



**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

CRISTIANO BRILHANTE DE SOUZA

**A REVISÃO JUDICIAL DE ATOS DO TCU: REFLEXÕES ACERCA DA COISA
JULGADA NO CASO URP E A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA TEORIA
DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS COMO ALTERNATIVA PARA MITIGAR A
TENSÃO ENTRE O STF E A CORTE DE CONTAS**

**BRASÍLIA
2018**

CRISTIANO BRILHANTE DE SOUZA

A REVISÃO JUDICIAL DE ATOS DO TCU: REFLEXÕES ACERCA DA COISA JULGADA NO CASO URP E A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS COMO ALTERNATIVA PARA MITIGAR A TENSÃO ENTRE O STF E A CORTE DE CONTAS

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção título de Mestre em Direito na área de concentração Constituição e Sociedade, linha de pesquisa Jurisdição Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lima Quintas

BRASÍLIA
2018

SOUZA, Cristiano Brilhante de

A revisão judicial de atos do TCU: reflexões acerca da coisa julgada no caso URP e a possibilidade de aplicação da Teoria dos Diálogos Institucionais como alternativa para mitigar a tensão entre o STF e a Corte de Contas / Cristiano Brilhante de Souza. Brasília, 2018.

219 fl.

Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasileiro de Direito Público. Escola de Direito de Brasília, 2018.

Orientador: Fábio Lima Quintas.

Inclui bibliografia.

1. Tribunais de Contas. 2. Controle Judicial. 3. Limites da Coisa julgada. 4. Segurança Jurídica. 5. Diálogos Institucionais. I. Quintas, Fábio Lima (Orientador). II. Instituto Brasileiro de Direito Público. Escola de Direito de Brasília. III. Título.

CRISTIANO BRILHANTE DE SOUZA

A REVISÃO JUDICIAL DE ATOS DO TCU: REFLEXÕES ACERCA DA COISA JULGADA NO CASO URP E A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS COMO ALTERNATIVA PARA MITIGAR A TENSÃO ENTRE O STF E A CORTE DE CONTAS

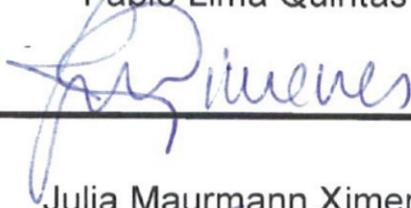
Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção título de Mestre em Direito na área de concentração Constituição e Sociedade, linha de pesquisa Jurisdição Constitucional.

Brasília-DF, 10 de abril de 2018.

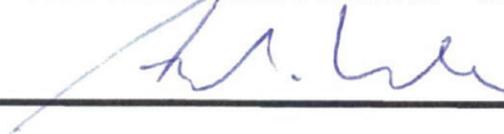
BANCA EXAMINADORA



Fábio Lima Quintas - IDP



Julia Maurmann Ximenes - IDP



André Rufino do Vale - UnB

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha esposa Íris e ao meu filho Henrique pelo apoio incondicional e pela paciência que tiveram comigo ao longo desta caminhada.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me dado forças para continuar nos momentos mais difíceis e por ter colocado pessoas especiais a meu lado, sem as quais certamente não teria chegado ao final do caminho.

A minha querida esposa Íris, sem a qual certamente eu não teria conseguido concretizar este trabalho, em razão da importância que tem na minha vida e pela compreensão, apoio, paciência e companheirismo.

Ao meu filho Henrique, que mesmo pequeno, soube compreender minhas ausências decorrentes das horas de pesquisa e estudo empreendidas ao longo dessa jornada.

Aos meus novos amigos do mestrado, pelos bons momentos que dividimos juntos e que certamente tornaram mais leve meu trabalho.

Ao Professor Dr. Fábio Quintas, por toda a dedicação, paciência e disponibilidade na orientação desta pesquisa, em que se mostrou não apenas um orientador, mas um grande amigo e exemplo de profissional que inspira qualquer aluno a seguir em frente.

EPÍGRAFE

“De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.” (Rui Barbosa)

RESUMO

Constitui objeto de estudo da presente dissertação a revisão judicial exercida pelo Supremo Tribunal Federal, em face das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União no exercício de suas competências constitucionais. O TCU é órgão independente e autônomo que possui competências próprias, exclusivas e indelegáveis, hauridas diretamente da Constituição Federal. Suas decisões embora não sejam jurisdicionais também não se identificam como puramente administrativas, situando-se em patamar intermediário entre uma e outra. A prática tem mostrado que, em várias oportunidades, as decisões do TCU têm sido confrontadas pelo controle judicial em situações que envolvem, inclusive, o mérito da decisão. Além disso, o controle judicial exercido em face de determinadas decisões da Corte de Contas Federal tem se mostrado contraditório, por vezes negando entendimentos pacíficos do Supremo Tribunal Federal, os quais, via de regra, são seguidos pelo TCU. O caso concreto utilizado como exemplo principal neste estudo para demonstrar uma das faces do controle judicial realizado no âmbito da Corte de Contas trata do pagamento da parcela remuneratória denominada URP, percebida atualmente pelos servidores da Universidade de Brasília com fundamento em decisões judiciais transitadas em julgado. Por envolver expressiva despesa de pessoal no orçamento da entidade, que é vinculada ao Poder Executivo Federal, o pagamento da referida parcela atrai a competência fiscalizatória do TCU. Assim, no exercício de suas atribuições, o TCU, ao interpretar os limites da coisa julgada no caso concreto, à luz da jurisprudência do STF e com objetivo de orientar o gestor sobre como deve se dar o correto cumprimento da decisão judicial, se vê diante da divergência de entendimentos da Suprema Corte, ora confirmando, ora negando as decisões submetidas ao controle judicial. A referida postura aparentemente adversarial entre as mencionadas instituições gera tensões e fragiliza a segurança jurídica buscada pelos jurisdicionados. Nesse contexto, a principal hipótese a que a problemática induz é a de que, a despeito da crescente intervenção do poder judiciário nas decisões proferidas pelo TCU, a Corte de Contas, em regra, tem se guiado pelos preceitos constitucionais e legais que detalham suas competências norteando-se, sempre que possível, pela jurisprudência do STF, inferindo-se que boa parte das revisões judiciais que efetivamente ocorrem, se devem a uma possível má compreensão das funções atribuídas ao TCU pela Constituição Federal por parte do Poder Judiciário, em especial, pelo STF.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Controle judicial. Limites da coisa julgada. Segurança jurídica. Diálogos institucionais.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is the judicial review carried out by the Federal Supreme Court, in the face of decisions handed down by the Federal Court of Audit (TCU) in the exercise of its constitutional powers. The TCU is an independent and autonomous body that has its own, exclusive and non-delegable competences, directly derived from the Federal Constitution. Their decisions, although they are not jurisdictional, also do not identify themselves as purely administrative, standing at an intermediate level between one and the other. Practice has shown that, on several occasions, TCU decisions have been confronted by judicial control in situations that even involve the merits of the decision. In addition, the judicial control exercised in certain decisions of the Federal Court of Audit has been contradictory, sometimes denying peaceful understandings of the Federal Supreme Court (STF), which, as a rule, are followed by the TCU. The concrete case used as the main example in this study to demonstrate one of the faces of judicial control carried out within the scope of the Court of Accounts deals with the payment of the remuneration portion denominated URP, currently perceived by the servants of the University of Brasília, based on judgments passed through unappealable judgments. Because it involves significant personnel expenses in the entity's budget, which is tied to the Federal Executive Branch, the payment of said portion attracts TCU's supervisory competence. Thus, in the exercise of its attributions, the TCU, in interpreting the limits of the thing adjudicated in the specific case, in the light of the jurisprudence of the STF and with the purpose of guiding the manager on how the correct compliance with the judicial decision must be complied with, of the divergence of understandings of the Supreme Court, sometimes confirming, or denying the decisions submitted to judicial control. This apparently adversarial stance between the above mentioned institutions creates tensions and weakens the legal security sought by citizens. In this context, the main hypothesis that the problem induces is that, in spite of the increasing intervention of the judiciary in TCU decisions, the Court of Auditors has, as a rule, been guided by the constitutional and legal provisions that detail its competences based on STF jurisprudence, and it is inferred that most of the judicial reviews that actually occur are due to a possible misunderstanding of the functions attributed to the TCU by the Federal Constitution by the Judiciary, in particular, by STF.

Keywords: Courts of Accounts. Judicial control. Limits of Thought judged. Legal certainty. Institutional dialogues.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ADUFC – Associação dos Docentes da Universidade Federal do Ceará

ADUFPI – Associação dos Docentes da Universidade Federal do Piauí

ADUNB – Associação dos Docentes da Universidade de Brasília

IPC – Índice de Preços ao Consumidor

MS – Mandado de Segurança

RE – Recurso Extraordinário

REsp – Recurso Especial

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

RJU – Regime Jurídico Único

SAE/DF – Sindicato dos Auxiliares em Administração Escolar do Distrito Federal

SINPRO/DF – Sindicato dos Professores do Distrito Federal

SINTFUB – Sindicato dos Trabalhadores da Fundação Universidade de Brasília

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

URP – Unidade de Referência de Preços

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Exemplos de *Writs* impetrados no STF contra atos do TCU

QUADRO 2 – Esquema de cálculo da URP para o trimestre Set/Out/Nov-1988

QUADRO 3 – Mandados de Segurança contra atuação do TCU em casos de pagamento de vantagens decorrentes de planos econômicos: Posição do Min. Celso de Melo

QUADRO 4 – Mandados de Segurança contra atuação do TCU em casos de pagamento de vantagens decorrentes de planos econômicos: Posição do Min. Luiz Fux

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E ESQUEMAS

FIGURAS

Figura 1 – Funções do TCU

Figura 2 – Inflação e URP

Figura 3 – Síntese da sistematização proposta por Christine Bateup

ESQUEMAS

Esquema 1 – Discussão inicial da URP no âmbito da Justiça do Trabalho

Esquema 2 – Extensão administrativa do índice decorrente da URP aos servidores da UnB não amparados pelas decisões judiciais proferidas pela Justiça do Trabalho

