sua estrutura remuneratória pode ser completamente alterada pela Administração sem a sua anuência.

Por fim, porque não há violação ao princípio da segurança jurídica, já que não havendo redução em sua remuneração, a retirada da rubrica quando da alteração da estrutura remuneratória do servidor não afeta a estabilidade da relação jurídica entre o servidor e a administração, nem tampouco provoca prejuízo ao servidor, já que, como é notório, em regra, quando se altera a estrutura remuneratória do servidor, este tem aumentada sua remuneração. E, ainda que assim não fosse, a administração pode pagar um complemento salarial, a fim de se evitar a redução na remuneração do servidor.

De toda sorte, embora seja plenamente constitucional a supressão da parcela pela Administração Pública, impende destacar que a decadência administrativa, prevista no art. 54 da Lei n. 9.784/99, é um óbice à anulação do ato administrativo. Segundo Weida Zancaner, toda vez que a Administração Pública se deparar com atos inválidos ampliativos de direitos e insuscetíveis de convalidação, deverá invalidá-los. Contudo, para o dever de invalidação ser exercitado, nos casos de atos ampliativos de direitos, é necessário que não tenha decorrido certo lapso de tempo desde a instauração da relação viciada (art. 54 da Lei n. 9.784/99). De outra banda, para os atos restritivos de direitos, o lapso temporal não surge como óbice à invalidação.<sup>89</sup>

Além do mais, como requisito formal, há a necessidade de se instaurar prévio procedimento administrativo, a fim de se oportunizar o contraditório e a ampla defesa ao servidor. Nas palavras de Weida Zancaner, “todos os atos ampliativos de direito

---

<sup>89</sup> ZANCANER, Weida. Da convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. Página 75.

necessitam, para seu desfazimento, que a Administração Pública instaure o devido processo legal, para assegurar à aquele que terá seu patrimônio jurídico diminuído o direito à defesa e ao devido processo legal.”<sup>90</sup>

Passa-se, então, a uma breve análise da decadência administrativa e do devido processo legal, vez que o primeiro instituto surge como óbice à anulação do ato administrativo, ao passo que o devido processo legal surge como um requisito formal à anulação.

### 3.1. Decadência administrativa

No âmbito da Administração Pública Federal, a Lei n. 9.784/99, no seu artigo 54, prescreve que “o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”. Isto é, fixou-se o prazo decadencial de cinco anos para a Administração anular seus atos administrativos ilegais dos quais decorram efeitos favoráveis aos destinatários, a não ser que o beneficiado do ato administrativo tivesse agido de má fé.<sup>91</sup>

Essa regra estipulada pelo legislador é inspirada no princípio constitucional da segurança jurídica. Fixou-se um prazo, que a partir de seu esgotamento não há que se ponderar entre segurança jurídica ou legalidade, ou seja, ultrapassado o prazo de cinco anos a segurança jurídica prevalecerá sobre a legalidade, de forma que a Administração não tem mais o poder de anular seus atos ilegais, em obediência ao princípio da legalidade.<sup>92</sup>

É importante destacar ainda que o § 1º do mencionado artigo 54 prescreve que “no caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da

---

<sup>90</sup> ZANCANER, Weida. Da convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. Página 119.

<sup>91</sup> BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm). Acesso em 12 de julho de 2011

<sup>92</sup> COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n. 9.784/99). Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abril/maio/junho 2005. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em 12 de julho de 2011.

percepção do primeiro pagamento.” Ou seja, mesmo nos casos de atos administrativos com efeitos patrimoniais contínuos, vigora o prazo de cinco anos, sendo que a contagem será da percepção do primeiro pagamento.<sup>93</sup>

Em sendo assim, retornando ao caso em estudo, resta claro que a Administração Pública só pode anular os pagamentos indevidamente efetuados ao servidor público quando ainda não ultrapassado o prazo decadencial de cinco anos previsto no artigo 54 da Lei n. 9.784/99, contados desde a percepção do primeiro pagamento equivocado.

Todavia, convém ressaltar que esse prazo de cinco anos impede tão somente a Administração de anular os pagamentos indevidamente efetuados, o que não significa que a Administração não possa modificar o mecanismo de cálculo das parcelas presentes na remuneração do servidor.<sup>94</sup>

Em outros termos, não há impedimento algum para que a Administração Pública, ao observar um pagamento equivocado de uma parcela remuneratória, por meio de uma rubrica na forma de percentual, modificá-lo para um pagamento por intermédio de uma rubrica de valor nominal. Utilizando o exemplo do servidor do IBAMA já apresentado, supondo que a autarquia ambiental constatasse o equívoco na forma do pagamento do percentual de 84,32%, em outubro de 2005, cujo montante correspondia a R\$ 5.689,75, não existiria impedimento algum em a autarquia modificar a rubrica do contracheque do servidor de 84,32% para R\$ 5.689,75.