Esquema 3 – A URP da UnB no Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I – O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: ASPECTOS HISTÓRICOS, CARACTERÍSTICAS GERAIS E FORMAS DE ATUAÇÃO	30
1. INTRODUÇÃO	30
2. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	30
2.1. FORMAÇÃO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL	30
2.2. O DESENHO INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO CONFERIDO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988	34
2.3. NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E POSSIBILIDADES DE REVISÃO DE SUAS DECISÕES	40
2.4. AS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DO TCU	49
2.5. LIMITES DESEJÁVEIS AO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DO TCU	52
3. CONCLUSÃO	54
CAPÍTULO II – CONSIDERAÇÕES SOBRE COISA JULGADA	57
1. INTRODUÇÃO	57
2. A COISA JULGADA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	58
3. COISA JULGADA: BREVE CONCEITUAÇÃO DA DOUTRINA NO DIREITO BRASILEIRO	58
4. COISA JULGADA FORMAL E COISA JULGADA MATERIAL	62
5. LIMITES DA COISA JULGADA	64
5.1. LIMITES OBJETIVOS.....	65
5.4.1 ELEMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO LITIGIOSO - CAUSA DE PEDIR E PEDIDO.....	68
5.4.2. A COISA JULGADA E AQUILO QUE NÃO SE DECIDIU.....	69
5.4.3. LIMITES OBJETIVOS DA COISA JULGADA: A CAUSA DE PEDIR	70
5.4.4. LIMITES OBJETIVOS DA COISA JULGADA: O PEDIDO.....	74
5.2. LIMITES SUBJETIVOS	75
5.3. LIMITE TEMPORAL.....	77
5.3.1. JURISDIÇÃO DO CASO CONCRETO: A INCIDÊNCIA DA NORMA.....	77
5.3.2. Os LIMITES TEMPORAIS DA EFICÁCIA DA SENTENÇA E SUA RELAÇÃO COM AS ESPÉCIES DE RELAÇÃO JURÍDICA.....	79
5.3.3. Os LIMITES TEMPORAIS DA EFICÁCIA DA SENTENÇA E SUA RELAÇÃO COM A CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS	82
6. CONCLUSÃO	83
CAPÍTULO III – O CASO URP E AS DIVERGÊNCIAS DE ENTENDIMENTOS NO ÂMBITO DO STF	85
1. INTRODUÇÃO	85
2. A INSTABILIDADE ECONÔMICA NA DÉCADA DE 80	87
2.1. O PLANO BRESSER	88

2.2. O PLANO VERÃO	90
2.3. ESTUDO DA NATUREZA JURÍDICA DA URP	91
2.3.1. <i>NORMAS PRECEDENTES E O DECRETO LEI Nº 2.335 DE 1987: A GÊNESE DA URP</i>	91
2.3.2. <i>ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA DA URP</i>	94
3. CASO CONCRETO PARA DISCUSSÃO: A URP NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA	96
3.1. A DISCUSSÃO INICIAL NO JUDICIÁRIO	97
3.1.1. <i>RECLAMATÓRIA TRABALHISTA 385/1989, QUE TRAMITOU NA 6ª JCI/DF (0038500-08.1989.5.10.0006)</i> . 97	
3.1.1.1. <i>DELIMITAÇÃO DOS LIMITES OBJETIVOS DA COISA JULGADA FORMADA NO ACÓRDÃO 2.047/1990</i>	99
3.1.1.2. <i>DELIMITAÇÃO DOS LIMITES SUBJETIVOS E TEMPORAIS DA COISA JULGADA FORMADA NO ACÓRDÃO 2.047/1990</i>	102
3.1.2. <i>RECLAMATÓRIA TRABALHISTA 686/1989, QUE TRAMITOU NA 5ª JCI/DF, (0068600-46.1989.5.10.0005)</i> 106	
3.1.2.1. <i>DELIMITAÇÃO DOS LIMITES OBJETIVOS DA COISA JULGADA FORMADA NA SENTENÇA DE 1ª INSTÂNCIA PROFERIDA NOS AUTOS DA RT 686/1989</i>	108
3.1.2.2. <i>DELIMITAÇÃO DOS LIMITES SUBJETIVOS E TEMPORAIS DA COISA JULGADA FORMADA NA SENTENÇA DE 1ª INSTÂNCIA PROFERIDA NOS AUTOS DA RT 686/1989</i>	110
3.2. EXTENSÃO ADMINISTRATIVA DO ÍNDICE DECORRENTE DA URP AOS SERVIDORES NÃO AMPARADOS POR DECISÃO JUDICIAL	112
3.2.1. <i>ANÁLISE DOS LIMITES DA COISA JULGADA QUE SE FORMOU NO ÂMBITO DOS MANDADOS DE SEGURANÇA 928/DF E 929/DF</i>	117
3.3. A URP DA UNB NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	121
3.3.1. <i>MANDADO DE SEGURANÇA 25.678</i>	124
3.3.2. <i>MANDADO DE SEGURANÇA 26.156</i>	126
3.3.3. <i>MANDADO DE SEGURANÇA 28.819</i>	127
3.4. A SISTEMÁTICA DE REPRESENTAÇÃO DO TCU EM JUÍZO	129
4. URP: DIVERGÊNCIAS ENTRE ENTENDIMENTOS NO ÂMBITO DO STF	133
4.1. POSIÇÃO DO MINISTRO CELSO DE MELO NOS MANDADOS DE SEGURANÇA 31.412 E 26.086.	134
4.2. POSIÇÃO DO MINISTRO LUIZ FUX NOS MANDADOS DE SEGURANÇA 25.678 E 26.387	137
4.3. POSIÇÃO DO MINISTRO TEORI ZAVASKI NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 596.663	140
4.4. DIVERGÊNCIAS DE ENTENDIMENTO E SEGURANÇA JURÍDICA NO STF	142
5. CONCLUSÃO	144
CAPÍTULO IV –TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS: POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO COMO ALTERNATIVA PARA MITIGAR AS TENSÕES ENTRE O STF E TCU.....	152
1. INTRODUÇÃO	152
2. ASPECTOS DA TEORIA DA SEPARAÇÃO DE PODERES E AS RECENTES PREOCUPAÇÕES COM O AVANÇO DA SUPREMACIA JUDICIAL	154
3. INDÍCIO DE MÁ COMPREENSÃO DO STF ACERCA DAS ATRIBUIÇÕES DO TCU NA APRECIACÃO E REGISTRO DE ATOS DE PESSOAL: A IMPOSIÇÃO DA SUPREMACIA JUDICIAL.	160

4. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS – BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEORIA.....	164
5. A SISTEMATIZAÇÃO DAS TEORIAS DIALÓGICAS PROPOSTA POR CHRISTINE BATEUP	167
5.1. TEORIAS DO MÉTODO JUDICIAL (THEORIES OF JUDICIAL METHOD).....	167
5.1.1. ACONSELHAMENTO JUDICIAL (JUDICIAL ADVICE-GIVING).....	167
5.1.2. DECISÕES CENTRADAS NO PROCEDIMENTO (PROCESS-CENTERED RULES).....	168
5.1.3. MINIMALISMO JUDICIAL (JUDICIAL MINIMALISM).....	170
5.2. TEORIAS ESTRUTURAIS DE DIÁLOGO (STRUCTURAL THEORIES OF DIALOGUE).....	172
5.2.1. TEORIAS DE CONSTRUÇÃO COORDENADA (COORDINATE CONSTRUCTION THEORIES).....	172
5.2.2. TEORIAS DO PRINCÍPIO JURÍDICO (THEORIES OF JUDICIAL PRINCIPLE).....	174
5.2.2.1. PRINCÍPIOS E CONTROLES POLÍTICOS À CORTE (PRINCIPLE AND POLITICAL CHECKS ON THE COURT).....	175
5.2.2.2. PRINCÍPIOS E ARTICULAÇÃO LEGISLATIVA DE POLÍTICAS (PRINCIPLE AND LEGISLATIVE ARTICULATION OF POLICY).....	175
5.2.3. TEORIAS DE EQUILÍBRIO (EQUILIBRIUM THEORIES).....	178
5.2.4. TEORIAS DE PARCERIA (PARTNERSHIP THEORIES).....	181
5.3 A FUSÃO DIALÓGICA (DIALOGIC FUSION).....	184
6. A QUESTÃO DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS E A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA TEORIA NA RELAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE O TCU E O STF.	185
7. CONCLUSÃO	190
CONSIDERAÇÕES FINAIS	194
REFERÊNCIAS	207
ANEXOS.....	219

INTRODUÇÃO

“*Felicitó o País e a república pelo estabelecimento de uma Instituição que será garantia de boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para abusos no que diz respeito a dinheiros públicos*”¹. Com essas palavras, em 17 de janeiro de 1893, Inocêncio Serzedello Correa, então Ministro da Fazenda, inaugurava o primeiro Tribunal de Contas a funcionar efetivamente no Brasil. No futuro, essa estrutura daria lugar, na esfera federal, ao Tribunal de Contas da União.

De lá para cá, ao longo do século XX, o Tribunal de Contas da União foi ganhando relevo e importância nos textos constitucionais pátrios, culminando no desenho institucional vigente a partir da Constituição de 1988. Para compreender as razões pelas quais o TCU foi incumbido das atuais competências dadas pela Constituição vigente convém rememorar, ainda que de forma breve, a ascensão do constitucionalismo no século XX.

O constitucionalismo pode ser entendido como técnica do regime democrático voltada para a limitação e legitimação do poder político². Seguindo essa tendência, a crença na Constituição escrita se espalhou pelo mundo durante a segunda metade do século XX e, nessa toada, algumas cortes constitucionais se tornaram instituições de relevo na Europa, Ásia, América e África. Uma das explicações para o ocorrido é o denominado cenário de recomeço (*The New Beginning Scenario*).³

Bruce Ackerman leciona que uma das formas de recomeço foi a que se verificou na Alemanha com a Lei Fundamental de Bonn (1949). Segundo o referido professor, a referida lei foi tomada como símbolo do rompimento político do povo alemão com ao regime nazista, conferindo legitimidade ao Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) para garantir a força normativa da Lei Fundamental.

O professor Ackerman menciona, ainda, outra forma de recomeço, denominada

¹ GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 47.

² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Editora Almedina, 2003. p. 51.

³ ACKERMAN, Bruce. *The Rise of World Constitutionalism* (1996). Occasional Papers. Paper 4. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/ylsop_papers/4>. Acesso em 22/11/2017.

de cenário triunfalista (*Triumphalist Scenario*). Aqui, movimentos populares vitoriosos procuraram inserir em suas respectivas constituições os valores norteadores do movimento, situação em que a guarda de tais constituições, escritas e rígidas, conferiu papel de destaque às cortes constitucionais⁴.