Haveria apenas uma alteração na forma de pagamento da parcela, a qual não reduziria a remuneração do servidor, não violando, portanto, o princípio da segurança jurídica, nem tampouco violaria a coisa julgada, uma vez que a decisão judicial, em regra, não determina a forma pela qual se deve haver seu cumprimento. Por outro lado, evitaria que o percentual incidisse sobre futuros reajustes ou reestruturações na carreira.

### **3.2. Devido processo legal**

---

<sup>93</sup> BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm). Acesso em 12 de julho de 2011

<sup>94</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.161/2005 – Plenário. Representação. Pagamento de Vantagens Oriundas de Planos Econômicos. Determinação. Representação no 019.074/2005-0. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 7 de dezembro de 2005. Disponível em <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em 1 de dezembro de 2011.

No que se refere à necessidade de instauração de procedimento administrativo oportunizando ao servidor o direito ao contraditório e à ampla defesa para a anulação dos pagamentos ilegais efetuados pela Administração Pública, a polêmica é grande e, muito embora a doutrina e a jurisprudência pátria tendam a entender pela sua necessidade, ainda não há um posicionamento definitivo do Supremo Tribunal Federal. Porém, a celeuma está próxima de ser resolvida.

A Corte Suprema, em julgamento ocorrido em 13 de novembro de 2008, reconheceu a repercussão geral do Recurso Extraordinário n. 594.296, cuja controvérsia é exatamente essa. Discute-se se há necessidade de instauração de procedimento administrativo, sob o rito do devido processo legal e com obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, para se anular ato administrativo cuja formalização tenha repercutido no campo de interesses individuais. Nesse contexto, importante transcrever a ementa do referido julgado:<sup>95</sup>

EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO CUJA FORMALIZAÇÃO TENHA REPERCUTIDO NO CAMPO DE INTERESSES INDIVIDUAIS. PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SOB O RITO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E COM OBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. (RE 594296 RG, Relator(a): Min. MENEZES DIREITO, julgado em 13/11/2008, DJe-030 DIVULG 12-02-2009 PUBLIC 13-02-2009 EMENT VOL-02348-06 PP-01087 )<sup>96</sup>

Cumprе ressaltar, entretanto, que muito embora ainda não haja uma decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, esta Corte Suprema já decidiu em outras oportunidades pela necessidade da instauração do procedimento administrativo. Exemplificativamente, o seguinte julgado:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. APOSENTADORIA. ATO ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO. INTERESSES INDIVIDUAIS. DEVIDO PROCESSO LEGAL. Para a anulação do ato administrativo que tenha repercutido no campo de interesses individuais é

---

<sup>95</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 594296/MG. Rel. Ministro Dias Toffoli. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2644122>>. Acesso em: 01/11/2011.

<sup>96</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 594296/MG. Rel. Ministro Dias Toffoli. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2644122>>. Acesso em: 01/11/2011.

necessária a instauração do devido processo legal. Precedente. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE-AgR 469479, EROS GRAU, STF)<sup>97</sup>

José dos Santos Carvalho Filho segue a linha de entendimento adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgado acima colacionado. Segundo o doutrinador, a instauração de procedimento administrativo é necessária quando estiverem em jogo interesses de pessoas, contrários ao desfazimento do ato. Com isso, permite-se uma melhor análise da conduta administrativa, já que os interessados poderão oferecer suas alegações necessárias a fundamentar seu interesse e a sua pretensão, no caso a manutenção do ato.<sup>98</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que a anulação do ato administrativo sem a instauração de procedimento administrativo ofende o princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos, bem como o princípio da segurança jurídica. Além disso, argumenta que essa conduta lança suspeita inclusive sobre a boa fé da Administração. Segundo Celso Antônio:<sup>99</sup>

não se anula ato algum de costas para o cidadão, à revelia dele, simplesmente declarando que o que fora administrativamente decidido (ou concertado pelas partes) passa a ser de outro modo, sem ouvida do que o interessado tenha a alegar na defesa de seu direito.

Ademais, o devido processo legal está assegurado expressamente pelo artigo 5º, inciso LIV da Constituição Federal, que estatui que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” e pelo inciso LV do mesmo dispositivo constitucional que reza que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”<sup>100</sup>

Dessa forma, na linha dos posicionamentos expostos, para a Administração Pública anular qualquer pagamento efetuado de forma ilegal aos seus servidores, é

---

<sup>97</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 469479/Pl. Rel. Ministro Eros Grau. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2644122>>. Acesso em: 01/11/2011.

<sup>98</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. Página 145.

<sup>99</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 25ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. Página 454.

<sup>100</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 12 de julho de 2011.

indispensável que seja instaurado um procedimento administrativo, a fim de assegurar aos interessados, o contraditório e a ampla defesa.

## 4. Posicionamento dos Tribunais Superiores

No intuito de averiguar qual o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal sobre o tema em apreço, foi realizada uma exaustiva pesquisa no sítio do Conselho da Justiça Federal durante todo o mês de janeiro de 2011 ([www.cjf.jus.br](http://www.cjf.jus.br)), inicialmente com os seguintes parâmetros: “coisa julgada” e “servidor”.

Após perceber que uma imensa quantidade de julgados são encontrados com aqueles parâmetros, a pesquisa foi restrita à “servidor”, “coisa julgada” e “*rebus sic stantibus*” ou “servidor” “coisa julgada” e “segurança jurídica” ou, ainda, “servidor”, “coisa julgada” e “rescisória”. Por fim, após perceber que muitas decisões resolviam discussões a respeito do pagamento da Unidade de Referência de Preço – URP, também foi efetuada uma pesquisa utilizando-se o parâmetro “URP”.

Dentre todas as decisões encontradas, foram selecionadas aquelas proferidas em ações ajuizadas por servidores públicos em face da União ou de suas Autarquias e Fundações Públicas, objetivando a manutenção de parcela remuneratória, quando estas entidades pretenderam excluir a aludida parcela administrativamente.

A partir daí, foram selecionadas três decisões recentes do Superior Tribunal de Justiça e quatro do Supremo Tribunal Federal, as quais servem como paradigma do posicionamento dos dois mencionados Tribunais sobre a matéria.

### 4.1. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça

Os precedentes do Superior Tribunal de Justiça - STJ a serem apresentados são 3 (três) acórdãos proferidos pela sua Corte Especial durante os anos de 2008 a 2010.

O primeiro acórdão, que se utiliza como paradigma, trata-se de decisão proferida pela Corte Especial do STJ, nos autos do Mandado de Segurança n. 11.145/DF, pelo qual, por maioria, foi denegada a segurança pleiteada pela impetrante. O referido Mandado de Segurança foi impetrado por uma servidora aposentada da Justiça Federal em face de ato do Conselho da Justiça Federal que determinou a revisão dos

vencimentos de sua aposentadoria. Para melhor compreensão do caso é importante traçar um breve histórico do ocorrido.<sup>101</sup>

A servidora da Justiça Federal, na época servidora ativa, postulou no Poder Judiciário um acréscimo de 26,05%, referente à Unidade de Referência de Preços de fevereiro de 1989, na base de cálculo de seus vencimentos, tendo a ação transitada em julgado a seu favor no ano de 1990.<sup>102</sup>

A URP, ou Unidade de Referência de Preços, foi instituída pelo Decreto-Lei nº 2.335 de 1987 para fins de reajuste de preços e salários em uma época de inflação desenfreada. O mencionado Decreto-Lei estabeleceu que os salários dos trabalhadores seriam reajustados mensalmente em proporção idêntica à variação da URP que, por sua vez, seria determinada pela média mensal da variação do IPC ocorrida no trimestre imediatamente anterior.<sup>103</sup>

Ou seja, para evitar que os salários dos trabalhadores fossem reajustados apenas anualmente, na data-base de cada categoria, ocorreriam reajustes mensais com base na URP, com natureza jurídica de antecipação salarial, que seriam devidos até a data-base de cada categoria, quando aí seriam absorvidos totalmente pela nova estrutura remuneratória.

Pois bem. Dessa forma, a servidora, após o trânsito em julgado da ação em 1990, passou a receber um acréscimo de 26,05% nos seus vencimentos. Entretanto, com a edição da Lei n. 10.475/2002, os servidores da Justiça Federal tiveram suas remunerações reajustadas em valores superiores ao percentual de 26,05%. Em vista disso, o Supremo Tribunal Federal editou a Resolução n. 234 determinando a revisão dos vencimentos de alguns servidores ativos e inativos, sendo que, no que se refere à

---

<sup>101</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 11.145/DF. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200501887657&pv=010000000000&tp=51>. Acesso em 4/11/2011.

<sup>102</sup> *Id. ibid.*

<sup>103</sup>BRASIL. Decreto-Lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987. Dispõe sobre o congelamento de preços e aluguéis, reajustes mensais de salários e vencimentos, institui a Unidade de Referência de Preços (URP), e dá outras providências. Disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1987/2335.htm>. Acesso em 10 de janeiro de 2011.

remuneração da impetrante, determinou que a parcela de 26,05%, referente à URP/89, fosse absorvida pela nova remuneração instituída pela Lei n. 10.475/2002.<sup>104</sup>

A servidora impetrou o Mandado de Segurança alegando ofensa ao direito líquido e certo de continuar recebendo a parcela. Alegou também a decadência inscrita no art. 54 da Lei n. 9.784/99, vez que recebia a parcela há mais de 5 (cinco) anos e, por fim, argumentou que houve vulneração da coisa julgada.<sup>105</sup>

O Ministro João Otávio de Noronha, relator do Mandado de Segurança, decidiu denegar a segurança sob o fundamento de que a decisão judicial que concedeu à impetrante o direito ao recebimento de 26,05%, referente à URP de fevereiro de 1989, o fez baseado nas leis vigentes naquela época (1990). Em sendo assim, aquela realidade não mais subsistiria com o advento da Lei n. 10.475/2002, visto que essa norma teria fixado novos parâmetros remuneratórios aos servidores, assegurando, inclusive a irredutibilidade dos vencimentos.<sup>106</sup>