Dentro do referido contexto, não é difícil defender que, no Brasil, a Constituição de 1988 foi resultado da convergência de interesses, considerados em um determinado momento histórico, de parcela dos fatores reais de poder, em especial o povo, que ansiava por democracia, uma vez que até então vivia-se sob a égide de um regime militar.

Vale dizer que o movimento vitorioso, assim como descrito no cenário triunfalista, inseriu em uma Constituição escrita e rígida os valores que materializavam suas aspirações. No entanto, para além da singela noção de governo da maioria, uma perspectiva democrática plena reclama a realização de direitos que preservem ao indivíduo, moral e materialmente, sua inata condição humana.

Não por acaso, a Constituição de 1988 previu entre os direitos fundamentais não apenas os direitos individuais e políticos, mas também uma gama variada de direitos sociais, ampliando a antiga tradição brasileira de regular em nível constitucional as ordens, econômica e social. Nesse sentido, para permitir o efetivo gozo de todos esses direitos a referida Carta Magna previu um desenho institucional robusto.

Partindo desse breve esboço, e considerando que nossa atual democracia completará em 2018 30 anos, o presente estudo busca examinar o grau de inter-relação entre duas instituições consagradas a partir da Carta de 1988: o Tribunal de Contas da União e o Poder Judiciário, representado aqui pelo Supremo Tribunal Federal.

No exercício das competências previstas no desenho institucional dado pela Constituição de 1988, cabe ao Tribunal de Contas da União, em essência, resguardar a *res pública*. Nesse sentido, a Corte de Contas desempenha relevante papel na persecução da democracia plena. Isso porque, em um Estado estruturalmente

⁴ ACKERMAN, Bruce. *The Rise of World Constitutionalism* (1996). Op. cit.

deficiente em relação a diversos serviços públicos essenciais, dos quais são exemplos, saúde, educação e segurança, e que enfrenta, permanentemente, a escassez de recursos para fazer frente a todos os investimentos necessários, é fundamental que as prioridades estabelecidas pelos representantes eleitos pelo povo, consubstanciadas nas leis orçamentárias, sejam rigorosamente observadas e a realização das receitas e despesas se verifique livre de ilegalidades e irregularidades.

Colocando de outra maneira, o TCU quando avalia a conduta dos responsáveis pela gestão da coisa pública (dinheiros, bens e valores), busca restabelecer, ao erário, o *status quo*, delimitando a separação entre o público e o privado. Nesse caminho o TCU contribui, também, para a que seja alcançada a boa administração, colaborando para a concretização das leis orçamentárias e por conseguinte, dos direitos fundamentais.

No que diz respeito ao Poder Judiciário, vale destacar que, dentre os diversos direitos previstos no art. 5º da Constituição, o inciso XXXV veicula a regra da inafastabilidade da jurisdição, qual seja, “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”. Referido dispositivo possibilita, a qualquer cidadão, recorrer ao Poder Judiciário com vistas a obter a cessação da ameaça ou a reparação da lesão a qualquer direito fundamental. Isso porque, o ordenamento pátrio adotou o sistema da jurisdição una, também denominado monopólio da tutela jurisdicional. Disso decorre que as decisões do Tribunal de Contas da União têm natureza administrativa, e como tal, podem ser questionadas no Poder Judiciário.

Diante dessa prerrogativa delegada ao Poder Judiciário pela Constituição, esta dissertação objetiva refletir sobre as crescentes tensões que decorrem da revisão judicial de atos do TCU, em especial quando a Corte de Contas, no exercício de suas competências constitucionais, se depara com decisões proferidas pelo judiciário que suprimem ou impedem a sua plena atuação no controle da *res pública*.

E não é difícil encontrar situações nas quais a atuação do TCU é questionada pelo Poder Judiciário, em casos que, pelo menos em tese, a Corte de Contas exercitava suas prerrogativas institucionais. Servem de exemplos as recentes as decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas nos Mandados de Segurança 34.510 e 35.506.

No primeiro caso, o TCU, no exercício de competência reconhecida pela Súmula 347 do STF⁵, proferiu decisão, em sede cautelar, para afastar a aplicação dos §§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17 da Lei 13.464/2017⁶, em casos concretos, por considerá-los incompatíveis com os princípios da solidariedade, da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial, todos insculpidos no caput do art. 40 da Constituição Federal. Isso porque, a norma em comento previu o pagamento da parcela denominada bônus de eficiência a servidores inativos, sem que incida sobre ela, qualquer contribuição previdenciária, em contraposição ao comando previsto no art. 40 da CF/1988. A despeito de tal fato, nos autos do MS 34.510, o Ministro Alexandre de Moraes concedeu, em 15 de dezembro de 2017, liminar para afastar os efeitos da decisão do TCU. Em apertada síntese, o Ministro entendeu “ser inconcebível a hipótese do Tribunal de Contas da União, órgão sem qualquer função jurisdicional, permanecer a exercer controle difuso de constitucionalidade nos julgamentos de seus processos, sob o pretenso argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula 347 do STF”.

Nos autos do Mandado de Segurança 35.506, o Ministro Marco Aurélio Melo em decisão monocrática proferida em 8/2/2018, suspendeu a decretação de indisponibilidade de bens adotada pelo TCU, no Acórdão 2.014/2017 proferido pelo Plenário. Em síntese, o Ministro não reconhece a órgão administrativo, como entende ser o Tribunal de Contas da União, poder de impor cautelar de indisponibilidade de bens em desfavor de particular. No caso concreto o TCU, valendo-se da competência

⁵ Súmula 347 (STF) - O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

⁶ Art. 7º Os servidores terão direito ao valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira por servidor, na proporção de:

(...)

§ 2º Os aposentados receberão o Bônus correspondente ao período em inatividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela "a" do Anexo IV desta Lei, aplicáveis sobre a proporção prevista no caput deste artigo.

§ 3º Os pensionistas farão jus ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira da seguinte forma, aplicável sobre a proporção prevista no caput deste artigo:(...)

Art. 17. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho terão direito ao valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho por servidor, na proporção de 1 (um inteiro).

(...)

§ 2º Os aposentados receberão o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho correspondente ao período em inatividade, de acordo com os percentuais de bonificação definidos na tabela "b" do Anexo IV desta Lei, aplicáveis sobre a proporção prevista no caput deste artigo.

§ 3º Os pensionistas farão jus ao Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho da seguinte forma, aplicável sobre a proporção prevista no caput deste artigo: (...)

prevista no art. 44 da Lei 8.443/1992⁷ (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) confirmada por diversos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) admitindo, inclusive, a sua abrangência em relação a pessoas jurídicas de direito privado que deram causa a dano ao erário (MS 30593/DF, MS 33.092/DF, MS 33.996/DF e MS 34.446/DF) decretou a indisponibilidade de bens de responsáveis pessoas físicas e jurídicas em processo no qual se apuram irregularidades na construção da Central de Desenvolvimento de Plantas de utilidade do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro –COMPERJ, e cujo prejuízo se aproxima de 650 milhões de reais.

Os mencionados confrontos entre as decisões adotadas pelo TCU, posteriormente revisadas pelo STF, permitem inferir que algo não anda bem no relacionamento entre as referidas Cortes. O aparente “desconhecimento recíproco” entre as instituições citadas demonstra elevado grau de isolamento desses órgãos, fato que não contribui para a harmonia do sistema jurídico pátrio.

A despeito dos recentes exemplos de descompasso ente TCU e STF mencionados, a presente pesquisa, para debater o problema das tensões derivadas da revisão judicial de atos do TCU, propõe reflexões acerca de outra discussão, que embora mais antiga, também é cerne de muita controvérsia remetendo à mesma problemática. Trata-se das atuais despesas da União com o pagamento de vantagens pecuniárias a servidores públicos, decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado. O caso que será desenvolvido neste trabalho é o atual pagamento de vantagens decorrentes dos chamados “planos econômicos”, adotados pelos governos nas décadas de 80 e 90, em razão das elevadas taxas inflacionárias.

Atualmente, mais de 130 mil servidores federais⁸, considerando ativos inativos

⁷ Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento. Ver tópico (1147 documentos)

§ 1º Estará solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo determinado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista no caput deste artigo. Ver tópico (17 documentos)

§ 2º Nas mesmas circunstâncias do caput deste artigo e do parágrafo anterior, poderá o Tribunal, sem prejuízo das medidas previstas nos arts. 60 e 61 desta lei, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

⁸ Considerando apenas informações referentes ao Poder Executivo Federal. Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/> - mês de referência: novembro de 2017.

e pensionistas, percebem em suas remunerações ou proventos aproximadamente R\$ 140 milhões de reais por mês, amparados por decisões judiciais transitadas em julgado, sendo que a maioria se refere ao pagamento de vantagens decorrentes de planos econômicos. A despesa anual apenas com esses pagamentos chega a quase 2 bilhões de reais. Nesse contexto, é válido mencionar que entre as atribuições do TCU está a de verificar a legalidade dos pagamentos (despesas) autorizados pelos gestores. Assim, a Corte de Contas, ao se deparar com despesas vultosas, como as acima mencionadas, lastreadas em decisões judiciais transitadas em julgado ou não, tem o dever constitucional de aferir em que medida os gestores responsáveis pelos pagamentos estão cumprindo adequadamente os comandos judiciais.

A situação dos pagamentos de vantagens em razão de decisões judiciais que amparam, em tese, o pagamento de parcelas decorrentes de planos econômicos é mais acentuada nas instituições federais de ensino, nas quais cerca de 77 mil servidores percebem a quantia mensal aproximada de R\$ 82 milhões de reais, ultrapassando a cifra de 1 bilhão de reais ao ano.

Nesse contexto, vale dizer que o TCU analisa a regularidade desses pagamentos por ocasião do registro das aposentadorias ou por meio de fiscalizações realizadas nos órgãos e entidades pagadores. No primeiro caso, a Corte de Contas exercita a competência dada pelo art. 71, inciso III da CF/1988:

“apreciar, **para fins de registro, a legalidade dos atos** de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das **concessões de aposentadorias, reformas e pensões**, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório”. (destaques acrescidos).

No segundo caso, o TCU exercita, em conjunto, as competências contidas nos incisos II, IV e VIII do sobredito art. 71:

“II - **julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta**, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, **e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público**;

(...)