Sobre esse aspecto, ao proferir seu voto, o Ministro Teori Albino Zavascki destacou que todas as sentenças têm embutidas a cláusula *rebus sic stantibus*, ou seja, a sentença tem eficácia enquanto permanecer a mesma situação de fato e a mesma situação de direito.<sup>107</sup>

Ocorre que, como já dito, a segurança não foi denegada à unanimidade. Os Ministros Napoleão Nunes Maia Filho e Luiz Fux votaram pela concessão da segurança. O Ministro Napoleão Nunes Maia Filho argumentou que haveria violação à coisa julgada, visto que esse instituto procura proteger as situações individuais também diante da inovação legislativa. Assim, se a entrada em vigor de uma nova lei pudesse desfazer as situações que foram reconhecidas pelo Poder Judiciário, haveria um enfraquecimento do

---

<sup>104</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 11.145/DF. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200501887657&pv=010000000000&tp=51>. Acesso em 4/11/2011.

<sup>105</sup> *Id. ibid.*

<sup>106</sup> *Id. ibid.*

<sup>107</sup> *Id. ibid.*

prestígio da própria decisão judicial e, em última instância, da própria instituição da Justiça.<sup>108</sup>

Já o Ministro Luiz Fux votou pela concessão da segurança por outro fundamento. Segundo ele, o Supremo Tribunal Federal, em situação semelhante, estabeleceu que a vantagem pecuniária incluída nos proventos de aposentadoria do servidor por força de decisão judicial definitiva, não poderia ser suprimida, a não ser depois do ajuizamento de ação rescisória. De toda sorte, a segurança foi denegada por ampla maioria da Corte Especial, já que apenas 2 (dois) Ministros votaram a favor da concessão da segurança.<sup>109</sup>

O segundo precedente do Superior Tribunal de Justiça a ser apresentado é o Mandado de Segurança n. 11.045/DF. Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por servidor contra ato do Presidente do Conselho da Justiça Federal objetivando o restabelecimento do pagamento da Gratificação por Atividade Técnico-Administrativa – GATA.<sup>110</sup>

O caso é bem parecido com o precedente anterior. O impetrante, servidor da Justiça Federal, obteve o direito de incorporar a referida gratificação em seus vencimentos, a partir de 1987, por meio de sentença transitada em julgado. Após a edição da Lei n. 10.475/2002, entretanto, ao julgar um processo de auditoria, o Conselho da Justiça Federal decidiu pela exclusão dos vencimentos do impetrante do valor correspondente à Gratificação por Atividade Técnico-Administrativa – GATA, pelo fundamento de que a sentença que garante vantagens funcionais tem eficácia apenas à vista da lei vigente à data de sua prolação. Portanto, modificada a legislação, e instituída uma nova estrutura remuneratória, o servidor só teria direito à sua irredutibilidade, de maneira que, sendo o caso, perceberia a parcela suprimida como vantagem pessoal.<sup>111</sup>

O impetrante alegou violação ao artigo 5º, XXXVI da Constituição Federal, o qual preceitua que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". O Ministro Teori Albino Zavascki, relator do mencionado Mandado de

---

<sup>108</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 11.145/DF. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200501887657&pv=010000000000&tp=51>. Acesso em 4/11/2011.

<sup>109</sup> *Id. ibid.*

<sup>110</sup> *Id. ibid.*

<sup>111</sup> *Id. ibid.*

Segurança, votou pela denegação da segurança. Para melhor compreensão de seu entendimento, convém transcrever trechos de seu voto:<sup>112</sup>

Não há qualquer inconstitucionalidade no ato atacado, especialmente no que diz respeito à garantia da coisa julgada. É que todas as sentenças judiciais, notadamente as que tratam de relações jurídicas com efeitos prospectivos, têm sua eficácia temporal vinculada à cláusula *rebus sic stantibus*, isto é, sua força vinculativa permanece enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito existentes quando da sua prolação. Mas isso não inibe a atividade normativa do Poder Legislativo, quanto a fatos futuros. Ou seja, não atenta contra a coisa julgada a superveniente alteração do estado de direito, desde que a nova norma jurídica tenha eficácia *ex nunc*, sem efeitos retroativos, como ocorreu no caso.

(...)

Aqui, a decisão judicial perdeu sua eficácia vinculante com a inovação no regime jurídico de remuneração dos servidores do Poder Judiciário da União, que passou a abranger, sob novas rubricas, os valores anteriormente percebidos, assegurando-se, apenas, a irredutibilidade da remuneração (art. 6º da Lei 10.475/2002). Não houve, portanto, a apontada ofensa à coisa julgada.<sup>113</sup>

Na realidade, depreende-se que os fundamentos utilizados pelo Ministro Teori Albino Zavascki foram praticamente os mesmos utilizados no precedente anterior. Dessa vez, contudo, a segurança foi denegada pela Corte Especial do STJ à unanimidade. Aliás, impende registrar que esse acórdão foi proferido em 3 de fevereiro de 2010, isto é, é mais recente que o precedente anterior.