IV - **realizar, por iniciativa própria**, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, **inspeções e auditorias de**

natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

(...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;"

A questão que se coloca como pano de fundo na presente dissertação surge quando o TCU, ao analisar o conteúdo das decisões judiciais apresentadas pelos gestores como fundamento para a continuidade dos aludidos pagamentos, observa que os comandos sentenciais não fundamentam, há muito tempo, a percepção das vantagens auferidas por milhares de servidores. Diante de tal constatação, o TCU, deve adotar postura que preserve a legalidade e resguarde o erário de despesas indevidas.

Ocorre que, em grande parte dos casos nos quais se constata a inadequação dos pagamentos, as determinações do TCU para a cessação de vantagens são confrontadas ou diretamente suspensas por decisões judiciais, impossibilitando o gestor de adotar as medidas propostas pela Corte de Contas. Surge, então, um desgaste desnecessário da instituição frente ao Poder Judiciário e frente à sociedade.

Para ilustrar esse desgaste institucional, é pertinente apresentar a título meramente exemplificativo, seis casos envolvendo a impetração de mandados de segurança coletivos no âmbito do Supremo Tribunal Federal contra o TCU, nos quais foram concedidas liminares suspendendo a eficácia de determinações proferidas pela Corte de Contas. Em todos os casos, o objeto de discussão gira em torno da legalidade ou não do pagamento atual de percentuais decorrentes de planos econômicos fundado em decisões transitadas em julgado na década de 1990. É neste ponto que aflora a “aparente” divergência de entendimentos entre o TCU e o STF acerca dos limites da coisa julgada. O Quadro 1 a seguir apresenta uma síntese dos seis *Writs* que serão citados como exemplo, todos impetrados no STF em favor de diversos grupos de servidores contra decisões do TCU:

Quadro 1 – Exemplos de Writs impetrados no STF contra atos do TCU

Medida adotada no STF	Autor	Ato concreto combatido	Liminar	Julgamento de mérito
MS 25.678 Repressivo (Nov/2005)	AOSFUB Representando os aposentados associados da entidade à época da propositura do Writ Rel. Min. Eros Grau Rel. Min. Luiz Fux	Impetrado contra o Acórdão TCU 3.125/2004-1ª Câmara que, ao analisar atos de aposentadoria emitidos pela UnB, determinou a exclusão do índice decorrente da URP dos proventos dos representados	Concedida em favor do autor em 29/11/2005	Segurança denegada em 5/11/2014 Trânsito em julgado em 5/3/2016
MS 26.156 Preventivo (Set/2006)	ANDES/DF Substituindo os servidores docentes da UnB sindicalizados à época da propositura do Writ Rel(a). Min. Carmén Lucia	Não atacou ato concreto. O pedido de segurança se insurgiu contra potenciais atos do TCU tendentes a suprimir o índice decorrente da URP dos vencimentos dos substituídos	Concedida em favor do autor em 6/11/2006	Não há
MS 28.819 Preventivo (Mai/2010)	SINTFUB Substituindo os servidores técnicos e administrativos da UnB sindicalizados à época da propositura do Writ Rel(a). Min. Carmén Lucia	Não atacou ato concreto. O pedido de segurança se insurgiu contra potenciais atos do TCU tendentes a suprimir o índice decorrente da URP dos vencimentos dos substituídos	Concedida em favor do autor em 16/9/2010	Não há
MS 26.086 Repressivo (Ago/2006)	ADUFC Substituindo rol específico de servidores beneficiários de decisão (docentes associados) judicial transitada em julgado que determinava o pagamento do percentual de 84,32% (Plano Collor) Rel. Min. Celso de Mello	Impetrado contra o Acórdão 2.091/2006-TCU-1ª Câmara que, ao final, confirmou a Decisão 140/1999-TCU-1ª Câmara e determinou, em processo de representação , que a Universidade Federal do Ceará excluisse o índice de 84,32% decorrente do Plano Collor da remuneração dos docentes que percebiam a referida parcela.	Concedida em favor do autor em 17/8/2006	Segurança confirmada em 29/11/2013 Trânsito em julgado em 10/9/2014
MS 26.387 Repressivo (Fev/2007)	ADUFC Substituindo rol específico de servidores beneficiários de decisão (docentes associados) judicial transitada em julgado que determinava o pagamento do percentual de 84,32% (Plano Collor) Rel. Min. Eros Grau Rel. Min. Luiz Fux	Impetrado contra o Acórdão 2.161/2005-TCU-Plenário que, determinou, em processo de representação , que o Ministério do Planejamento junto com as demais entidades pagadoras da APF, que convertessem as vantagens decorrentes de planos econômicos em VPNI, para promover a absorção dessas rubricas pelos planos de carreira supervenientes até a completa supressão.	Concedida em favor do autor em 7/2/2007	Aqui o novo relator denegou em parte liminar (9/10/2013). Depois reconsiderou-a (2/12/2015). Depois reconsiderou novamente permitindo que o percentual seja absorvido da decisão do STF em diante pelas novas estruturas remuneratórias.
MS 31.412 Repressivo (Jun/2012)	ADUFPI Substituindo rol específico de servidores beneficiários de decisão (docentes associados) judicial transitada em julgado que determinava o pagamento da URP Rel. Min. Celso de Mello	Não atacou um ato concreto. No pedido, o impetrante apontou vários casos nos quais o TCU negou registro a atos de aposentadoria determinando a absorção da URP. Assim, o pedido de segurança se insurgiu contra potenciais atos do TCU tendentes a suprimir o índice decorrente da URP dos vencimentos dos substituídos	Concedida em favor do autor em 29/6/2012	Segurança confirmada em 29/10/2013 Trânsito em julgado em 22/5/2014

Fonte: Elaborado pelo autor.

Do quadro acima, observa-se também soluções aparentemente opostas,

apresentadas pelo STF para situações semelhantes. São exemplos os Mandados de Segurança 26.086 e 26.387, nos quais se discutiu a legalidade da manutenção das rubricas referentes ao percentual de 84,32% que se refere a perdas decorrentes do Plano Collor. No primeiro caso, relatado pelo Min. Celso de Melo, a segurança foi concedida no mérito sustentando-se que a coisa julgada é intocável. Na decisão o Ministro Relator reconheceu que a despeito do conteúdo da decisão protegida pela coisa julgada ser contrário ao entendimento da Suprema Corte, não seria possível, nem mesmo para o STF, desconstituí-la.

Já no MS 26.387, cujo relator foi o Min. Luiz Fux, a liminar foi revogada uma vez que o Relator entendeu, em um primeiro momento, que os limites formadores da coisa julgada foram alterados a partir do momento em que nova norma passou a reger as carreiras a que pertenciam os interessados que vinham recebendo tais parcelas judiciais. Vale mencionar, no entanto, que o Relator reconsiderou sua decisão por duas vezes até entender que, nesse caso, a parcela referente ao Plano Collor (84,32%) deve ser absorvida pelos planos de carreira supervenientes, somente a partir da decisão do STF.

Aflora também a solução aparentemente contraditória apresentada pela Suprema Corte para a URP, nos MS's 25.678 e 31.412. No primeiro caso, o Relator, Min. Luiz Fux denegou a segurança por entender que a supressão do percentual decorrente da URP não fere a coisa julgada. No segundo caso, ao contrário, o Relator Min. Celso de Mello, confirmou a liminar indicando, mais uma vez, seu entendimento no sentido de que a coisa julgada é intocável, não podendo ser revista nem mesmo pela Suprema Corte.

Os exemplos apresentados mostram que mesmo no STF não há um consenso acerca dos limites e do alcance da coisa julgada no que diz respeito a essas parcelas remuneratórias deferidas por decisões judiciais que há muito tempo transitaram em julgado. Nessa situação, o TCU, ao adotar uma ou outra linha de entendimento para levar a efeito sua tarefa constitucional de fiscalizar a legalidade dos gastos públicos, incluindo-se, aí, o gasto decorrente do pagamento de parcelas deferidas por decisões judiciais transitadas em julgado, acaba enfrentando severas críticas do Poder Judiciário e da sociedade em decorrência de sua atuação, seja qual for o caminho tomado. Nesses exemplos, observa-se um desnecessário desgaste na relação entre

o TCU e o Poder Judiciário, representado pelo STF, em boa medida, por conta da crescente tensão que decorre da revisão judicial de atos do TCU.

Nesse cenário, a situação colocada remete ao seguinte questionamento teórico: **As tensões observadas em decorrência do progressivo aumento das revisões judiciais de atos do TCU, amparadas pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, permitem inferir que a Corte de Contas tem atuado fora de suas competências constitucionais?** Diante de tal questão, a principal hipótese a que a problemática induz é a de que, **a despeito da crescente intervenção do poder judiciário nas decisões proferidas pelo TCU, a Corte de Contas, em regra, tem se guiado pelos preceitos constitucionais e legais que detalham suas competências norteando-se, sempre que possível, pela jurisprudência do STF, sendo plausível inferir que boa parte das revisões judiciais que efetivamente ocorrem, se devem a uma possível má compreensão das funções atribuídas ao TCU pela Constituição Federal por parte do Poder Judiciário, em especial, pelo STF.**

Para avaliar a hipótese mencionada, um bom exemplo se observa quando o TCU questiona os diversos gestores que lhe prestam contas sobre o pagamento de parcelas decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado. Aqui, um caso concreto em especial chama a atenção, e por tal razão, servirá como referência na presente dissertação para avaliar a hipótese formulada. Trata-se do pagamento da parcela remuneratória decorrente da URP, percebida pelos servidores da Universidade de Brasília e cuja manutenção dos pagamentos está fundamentada em decisões judiciais transitadas em julgado.

De início, convém brevemente mencionar que a URP foi um mecanismo de correção salarial criado em 1987, no Governo do então Presidente José Sarney, por meio do Plano Econômico elaborado pelo então Ministro da Fazenda Luiz Carlos Bresser Pereira, como uma tentativa de conter a inflação, elevada à época, e com o objetivo de repor perdas dela decorrentes.

Em 1989, o então Ministro da Fazenda Máílson da Nóbrega, em decorrência do fracasso do Plano Bresser, fez implementar um novo Plano Econômico, o denominado Plano Verão. Essa nova tentativa do governo de rearranjar a economia,

entre outras medidas, extinguiu o mecanismo da URP, fato que teria gerado perdas salariais de 26,05%. Diante de tal situação, várias ações judiciais foram propostas por trabalhadores e sindicatos em todo o Brasil, sendo que muitas delas obtiveram êxito, com decisões transitadas em julgado em vários tribunais até 1994. E não foi diferente com os servidores da Universidade de Brasília - UnB que, por meio de seus órgãos de representação de classe, também ingressaram em juízo em busca do índice mencionado.

No âmbito da UnB, os processos judiciais propostos pelos sindicatos e associações de classe representantes dos servidores técnicos e docentes da instituição produziram decisões judiciais que transitaram em julgado na década de noventa. No entanto, tais decisões até hoje produzem efeitos financeiros. Nesse sentido, vale mencionar que, atualmente, 6.064 servidores ativos, entre docentes e integrantes do quadro técnico administrativo da UnB percebem, mensalmente, a quantia de R\$ 13.476.428,71 (média mensal de R\$ 2.222,36 por servidor) exclusivamente a título do pagamento da URP. Além desses, outros 1.867 inativos, entre ex-docentes, ex-integrantes do quadro técnico administrativo da UnB e pensionistas, percebem a quantia mensal de R\$ 5.028.312,80 (média mensal de R\$ 2.693,26 por inativo) a título do pagamento do índice decorrente da URP.

Portanto, a despesa total mensal da entidade com o pagamento da parcela mencionada soma a quantia de R\$ 18.504.741,51⁹. Ao longo de um ano, a despesa total da universidade com o pagamento da mencionada parcela ultrapassa a cifra de R\$ 240 milhões de reais. Ao longo das mais de duas décadas em que a vantagem vem sendo paga apenas no âmbito da UnB, estima-se uma despesa que ultrapassa a casa dos bilhões de reais.

Considerando que os pagamentos mencionados são feitos a todos os servidores (novos ou antigos), aposentados e pensionistas, indiscriminadamente, e que a universidade sustenta, ao esclarecer eventuais questionamentos acerca da continuidade dessa despesa, que tais pagamentos estão supostamente amparados por decisões judiciais com trânsito em julgado, surgem questionamentos que põem à

⁹ Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/> - mês de referência: novembro de 2017.

prova a segurança jurídica que o Estado Democrático de Direito busca no instituto da coisa julgada.

É oportuno mencionar que, no âmbito da UnB, o pagamento do referido índice foi pleiteado judicialmente no ano de 1989 e que a implementação do pagamento na remuneração dos servidores teve início no ano de 1990. Nesse período, os servidores integrantes das carreiras, docente e técnico administrativa, tinham seus direitos laborais regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Por tal razão, as principais ações judiciais movidas pelas categorias funcionais mencionadas foram propostas perante a Justiça do Trabalho.

Vale dizer que a Lei nº 8.112¹⁰ de 12 de dezembro de 1990 criou para os servidores da União, o Regime Jurídico Único (RJU). A partir de então, os funcionários públicos da União então regidos pela CLT ou pela Lei nº 1.711/1952 passaram a se vincular exclusivamente pelo RJU. O art. 243 do referido diploma legal assim dispõe:

“Art. 243. Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, **regidos pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1o de maio de 1943**, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação.” (destaques acrescentados)

Portanto, nota-se que os servidores da universidade pleitearam um direito enquanto vinculados a um regime jurídico, que posteriormente foi alterado para outro regime de vinculação laboral com a Administração Pública.

A despeito de tal fato, o que se observa na prática é que, na referida entidade, independentemente da data de ingresso do servidor nos quadros profissionais da instituição, a parcela é imediatamente implementada, incidindo na remuneração do cargo efetivo atual. Há situações de servidores beneficiados pelo índice decorrente da URP que nem mesmo haviam nascido quando as primeiras decisões judiciais que beneficiaram os servidores da entidade transitaram em julgado, nos anos de 1990 e

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 8.112/1990, de 12 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm> Acesso em: 15set. 2017.

1991. E a justificativa para a implementação e manutenção desses pagamentos também se arvora, em última análise, na coisa julgada.

Esse breve esboço permite vislumbrar, ainda que de forma preliminar, que há questões não esclarecidas acerca do pagamento do índice decorrente da URP, sobretudo porque o amparo jurídico apresentado pela instituição aponta para o instituto da coisa julgada, formada em processos judiciais que, na época (1989), foram deduzidos em juízo com vistas a garantir direitos supostamente suprimidos das categorias de servidores amparadas por tais processos. Para a referida situação, portanto, que passa pelo estudo da coisa julgada, há conclusões evidentes que podem ser hauridas a partir dos ensinamentos da doutrina e da mais recente jurisprudência do STF.

Pelo que foi até aqui exposto e com vistas a oferecer uma reflexão precisa sobre a problemática proposta no presente estudo, é importante iniciar a pesquisa apresentando a estrutura constitucional delegada ao TCU pela Constituição Federal. Assim, o Capítulo I abordará, entre outras informações, as funções do Tribunal de Contas da União discorrendo sobre como a Corte de Contas desempenha, na prática, o seu papel de órgão de auxílio do Congresso Nacional no exercício do Controle Externo.

Considerando que o caso concreto que servirá de referência ao presente estudo demanda conceitos acerca da coisa julgada bem como seus limites, este conteúdo será o objetivo do Capítulo II. Portanto, objetiva-se, com a apresentação dos conceitos necessários, rememorar à luz da doutrina e da jurisprudência, o alcance e os limites da coisa julgada, de forma a aplicar tais conceitos no caso concreto que será objeto do Capítulo III. Neste capítulo serão apresentadas, em detalhes, informações acerca da URP, bem como a história do pagamento dessa parcela aos servidores da Universidade de Brasília. Assim, no Capítulo III, a partir dos conceitos adquiridos no Capítulo II, acerca da coisa julgada, será possível avaliar, à luz da doutrina e da jurisprudência, os limites da coisa julgada que ampara o pagamento da URP no caso concreto escolhido. Também no Capítulo III, serão apresentadas informações a respeito da sistemática de representação do TCU em juízo, bem como as duas principais correntes de entendimento firmadas no âmbito do STF acerca da situação específica referente ao pagamento judicial do mencionado índice com

fundamento em decisões transitadas em julgado. Nesse capítulo, pretende-se induzir reflexões que permitam responder a questão formulada testando a hipótese de referência elaborada para guiar a pesquisa em epígrafe.

O Capítulo IV propõe um caminho para mitigar a tensão que decorre da crescente revisão de atos do TCU pelo Poder Judiciário, por intermédio da Teoria dos Diálogos Institucionais. Com esse objetivo, serão apresentados os conceitos básicos acerca da referida teoria, passando pela teoria da separação dos poderes até chegar ao constitucionalismo contemporâneo. Nessa senda, a pesquisa buscará encontrar alternativas à supremacia judicial tendo por referência a sistematização proposta por Christiane Bateup no que diz respeito à teoria dos diálogos institucionais. Objetiva-se, com isso oferecer uma saída para atenuar o desgaste decorrente do controle judicial exercido pelo STF sobre atos do TCU.

Após percorrer os capítulos mencionados, objetiva-se, à guisa de conclusão, apresentar uma síntese do estudo desenvolvido.

Por fim, vale mencionar que esta dissertação, acadêmica que é, não tem a pretensão de estabelecer uma resposta tida por “mais adequada ou correta”. O principal objetivo é estimular reflexões sobre a atuação do Tribunal de Contas da União bem como acerca dos reflexos que decorrem do crescente controle judicial exercido pelo Supremo Tribunal Federal sobre os atos praticados pela Corte de Contas.

É essa reflexão que se passa a desenvolver.

CAPÍTULO I – O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: ASPECTOS HISTÓRICOS, CARACTERÍSTICAS GERAIS E FORMAS DE ATUAÇÃO

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é discorrer sobre as competências constitucionais do Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, será apresentada uma síntese da evolução histórica das competências do TCU até a atual conformação, passando por suas principais características, formas de atuação bem como apresentando suas limitações legais. Com isso, será possível compreender melhor as atividades desenvolvidas pela Corte de Contas no exercício de suas atribuições, sendo essa compreensão essencial para os capítulos subsequentes.

2. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Para compreender porque a Constituição atual delegou ao Tribunal de Contas da União as atuais atribuições institucionais, convém apresentar, ainda que de forma breve, como as constituições pretéritas contemplaram em seus textos, o TCU. Com isso, será possível perceber com maior clareza, a evolução das competências da Corte de Contas, permitindo melhor compreender suas atuais atribuições.

2.1. FORMAÇÃO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL

As raízes do Tribunal de Contas da União nas constituições pátrias remontam a Constituição Imperial do Brasil, outorgada em 25 de janeiro de 1824. A referida, Carta, em seu art. 170, trazia alguma noção sobre a figura da Corte de Contas, determinando a organização do Tesouro Nacional, que funcionaria como órgão fiscalizador das finanças públicas, organizando a contabilidade pública, com os primeiros orçamentos e balanços. Tal dispositivo constitucional expressava que:¹¹

“Art. 170. A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de “Thesouro Nacional” aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondência com as Thesourarias, e Autoridades das Províncias do Império.”

¹¹ BRASIL, **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm> Acesso em: 25 nov. 2017.

A despeito do referido dispositivo, o Tribunal de Contas só viria a ser criado, de forma efetiva, no primeiro ano da República, a partir do Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890. Por iniciativa de Ruy Barbosa, o referido decreto apresentava como proposta a criação de um Tribunal de Contas, dentro dos moldes então existentes na Itália. Esse Tribunal de Contas deveria ter a incumbência de examinar e julgar todas as atividades pertinentes à receita e a despesa, mormente quanto à legalidade.

Na exposição de motivos do sobredito decreto, Ruy Barbosa, conferiu aos tribunais de contas as seguintes características:¹²

“... corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.”

“... convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.”

Em 1891, a primeira Constituição republicana do Brasil incluiu, pela primeira vez, o Tribunal de Contas no texto constitucional, quando dispôs em seu art. 89:¹³

“Art 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.”

Para regulamentação do dispositivo constitucional mencionado, foi elaborado o Decreto nº 1.166, de 17 de janeiro de 1893, que estabeleceu normas de fiscalização dos atos financeiros do governo pelo Tribunal de Contas, bem como deu competência privativa a esse Tribunal para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e valores pertencentes à República. Vale dizer que o conteúdo do referido decreto foi

¹² SILVA, Artur Adolfo Costa e. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: Evolução Histórica, Política e Administrativa (1890-1998). In: Brasil. **Tribunal de Contas da União**. Prêmio Serzedello Corrêa, 1998. Monografias Vencedoras. 1º lugar. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p.36.