O terceiro precedente do Superior Tribunal de Justiça a ser apresentado é o Mandado de Segurança n. 13.721/DF, de relatoria da Ministra Nancy Andrighi. O referido *mandamus* foi impetrado por 3 (três) servidores da Justiça Federal contra atos praticado pelo Presidente do Conselho da Justiça Federal e Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região. O caso também diz respeito à supressão do percentual de 26,05%

---

<sup>112</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 11.045/DF. Rel. Min. Teori Albino Zavascki. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200501646190&pv=010000000000&tp=51>. Acesso em 14/11/2011.

<sup>113</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 11.045/DF. Rel. Min. Teori Albino Zavascki. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200501646190&pv=010000000000&tp=51>. Acesso em 14/11/2011.

(referente à URP/89) da remuneração dos servidores, percebido por eles, em razão de uma ação transitada em julgado no ano de 1993.<sup>114</sup>

Cumpra registrar uma peculiaridade nesse caso. Nos anos de 2004 e 2006, o Tribunal de Contas da União já havia determinado ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região a suspensão do pagamento do percentual de 26,05%, referente à URP de fevereiro de 1989. Ocorre que, como a determinação para a suspensão do pagamento partiu do Tribunal de Contas da União, a competência para o julgamento do Mandado de segurança, consoante o art. 102, I, d, da Constituição Federal, é do Supremo Tribunal Federal.<sup>115</sup>

Dessa forma, os servidores impetraram em 2004, no Supremo Tribunal Federal, mandados de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União, tendo sido proferidas decisões liminares garantindo a manutenção do pagamento nos mesmos moldes que vinha ocorrendo. Mais tarde, em 2006, ainda houve o ajuizamento de reclamação no STF, a fim de se evitar o descumprimento da ordem, tendo sido também proferida decisão liminar a favor dos servidores.<sup>116</sup>

Em 2008, quando mais uma vez o Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região determinou a suspensão do pagamento do referido percentual, os servidores peticionaram nos autos da Rcl. 4451/DF e do MS 25.563/CE (processos em trâmite no Supremo Tribunal Federal que asseguravam a manutenção do pagamento da parcela), alegando descumprimento da decisão.<sup>117</sup>

Naquela oportunidade, no entanto, os Ministros Relatores do Supremo Tribunal Federal entenderam que não lhes competiria se pronunciar sobre a matéria, visto que, diferente do que acontecera nas outras vezes, agora a determinação para o Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região suspender o pagamento da URP/89 decorreu de uma decisão do Conselho da Justiça Federal. Em sendo assim, o órgão jurisdicional

---

<sup>114</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 13.721/DF. Rel. Min. Nancy Andrighi. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200501887657&pv=010000000000&tp=51>. Acesso em 20/11/2011.

<sup>115</sup> *Id. ibid.*

<sup>116</sup> *Id. ibid.*

<sup>117</sup> *Id. ibid.*

competente para apreciar a matéria seria o Superior Tribunal de Justiça e não mais o Supremo Tribunal Federal.<sup>118</sup>

Em vista disso, os servidores impetraram o Mandado de Segurança n. 13.721/DF, julgado em 20 de maio de 2009 pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, a qual, por unanimidade, denegou a segurança pleiteada. Transcreve-se trecho do voto condutor, que elucida bastante o entendimento da Corte sobre a matéria:<sup>119</sup>

Conforme se verifica da análise minuciosa dos documentos do processo, a questão, aqui, não se refere a um suposto desrespeito à coisa julgada formada no Processo nº 89.0001705-5, que beneficiara os impetrantes. Trata-se de equalização dos vencimentos dos servidores públicos diante de um panorama jurídico posterior, substancialmente diferente daquele analisado pelo Poder Judiciário no julgamento da ação que garantiu aos impetrantes a diferença de correção monetária *sub judice*.<sup>120</sup>

Na realidade, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça fundamentou a decisão de forma idêntica à fundamentação utilizada nos precedentes anteriores. Em suma, nos 3 (três) precedentes apresentados, entendeu-se que não haveria violação à coisa julgada, uma vez que os efeitos de sentença judicial referente a relação jurídica continuativa só perduram enquanto subsistir a situação de fato ou de direito que lhes deu causa, isto é, a sentença deve ser cumprida considerando a estrutura remuneratória vigente à época de sua prolação. Quando se estabelece, por lei, novos valores salariais, todas as vantagens pagas anteriormente estarão incorporadas aos novos níveis. Reconheceu-se, assim, a eficácia *rebus sic stantibus* da coisa julgada material.