¹³ BRASIL, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 25 nov. 2017.

alçado à condição de lei orgânica, com a edição do Decreto nº 392, de 8 de outubro de 1896 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas.¹⁴

A Constituição de 1934, por sua vez, deu ao Tribunal de Contas um tratamento mais abrangente. Nesta Constituição, o Tribunal de Contas encontrou assento junto ao Ministério Público, na Seção II, Capítulo VI do Título I, dos artigos 99 até 102, que se ocupava dos “Órgãos de cooperação nas atividades governamentais”. Houve ampliação de suas atribuições, dando-lhe competência ainda mais ampla que aquela conferida pela Constituição de 1891.¹⁵

Institucionalizou-se, no art. 99 da Constituição de 1934, a função precípua do Tribunal de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos. Ademais, a Carta de 1934 delegou competência para que o Tribunal de Contas fiscalizasse os contratos, mediante registro prévio, de sorte que:¹⁶

“Art 101 - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo.

§ 1º - Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

§ 2º - Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex officio para a Câmara dos Deputados.”

Por fim, nos termos do art. 102 da sobredita Constituição, passou o Tribunal a dar parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas do Presidente da República.

A Constituição de 1937, no entanto, restringiu direitos e garantias individuais, a exemplo da supressão da garantia até então prevista na Constituição de 1934, no

¹⁴ DELMONDES, Edna. **A Interação do Tribunal de Contas com o Parlamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 38.

¹⁵ CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Campinas: Millennium, 2007, p. 46.

¹⁶ BRASIL, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm> Acesso em: 25 nov. 2017.

sentido de que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Nesse contexto, importa mencionar que essa Constituição abordou o Tribunal de Contas no art. 114, reduzindo as funções da Corte de Contas:¹⁷

“Art. 114 - Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único - A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei.”

A Constituição de 1946 reestabeleceu a importância do Tribunal de Contas, resgatando as competências dadas pela Constituição de 1934, acrescentando a elas novas atribuições, conforme se extrai do seu art. 77:¹⁸

“Art. 77 - Compete ao Tribunal de Contas:

I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III - julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

§ 1º - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2º - Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.

§ 3º - Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex officio para o Congresso Nacional.

§ 4º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado.”

¹⁷ BRASIL, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em: 25 nov. 2017.

¹⁸ BRASIL, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm> Acesso em: 25 nov. 2017.

Com a **Constituição de 1967**, as funções do Tribunal de Contas foram substancialmente alteradas. Destaca-se o fim do sistema de registro prévio e a possibilidade de sustação de contratos como as principais modificações que afetaram o Tribunal de Contas.¹⁹

Entre as novas atribuições então delegadas ao Tribunal de Contas estava a de realizar “as inspeções que entendesse necessárias”. Assim, no exercício de suas funções de auditoria financeira e orçamentária, a Corte de Contas, nos termos o § 3º do art. 71 da Constituição de 1967, poderia aperfeiçoar esse controle mediante a realização de inspeções. Portanto, embora o Tribunal atravessasse uma fase de mudanças, o estabelecimento da prerrogativa de realizar inspeções, visando melhor instruir o exame das contas, deve ser considerado como um grande avanço em matéria de ampliação de competências da Corte, posto que o controle deixou de ser exercido em caráter de exame meramente formal de documentos, passando a contar com a verificação *in loco*.²⁰

2.2. O DESENHO INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO CONFERIDO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com a Constituição de 1988, concebida e promulgada no período de redemocratização do Brasil, as atribuições e competências do Tribunal de Contas da União foram substancialmente ampliadas. Inserido na “Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, o TCU, para auxiliar de forma plena Congresso Nacional no Controle Externo, dispõe das competências constitucionais e privativas estabelecidas nos artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988²¹. Entre elas, destacam-se as que lhe permitem:

a) emitir parecer sobre as contas anuais prestadas pelo Presidente da República;

b) julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos;

¹⁹ DELMONDES, Edna. Op. cit. p. 44.

²⁰ SILVA, Artur Adolfo Costa e. Op. cit. p. 110.

²¹ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm > Acesso em: 25 nov. 2017.

c) apreciar a legalidade de atos relacionados à admissão, aposentadoria, pensões civis e militares além das reformas, no âmbito da administração pública federal;

d) fiscalizar o uso dos recursos públicos, por meio de auditorias e inspeções de iniciativa própria ou do Congresso Nacional;

e) aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;

f) apurar representações e denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação dos recursos federais.

No exercício das competências mencionadas, as funções básicas do Tribunal de Contas da União podem ser agrupadas em oito grupos, conforme a seguir: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.²²

A função fiscalizadora compreende a realização de auditorias e inspeções, por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias, em órgãos e entidades federais, em programas de governo, bem como a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral. A fiscalização é a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Esse processo consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor. Podem ser feitas por iniciativa própria ou em decorrência de solicitação do Congresso Nacional. Há cinco instrumentos por meio dos quais se realiza a fiscalização, quais sejam:

²² **Conhecendo o TCU.** Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>> Acesso em: 26 nov 2017.

a) levantamento: instrumento utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização;

b) auditoria: por meio desse instrumento verifica-se *in loco* a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais;

c) inspeção: serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, ou para esclarecer dúvidas; também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações;

d) acompanhamento: destina-se a monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado;

e) monitoramento: é utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

A função consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres prévios e individualizados, de caráter essencialmente técnico, acerca das contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional. Inclui também o exame, sempre em tese, de consultas realizadas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.

A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou por qualquer das respectivas Comissões, a respeito da fiscalização exercida pelo Tribunal ou acerca dos resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo TCU. Compreende ainda representação ao poder competente a respeito de irregularidades ou abusos apurados, assim como o encaminhamento ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, de relatório das atividades do Tribunal.

Os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais têm de submeter suas contas a julgamento pelo TCU anualmente, sob a forma de tomada ou prestação de contas. Assim, a função judicante ocorre quando o TCU julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

A função sancionadora manifesta-se na aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/92), em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas.

Ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, o TCU fixa prazo para cumprimento da lei. No caso de ato administrativo, quando não atendido, o Tribunal determina a sustação do ato impugnado. Nesses casos, TCU exerce função corretiva.

A função normativa decorre do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator, acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

Por fim, a função de ouvidoria reside na possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. A Figura 1 resume as principais funções do TCU:

Figura 1 – Funções do TCU

	FISCALIZADORA	audita/fiscaliza, aprecia ato
	CONSULTIVA	responde consulta, emite parecer prévio
	INFORMATIVA	presta informações ao Congresso Nacional e ao Ministério Público
	JUDICANTE	julga contas
	SANCIONADORA	aplica sanção/penalidade
	CORRETIVA	determina, fixa prazo, susta ato
	NORMATIVA	expede normativos, fixa coeficientes
	OUVIDORIA	examina denúncias e representações

Fonte: Conhecendo o TCU, 6. ed. Brasília: TCU, 2016.

Observa-se, portanto, que a Constituição Federal de 1988 possibilitou que a instituição Tribunal de Contas evoluísse definitivamente da mera apreciação passiva da legalidade formal para a configuração de órgão administrativo de inquirição permanente, *a priori*, concomitante ou *a posteriori*, ativa e de ofício, a respeito de todos os ângulos jurídicos e extrajurídicos, atinentes à gestão administrativa integral do Estado com relação às receitas e despesas públicas²³.

Por oportuno, menciona-se a lição de Hélio Saul Mileski²⁴, que caracteriza as competências do Tribunal de Contas, à luz do texto constitucional, em:

1) próprias: porque são peculiares aos procedimentos de controle. Trata-se de competências que envolvem atividades autênticas de controle, com a finalidade de vigiar, acompanhar e julgar a regularidade dos atos de atividade financeira controlados;

²³ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 196.

²⁴ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 255.

2) exclusivas: porque são competências constitucionais destinadas tão-somente ao Tribunal de Contas e não podem ser exercidas por nenhum outro órgão ou Poder, nem mesmo pelo Poder Legislativo;

3) indelegáveis: porque são competências que envolvem o controle da atividade financeira do Estado, sendo por isso de exercício privativo do Poder Público, cuja execução também é privativa do Tribunal de Contas, não podendo ser delegadas a qualquer dos Poderes ou a outra organização, pública ou privada.

Nessa senda, é possível dizer que as competências do Tribunal de Contas da União têm natureza técnica e política, demonstrando ser a Corte de Contas um órgão misto na organização constitucional brasileira. Bem por isso, o caracterizam como um órgão independente na estrutura constitucional do Estado, compartilhando dos poderes inerentes à soberania. Nesse sentido, é oportuna a lição de Hely Lopes Meirelles, para quem os órgãos independentes são os que retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição, não possuindo subordinação hierárquica em relação a nenhum outro. O controle de tais órgãos é realizado através do sistema de freios e contrapesos estabelecido pela própria Constituição²⁵.

Isto porque o TCU retira seu fundamento de validade diretamente da Constituição e qualquer emenda que vise restringir a essência de suas funções e garantias deve ser tomada por inconstitucional. Por um lado, ele participa do sistema de freios e contrapesos realizando o controle da Administração Pública direta e indireta dos três Poderes da União relativamente às receitas e despesas em geral, bem como exerce as competências específicas previstas no art. 71 da Constituição. Por outro, suas próprias contas são controladas pelo Poder Legislativo e o Poder Judiciário - quando provocado - pode realizar o controle dos seus atos. Assim, a conclusão não pode ser outra, senão a de que o TCU está inserto no rol dos órgãos independentes da República.

Nesse contexto observa-se que a ampla autonomia financeira e administrativa do TCU, o modo de escolha dos seus Ministros e as garantias que lhe são conferidas

²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 70-71.

pela Constituição corroboram o entendimento no sentido da inexistência de vínculo de subordinação entre a Corte de Contas e as Casas do Congresso.

Nos termos do caput do art. 73 da Constituição, o Tribunal de Contas da União exercerá, no que couber, o previsto no art. 96 para os tribunais do Poder Judiciário. Assim, é competência privativa do TCU, dentre outras: eleger seus órgãos diretivos e elaborar seu Regimento Interno, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos seus órgãos; organizar suas secretarias e serviços, bem como exercer o poder disciplinar; prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, os cargos da carreira, exceto os de confiança assim definidos em lei; conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e servidores que lhes forem imediatamente vinculados; e propor, ao Poder Legislativo, a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços, bem como a fixação do subsídio de seus membros.

Ademais, conforme prescreve o § 2º do referido art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; e dois terços pelo Congresso Nacional. Além disso, os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Pelo que foi até então exposto, é possível concluir que o Tribunal de Contas da União é parte integrante do sistema de freios e contrapesos construído pelo constituinte. Ainda que não se encaixe perfeitamente no desenho clássico da separação de poderes, o TCU, ao controlar a legalidade, a legitimidade e a economicidade das receitas e das despesas públicas, reduz o risco de abuso de poder por parte dos agentes que o exercem.

2.3. NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E POSSIBILIDADES DE REVISÃO DE SUAS DECISÕES

Na análise da natureza jurídica dos Tribunais de Contas, deve ser considerada, como premissa, a posição de autonomia e independência atribuída a estas Cortes de

Contas no texto constitucional. Nesse sentido, vale novamente ressaltar que os Tribunais de Contas não estão subordinados aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e gozam de autonomia administrativa e financeira.

Desse modo, vale dizer que o Tribunal de Contas da União, embora atue em auxílio ao Congresso Nacional, não lhe está subordinado. O Tribunal é órgão autônomo de estatura constitucional, com incumbências próprias, no exercício das quais não está submetido à vontade de qualquer outro órgão.²⁶

É oportuno ressaltar, contudo, que o fato de não estar subordinado aos três poderes não significa que o tribunal de contas se consubstancia em um quarto poder. Colocando de outro modo, não se admite, ainda que por construção doutrinária, a “tese” no sentido de que os Tribunais de Contas constituem um eventual “quarto poder”. De igual modo, não é cabível que forçosamente sejam os Tribunais de Contas inseridos no modelo rígido da tripartição de poderes. Deve-se, no entanto, reconhecê-los como órgãos autônomos de cooperação das atividades dos Poderes constituídos, dotados de soberania, em respeito à sua missão constitucional²⁷.

No que diz respeito à natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas, vale dizer que parte da doutrina reconhece nelas, o exercício de atividade jurisdicional. Nesse sentido, o posicionamento de Pontes de Miranda:²⁸

“Hoje, e desde 1934, a função de julgar as contas está, claríssima, no texto constitucional. Não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue, e outro juiz as rejulgue depois. Tratar-se-ia de absurdo bis in idem. Ou o Tribunal de Contas julga, ou não julga. O art. 114 da Constituição de 1937 também dizia, insofismavelmente, “julgar das contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos”. A de 1946 estendeu a competência às contas dos administradores das entidades autárquicas e atribuiu-lhe julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. Tal jurisdição exclui a intromissão de qualquer juiz na apreciação da situação em que se acham, ex hypothesi, os responsáveis para com a Fazenda Pública.”

Também nessa linha, destaca-se Seabra Fagundes, ao comentar a Constituição de 1967, em especial o § 4º do art. 70, dispositivo no qual se consignava

²⁶ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunal de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006. p. 43.

²⁷ CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Campinas: Millennium, 2007 p. 130.

²⁸ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**, v. III, 4.ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1963, p. 22.

o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, atribuindo ao Tribunal de Contas função judicante, como expõe:

“Não obstante isso, o § 4º do art. 70, lhe comete o julgamento da regularidade “das contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou dinheiros públicos”, o que implica em investi-lo no parcial exercício da função judicante. Não bem pelo emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo. Sob esse aspecto restrito (o criminal fica à Justiça da União), a Corte de Contas decide conclusivamente. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para examiná-lo”.²⁹

Considerando o atual desenho constitucional, no qual se inserem as Cortes de Contas, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes sustenta que tais Tribunais possuem função jurisdicional em decorrência do texto inserido nos artigos 71, inciso II e 73, *caput*, da Constituição Federal de 1988, nos quais se atribui, ao Tribunal de Contas da União, “jurisdição em todo o território nacional”:

“Está, portanto, na própria Constituição Federal a expressa definição da jurisdição dos tribunais de contas. Nesse quadro, é impossível sustentar que o constituinte agiu displicentemente, por ignorância ou descuido. Ao contrário, conhecendo a riqueza do vocabulário, utilizou-o com perfeição, ora restringindo, ora elastecendo a função. Nota-se no elenco de competência, o rigor científico da terminologia empregada, acentuando a diferenciação, inclusive da finalidade de cada mister cometido. Para algumas tarefas empregou-se o termo apreciar, em outras, fiscalizar, em outras, realizar inspeção e auditoria e apenas em um caso, julgar.”³⁰

Na mesma direção, Jair Lima Santos, levando em conta disposição constante do inciso II do art. 71 da CF/88, entende que o Tribunal de Contas exerce função judicante, sendo que tal exercício não decorre do emprego da palavra “julgamento” na Constituição, mas sim, do sentido definitivo da manifestação da Corte, que sob esse aspecto restrito, decide conclusivamente. Assim, o referido autor entende que os Tribunais de Contas, além de funções administrativas, também exercem funções jurisdicionais:

“Desse modo, demonstra-se razoável a linha de entendimento que acolhe a tese de que os Tribunais de Contas são órgãos autônomos, cuja jurisdição e competência advêm diretamente do texto constitucional, mas que exercem

²⁹ FAGUNDES, Seabra. **O Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 5.ed. Rio de Janeiro; Forense, 1979, p. 137-138.

³⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas no Brasil- jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 139.

tanto funções jurisdicionais propriamente ditas, quanto funções meramente administrativas.”³¹

Benjamin Zymler, nessa seara, exaltando o escopo do moderno processo administrativo, inspirado pelos princípios da ampla defesa e do contraditório, destaca o juízo de apreciação pelos Tribunais de Contas das contas dos agentes públicos responsáveis por bens e dinheiros públicos como atividade judicante que não se restringe a um mero exame de regularidade formal:

“Para consecução desse mister, nada obsta que o TCU possa avaliar os elementos objetivos e subjetivos da atuação do agente, de sorte a julgar as suas contas, não mediante mera regularidade formal de um elenco de demonstrações contábeis, mas sim, apreciando, em sua plenitude, sob o prisma da legalidade, legitimidade e economicidade (caput do art. 70), o conjunto dos atos administrativos praticados pelos responsáveis durante o exercício financeiro (Prestação ou Tomada de Contas Anual) ou associados á determinada ocorrência (Tomada de Contas Especial).”³²

Marçal Justen Filho, no entanto, reconhece uma atividade peculiar, quase jurisdicional dos Tribunais de Contas, destacando que a atuação das Cortes de Contas se distingue do restante das atividades administrativas e legislativa:

“No entanto e mais do que em qualquer outro caso, seria possível aludir, a propósito do Tribunal de Contas, a uma atuação quase jurisdicional. Se tal expressão puder merecer algum significado próprio, isso reside na forma processual dos atos e na estrutura autônoma e independente para produzir a instrução e o julgamento. A fórmula quase judicial é interesse não para induzir o leitor a imaginar que a atuação do Tribunal de Contas é idêntica à do Judiciário, mas para destacar como se diferencia do restante das atividades administrativas e legislativas. Nenhum outro órgão integrante do Poder Executivo e do Poder Legislativo recebeu da Constituição poderes de julgamento equivalentes, inclusive no tocante à relevância e eficácia, aos assegurados ao Tribunal de Contas.”³³

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 132.747³⁴, o STF reconheceu a função jurisdicional do Tribunal de Contas:

“Nota-se, mediante leitura dos incs. I e II do art. 71 em comento, a existência de tratamento diferenciado, consideradas as contas do Chefe do Poder Executivo da União e dos administradores em geral. Dá-se, sob tal ângulo, nítida dualidade de competência, ante a atuação do Tribunal de Contas. Este aprecia as contas prestadas pelo Presidente da República e, em relação a elas, limita-se a exarar parecer, não chegando, portanto, a emitir julgamento.

³¹ SANTOS, Jair Lima. **O Tribunal de Contas da União & controle estatal e social da Administração Pública**. Curitiba: Juruá, 2003. p. 63.

³² ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 430.

³³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p.750.

³⁴ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário nº 132.747, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 17/6/1992.

Já em relação às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e às contas daqueles que deram causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o erário, a atuação do Tribunal de Contas não se faz apenas no campo opinativo. Extravasa-o, para alcançar o do julgamento. **Isto está evidenciado não só pelo emprego, nos dois incisos, de verbos distintos – apreciar e julgar** – como também pelo desdobramento da matéria, explicitando-se, quanto às contas do Presidente da República, que o exame se faz ‘mediante parecer prévio’ a ser emitido como exsurge com clareza solar, pelo Tribunal de Contas. A este posicionamento, aderiu sem reservas o Ministro Celso de Mello. No voto do Ministro Octavio Gallotti, colhe-se o seguinte: Os Tribunais de Contas recordei eu, a par de suas atividades de auxiliar do controle externo exercido pelas Casas do Legislativo, têm, também, **uma jurisdição própria e privativa**. No mesmo sentido pronunciou-se o Ministro Carlos Velloso: O modelo federal, extensivo aos Estados e Municípios, instituí, ao que se vê, duas hipóteses; a primeira, inc. I do art. 71, é a do Tribunal de Contas agindo autenticamente como órgão auxiliar do Poder Legislativo; aprecia as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo, mediante parecer prévio que será submetido ao julgamento político do Poder Legislativo, podendo ser recusado; na segunda hipótese, inscrita no inc. II do art. 71, o Tribunal de Contas exerce jurisdição privativa, não estando suas decisões sujeitas à apreciação do Legislativo. Cabe-lhe, na hipótese do inc. II do art. 71, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Examinada a questão à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pode-se perceber que, nesta matéria, **o Supremo guardião da Constituição não descurou de sua missão constitucional, apresentando as distinções entre as diversas funções exercidas pelo Tribunal de Contas, sem olvidar, contudo, o reconhecimento da função jurisdicional.**” (destaques acrescidos)

(RE 132.747, Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/1992)

Noutro giro, a maior parte da doutrina, reconhece que cabe aos Tribunais de Contas, apenas o exercício de atividades de natureza administrativa, sem caráter jurisdicional. Isso porque, no Brasil, não se adota o sistema do contencioso administrativo, mas o sistema de jurisdição única, consubstanciado no art. 5, inciso XXXV da CF/88, que preconiza à inafastabilidade do controle jurisdicional.

Nesse sentido, José Afonso da Silva sustenta a natureza administrativa do julgamento de contas realizado pelo TCU. Para o autor, as Cortes de Contas são órgãos técnicos e “suas decisões são administrativas, não jurisdicionais, como, às vezes, se sustenta, à vista da expressão “julgar as contas”.³⁵

³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 635.