## 4.2. Precedentes do Supremo Tribunal Federal

O primeiro precedente do Supremo Tribunal Federal a ser apresentado é o acórdão proferido nos autos do Mandado de Segurança n. 23.665, em 5 de junho de 2002. Nesse caso, o Plenário do STF, por unanimidade, concedeu a segurança pleiteada.

---

<sup>118</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 13.721/DF. Rel. Min. Nancy Andrighi. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200501887657&pv=010000000000&tp=51>. Acesso em 20/11/2011.

<sup>119</sup> *Id. ibid.*

<sup>120</sup> *Id. ibid.*

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por servidores públicos aposentados contra ato do Tribunal de Contas da União que determinou a suspensão do pagamento das parcelas referentes à URP de fevereiro de 1989 (26,05%), incluídas em seus proventos por decisão judicial transitada em julgado.<sup>121</sup>

A Corte Suprema, em síntese, entendeu que o Tribunal de Contas da União – TCU não poderia impor à autoridade administrativa sujeita à sua fiscalização a suspensão do respectivo pagamento, uma vez que o direito dos servidores estaria coberto pelo manto da *res judicata*, de modo que só poderia ser desconstituído pela via da ação rescisória.<sup>122</sup>

Em outras palavras, o Supremo Tribunal Federal afirmou que o Tribunal de Contas da União não poderia determinar a suspensão do pagamento da parcela de 26,05%, referente à URP/89, pois estaria violando a coisa julgada, que só poderia ser desconstituída pelo manejo da ação rescisória. Em vista disso, concedeu a segurança para tornar sem efeito a determinação oriunda da Corte de Contas.<sup>123</sup>

O segundo precedente do Supremo Tribunal Federal trata-se de acórdão proferido pelo Plenário da Corte nos autos do Mandado de Segurança n. 25.009, em 24 de novembro de 2004. O caso é idêntico ao anterior. Servidores impetraram Mandado de Segurança em face de ato do Tribunal de Contas da União que determinou ao Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região a suspensão do pagamento da parcela referente à URP de fevereiro de 1989.<sup>124</sup>

Os Ministros da Corte Suprema acordaram, por unanimidade, pela concessão da segurança. Conforme entendeu o Ministro Carlos Velloso, relator do voto, acompanhado por todos os Ministros presentes, o Tribunal de Contas da União não pode determinar a supressão de vantagem pecuniária, incorporada aos proventos de servidor público, por força de decisão judicial transitada em julgado. Segundo o STF, a situação jurídica

---

<sup>121</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n. 23.665. Rel. Min. Maurício Correa. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>. Acesso em 20/11/2011.

<sup>122</sup> *Id. ibid.*

<sup>123</sup> *Id. ibid.*

<sup>124</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n. 25.009. Rel. Min. Carlos Velloso. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>. Acesso em 20/11/2011.

acobertada pela coisa julgada somente pode ser modificada pela via da ação rescisória.<sup>125</sup>

Isto é, o Supremo Tribunal Federal manteve o entendimento proferido no precedente anteriormente apresentado no sentido da necessidade do manejo da ação rescisória para a supressão do pagamento de parcela remuneratória, incorporada na remuneração do servidor por força de decisão judicial transitada em julgado.<sup>126</sup>

O terceiro precedente da Corte Suprema a ser apresentado é o acórdão proferido em 15 de dezembro de 2005, nos autos do Mandado de Segurança n. 25.460, de relatoria do Ministro Carlos Velloso. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, por unanimidade, concederam a segurança pleiteada.<sup>127</sup>

No caso, uma servidora do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA impetrou Mandado de Segurança em face de ato do Tribunal de Contas da União e do Coordenador Geral de Recursos Humanos da Autarquia, que determinaram a suspensão do pagamento do percentual de 26,05%, referente à URP de fevereiro de 1989.<sup>128</sup>

O Tribunal, por unanimidade, concedeu a segurança, a fim de tornar sem efeito a ordem oriunda do Tribunal de Contas da União - TCU, seguindo a mesma linha de entendimento dos precedentes anteriores. Em suma, reputou indevida a ordem da Corte de Contas, haja vista que violaria a coisa julgada, de maneira que apenas com o manejo de ação rescisória seria possível a suspensão do pagamento da verba remuneratória.<sup>129</sup>

Por fim, o último precedente do Supremo Tribunal Federal a ser apresentado é o Mandado de Segurança n. 27.962/DF. Difere dos demais precedentes apresentados porque nesse caso a decisão foi proferida monocraticamente pelo Ministro Celso de Mello e não pelo Pleno do Tribunal. No entanto, reputo ser um importante precedente porque,

---

<sup>125</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n. 25.009. Rel. Min. Carlos Velloso. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>. Acesso em 20/11/2011.

<sup>126</sup> *Id. ibid.*

<sup>127</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n. 25.460. Rel. Min. Carlos Velloso. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>. Acesso em 20/11/2011.

<sup>128</sup> *Id. ibid.*

<sup>129</sup> *Id. ibid.*

além de ser bem recente (julgado em 19 de março de 2010), traz novos fundamentos para a concessão da segurança, além daqueles utilizados nos julgados anteriores.

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado com o objetivo de questionar a validade jurídica de determinação oriunda do Tribunal de Contas da União para que fosse suspenso o pagamento da verba remuneratória denominada URP de fevereiro de 1989 (26,05%), recebida pelo servidor em razão de decisão judicial transitada em julgado há 16 (dezesseis) anos.<sup>130</sup>

O Ministro Celso de Mello concedeu a segurança, utilizando-se do mesmo fundamento dos precedentes já apresentados, no sentido de que a situação jurídica acobertada pela coisa julgada somente poderia ser modificada pela via da ação rescisória. Além disso, entendeu que a suspensão do pagamento violaria o princípio da segurança jurídica, uma vez que a impetrante recebia há mais de 16 anos a parcela correspondente à URP de fevereiro de 1989 (26,05%), a qual lhe foi concedida com fundamento em decisão judicial transitada em julgado.<sup>131</sup>

### **4.3. Posição controvertida da jurisprudência**

Observando-se os precedentes apresentados do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, resta claro que há uma contradição entre o posicionamento das duas mais altas Cortes Jurídicas do país sobre o tema.

Enquanto o Superior Tribunal de Justiça entende que o pagamento de uma parcela remuneratória a determinado servidor público, por força de decisão judicial transitada em julgado, pode ser suspenso pela Administração, desde que a parcela tenha sido “absorvida” pelos ulteriores reajustes salariais concedidos ao servidor, o Supremo Tribunal Federal exige o ajuizamento de ação rescisória para desconstituir a coisa julgada.

Diante de todo o exposto no presente trabalho, acompanha-se o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria, uma vez que o entendimento do

---

<sup>130</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n. 27.962/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>. Acesso em 20/11/2011.

<sup>131</sup> *Id. ibid.*

Supremo Tribunal Federal em exigir o ajuizamento de ação rescisória pela Administração Pública para deconstituir a coisa julgada, para, só depois proceder à suspensão do pagamento das parcelas tidas como indevidas, não leva em consideração o poder de autotutela da administração, nem tampouco os limites temporais da coisa julgada.

Como já exhaustivamente exposto, a força da coisa julgada não produz efeitos *ad eternum*, mas tão somente enquanto perdurar a mesma situação fático-jurídica de quando prolatada a sentença, em virtude da cláusula *rebus sic stantibus*. Além disso, como o próprio Supremo Tribunal Federal entende, servidor público não possui direito adquirido a regime jurídico. Por último, ainda é preciso considerar que a Administração Pública detém o poder de anular seus próprios atos quando ilegais, em razão de seu poder de autotutela, corolário do princípio constitucional da legalidade.

## CONCLUSÃO

Através da análise executada pelo presente trabalho, conclui-se, em primeiro lugar, que há um desalinhamento entre a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, o que prejudica a segurança jurídica e o princípio constitucional da isonomia, já que, como demonstrado, quando uma demanda dessa espécie desemboca no Superior Tribunal de Justiça, via de regra, é decidida de maneira diametralmente oposta aos julgados do Supremo Tribunal Federal.

No primeiro capítulo, foi traçada uma visão geral a respeito do princípio da autotutela da Administração Pública, diferenciando o poder de revogação do poder de anulação dos atos administrativos. Na segunda parte, abordou-se o princípio da segurança jurídica, cujo estudo mostrou-se imprescindível para averiguar a legalidade/constitucionalidade do ato exarado pela Administração, a fim de excluir certos pagamentos indevidos efetuados aos servidores.

No terceiro capítulo, foi realizada uma análise a respeito da natureza jurídica do referido ato, bem como foram feitos breves apontamentos sobre a decadência administrativa e o devido processo legal. Por fim, no derradeiro capítulo foram apresentados alguns precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal sobre o tema estudado, para depois observar-se a patente contradição entre os julgados.

De mais a mais, pelo estudo do princípio da autotutela da Administração Pública, assim como pelo exame do princípio da segurança jurídica, sobretudo do direito adquirido e da coisa julgada, inferiu-se que o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça é o mais coerente com o ordenamento jurídico pátrio.

Assim, diante da análise apresentada, recomenda-se à Administração Pública, sempre que houver qualquer alteração no sistema remuneratório de seus servidores, seja por modificação estrutural ou somente pelo reajuste de valores, que seja realizada uma análise na folha de pagamento dos servidores, a fim de se averiguar se os pagamentos efetuados por força de ordem judicial devem permanecer inseridos na remuneração do servidor ou devem ser excluídos (ou absorvidos) pelo novo sistema remuneratório, seguindo os moldes de inserção das rubricas indicados pelo Acórdão 2.161/2005 do

Plenário do Tribunal de Contas da União.

Com essa conduta sugerida, evitar-se-á a manutenção de pagamentos indevidos por longos períodos, preservando sobremaneira o Erário. Além disso, é possível que vários litígios judiciais sejam evitados, já que a rubrica será absorvida no momento adequado e, por conseqüência, o servidor não será surpreendido com um aviso de redução em sua remuneração, apenas quando a Administração perceber o equívoco do pagamento.

Este trabalho pode ter continuidade por meio de uma pesquisa com o objetivo de analisar os danos causados ao Erário pelos pagamentos indevidos efetuados pela União e suas Autarquias e Fundações Públicas a seus servidores. Outrossim, pode ser realizada uma análise mais minuciosa do vício que atinge o ato do pagamento ilegal, assim como dos óbices para sua retirada do ordenamento jurídico. Por fim, ainda pode se examinar se a modificação da forma de pagamento de determinada parcela remuneratória (de percentual para valor nominal) pela Administração Pública fere algum direito do servidor.

A continuidade da pesquisa acerca deste tema é relevante para a preservação do Erário, assim como para um melhor conhecimento da sociedade sobre o assunto, sobretudo os diretamente interessados, como servidores, julgadores e profissionais do meio jurídico acadêmico. Aliás, com um debate mais amplo da matéria, a tendência é que a jurisprudência das duas maiores Cortes Jurídicas do país convirja a um entendimento comum.

Nesse sentido, em resposta à problemática apresentada, a principal conclusão do presente estudo é que a Administração Pública, em face de seu poder de autotutela, possui o dever de suprimir qualquer parcela da remuneração do servidor, quando observar a impropriedade do pagamento, ainda que tal parcela estiver sendo paga sob o pretenso argumento da coisa julgada, sobretudo porque o princípio da segurança jurídica, esculpido no caput do art. 5º da Constituição Federal, não veda tal supressão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 25ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. Temas de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar. 2ª Ed. 2002.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. Princípios de Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores: 2002.

BRASIL. Código Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm).

BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm).

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm).

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987. Dispõe sobre o congelamento de preços e aluguéis, reajustes mensais de salários e vencimentos, institui a Unidade de Referência de Preços (URP), e dá outras providências. Disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1987/2335.htm>.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a Ação Popular. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4717-29-junho-1965-377818-norma-pl.html>.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 11.045/DF. Rel. Min. Teori Albino Zavascki. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200501646190&pv=01000000000&tp=51>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 11.145/DF. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200501887657&pv=01000000000&tp=51>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 13.721/DF. Rel. Min. Nancy Andrighi. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200501887657&pv=010000000000&tp=51>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n. 23.665. Rel. Min. Maurício Correa. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n. 25.009. Rel. Min. Carlos Velloso. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n. 25.460. Rel. Min. Carlos Velloso. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n. 27.962/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/listarProcesso.asp>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 594296/MG. Rel. Ministro Dias Toffoli. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2644122>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 469479/PI. Rel. Ministro Eros Grau. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2644122>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 241.884/ES. Recte: Estado do Espírito Santo. Recdos: Ermínia Tosta de Freitas Godoi Gonçalves e outros. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 24 de junho de 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.161/2005 – Plenário. Representação. Pagamento de Vantagens Oriundas de Planos Econômicos. Determinação. Representação no 019.074/2005-0. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 7 de dezembro de 2005. Disponível em <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em 1 de dezembro de 2011

BRUNO, Reinaldo Moreira; DEL OMO, Manolo. Servidor Público: doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. Servidor Público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido. 1ª Ed. (ano 2003), 4ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2007.

COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n. 9.784/99). Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. Curso de direito processual civil. Teoria da prova, direito probatório, teoria do precedente, decisão judicial, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. V. 2. 5ª ed. rev. e atual. Salvador: Editora Jus Podivm, 2010.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. 2ª ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

LEAL, Rosemiro Pereira (Coord. e Colab.). O ciclo teórico da coisa julgada: de Chiovenda a Falazzari. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz.. Manual do processo de conhecimento. 3ª ed. rev., atual. e ampl., da 2ª ed. rev., atual. e ampl. do livro Manual do processo de conhecimento: a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e direito adquirido. Brasília: ENAP, 1998.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de Processo Civil Comentado e legislação processual extravagante em vigor: atualizado até 15.03.02, 6. ed. rev., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Ato administrativo. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

PIRES, Maria Coeli Simões. Direito adquirido e ordem pública: segurança jurídica e transformação democrática. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PORTO, Sérgio Gilberto. Coisa Julgada Civil. 3ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

REALE, Miguel. Revogação e Anulamento do Ato Administrativo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

SANTOS NETO, João Antunes dos. Da anulação ex officio do ato administrativo. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

TALAMINI, Eduardo. Coisa Julgada e sua revisão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

ZANCANER, Weida. Da convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ZAVASCKI, Teori Albino. Coisa Julgada em Matéria Constitucional: Eficácia das Sentenças nas Relações Jurídicas de Trato Continuado. Academia Brasileira de Direito Processual Civil. Disponível em <http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Teori%20Zavascki%20-%20formatado.pdf>.