Adere a esta corrente, José Cretella Júnior ao sustentar que nenhuma das tarefas ou atividades dos Tribunais de Contas configura atividade jurisdicional, não havendo, portanto, o exercício de julgamento, de sorte que as Cortes de Contas exerceriam apenas atividades tipicamente administrativas.³⁶

Odete Medauar entende que nenhuma das atribuições do Tribunal de Contas são jurisdicionais, ressaltando em suas considerações, o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, referido no art. 5º, XXXV da CF/88, destacando, também, o aspecto da jurisdição una no Brasil.³⁷

Nesse contexto, é pertinente discorrer acerca da coisa julgada administrativa, considerada como uma situação jurídica em que a decisão que foi dada pela Administração não pode mais ser alterada pela via administrativa.

Conforme mencionado, não existe, no Brasil, o contencioso administrativo, inexistindo, portanto, a dualidade de jurisdição, como ocorrem em certos outros, como a França. Desse modo, considerando que o processo administrativo pátrio é não-contencioso, tem-se que a coisa julgada administrativa no direito brasileiro não assume o mesmo sentido.³⁸

Significa dizer que uma vez configurada a coisa julgada administrativa, no direito brasileiro, a decisão não pode mais ser objeto de recurso perante a própria Administração Pública, de sorte que os atos administrativos se tornam definitivos em relação a terceiros, ficando a tal instância preclusa para particulares que não podem mais impugnar a matéria que foi decidida. Haveria, segundo dispõe Hely Lopes Meirelles³⁹, uma preclusão administrativa ou irretratabilidade do ato perante a própria Administração.

³⁶ CRETILLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 94, p. 183-198, abr./jun. 1987.

³⁷ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 142-143.

³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Coisa Julgada - Aplicabilidade a Decisões do Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 70, p. 21-36, out./dez. 1996.

³⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 655-656.

Para a professora Maria Sylvia Di Pietro, as decisões dos Tribunais de Contas, embora não detenham caráter jurisdicional, não são puramente administrativas tendo em conta o fundamento constitucional. Assim, dispõe a autora:

“Pode-se afirmar que a decisão do Tribunal de Contas, se não se iguala a decisão jurisdicional, porque está também sujeita ao controle pelo Poder Judiciário, também não se identifica com a função puramente administrativa. Ela se coloca a meio caminho entre uma e outra. Ela tem fundamento constitucional e se sobrepõe às decisões das autoridades administrativas, qualquer que seja o nível em que se insiram na Administração Pública, mesmo na Chefia do Poder Executivo.”⁴⁰

Desse modo, a decisão dos Tribunais de Contas faria coisa julgada, no sentido de preclusão da via administrativa, por não caber recurso nessa esfera. Haveria, portanto, uma coisa julgada formal (preclusão administrativa), que se impõe necessariamente ao órgão administrativo no qual as Cortes de Contas exercem o controle externo, sob pena de responsabilidade administrativa do agente público.

Nesse sentido, as decisões do Tribunal de Contas, objetivando a correção de falhas constatadas na instrução ou exame inicial dos processos, são obrigatórias para a Administração, ainda que tomadas na fase preliminar. Cumpre salientar que nas decisões que imputem débito, apliquem multa, restrinjam direito concedido pela Administração ou que comprometam a reputação funcional ou profissional de pessoas envolvidas ou que, enfim, afetem a sua cidadania, o Tribunal de Contas deve observar o princípio da ampla defesa assegurado pela Constituição Federal.⁴¹

Não obstante, no que diz respeito à possibilidade de revisão das deliberações dos Tribunais de Contas, considerando as competências próprias disciplinadas pela Constituição, a exemplo do julgamento de contas, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes entende existir limites à possibilidade de revisão judicial das decisões da Corte de Contas:

“A melhor doutrina e jurisprudência dos Tribunais Superiores admite pacificamente que as decisões dos Tribunais de Contas, quando adotadas em decorrência de matéria que o Constituinte estabeleceu na competência de julgar não podem ser revistas quanto ao mérito. O exercício da função de julgar não é restrito ao Poder Judiciário. Os Tribunais de Contas possuem a competência constitucional de julgar contas dos administradores, e demais

⁴⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit. p. 33.

⁴¹ SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. **A Força das Decisões do Tribunal de Contas**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 46.

responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. O termo julgamento não pode ter outro significado, que não corresponda ao exercício de jurisdição, o qual só é efetivo se produzir coisa julgada.”⁴²

Igualmente, Hélio Saul Mileski entende que a possibilidade de revisão judicial das decisões dos Tribunais de Contas se circunscreve a situações indicadas como ilegalidade manifesta ou erro formal:

“Todavia, com esta possibilidade de revisão judicial ficando adstrita aos aspectos de ilegalidade manifesta ou de erro formal, circunstância em que o Judiciário pode decretar a nulidade da decisão e devolver a matéria para novo julgamento das contas, porém sem possibilidade de rejulgar essas contas em substituição ao órgão julgador, o Tribunal de Contas. Do fato resultaria assunção de competência que não é destinada ao Judiciário.”⁴³

Na mesma linha de entendimento se filia Evandro Martins Guerra, sustentando que a revisão judicial de decisões proferidas pelas Cortes de Contas só poderia ocorrer em situações de afronta ao devido processo legal ou de ilegalidade manifesta:

“O Tribunal de Contas exerce a função jurisdicional especial quando julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, não havendo possibilidade de revisão de mérito pelo Poder Judiciário, salvo quando houver afronta ao devido processo legal ou manifesta ilegalidade.”⁴⁴

Nesse contexto, vale mencionar que, inicialmente, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal era no sentido de resguardar as decisões do Tribunal de Contas, admitindo-se anulação em situações tais como ilegalidade manifesta. Nesse sentido, o voto do Ministro Henrique D’Ávila, no Mandado de Segurança nº 7.280:

“Na realidade, o Tribunal de Contas, quando da tomada de contas de responsáveis por dinheiros públicos, pratica ato insuscetível de impugnação na vida judicial, a não ser quanto ao seu aspecto formal, ou ilegalidade manifesta.”⁴⁵

(MS 7280, Relator: Min. HENRIQUE D'AVILLA - CONVOCADO, Tribunal Pleno, julgado em 20/6/1960)

De acordo com o citado entendimento, mesmo declarando a nulidade do julgamento da Corte de Contas, não poderia o Poder Judiciário reformar decisão de

⁴² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Limites à revisibilidade judicial das decisões do Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 70, p. 39-71, out./dez 1996.

⁴³ MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 285.

⁴⁴ GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 65.

⁴⁵ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança nº 7.280, Rel. Min. Henrique D’Ávila, julgado em 20/6/1960.

mérito proferida sobre as contas dos responsáveis por dinheiros públicos, eis que essa decisão decorre de competência constitucional própria do Tribunal de Contas.

Diante do mencionado precedente, alguns autores passaram a sustentar que ao Poder Judiciário não caberia reformar (adentrando no mérito), por exemplo, o julgamento de contas dado pelo Tribunal de Contas, em razão de tal função técnica ser de competência privativa das Cortes de Contas, conforme prescreve a Constituição Federal.⁴⁶ Da mesma forma, não caberia ao Poder Judiciário reformar decisão da Corte de Contas que aprecia, pela ilegalidade, atos de pessoal (aposentadorias, pensões, reformas, etc.) em razão da competência exclusiva delegada aos Tribunais de Contas para a apreciação de tal matéria, nos termos do art. 71, inciso III, da CF/1988.

A despeito dessas considerações, vale ressaltar que o entendimento que tem prevalecido na atualidade é aquele que preconiza a aplicação irrestrita do princípio da inafastabilidade da jurisdição já que o modelo concebido pelo constituinte, embora atribua ao TCU, entre outras, competência para julgar as contas dos obrigados a sua prestação bem assim apreciar a legalidade de atos sujeitos a registro, não exclui os julgamentos proferidos pelas Cortes de Contas do controle exercido pelo Poder Judiciário.

Do exposto, mesmo considerando que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas não possuem qualquer imunidade ao controle judicial, é possível concluir que tais Tribunais detém um poder “jurisdicional administrativo”, possuindo competências constitucionais que lhes são próprias. Nesse sentido, vale citar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles que, ao dispor sobre outros órgãos da Administração Federal, sustenta que o TCU, não sendo órgão integrante de nenhum dos Poderes, detém posição singular na Administração brasileira, com atribuições previstas na Constituição Federal “desempenhando atribuições jurisdicionais administrativas, relacionadas com a fiscalização da execução orçamentária, com a

⁴⁶ ALMEIDA, Daniel Blume Pereira de. **Natureza Jurídica das Decisões dos Tribunais de Contas**. São Luís: Lithograf, 2003, p. 87.

aplicação dos dinheiros públicos, a legalidade dos contratos, aposentadorias e pensões”.⁴⁷

2.4. AS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DO TCU

O conceito de “capacidades institucionais” apresenta-se como um recurso para saber que órgão público reúne as condições necessárias para tomar determinada decisão. De acordo com Diego Werneck Arguelhes e Fernando Leal, ainda que o uso da expressão não seja uniforme, é possível identificar dois sentidos principais. Por um lado, a utilização do argumento refere-se às habilidades e limitações de uma instituição no exercício de sua competência jurisdicional. Por outro, enuncia-se um enfoque mais “institucional da expressão, em que são estabelecidas comparações entre as capacidades do Poder Judiciário e as demais instituições.”⁴⁸

Cass Sunstein e Adrian Vermeule afirmam – ao examinar as razões oferecidas pelas várias teorias de interpretação jurídica a favor e contra a adoção de uma postura formalista por parte do Poder Judiciário – que a escolha de uma melhor teoria que exclua as demais, considerando uma racionalidade de escolha do tipo ideal (*first-best*), apresenta dois inconvenientes: a) uma única teoria jamais será capaz de dar conta de todas as situações que se apresentam no mundo dos fatos; e b) em casos concretos onde seria possível a convergência de opiniões, uma única teoria impossibilita que adeptos de uma corrente entrem em acordo com os adeptos de outra corrente.⁴⁹

Os referidos autores salientam, também, que tais teorias foram elaboradas tendo como parâmetro um juiz abstrato, questionando-se “como um juiz perfeito resolveria os problemas que se apresentam perante o Judiciário”, quando deveriam perguntar “como um juiz generalista e sobrecarregado de trabalho o faria”. Defendem que ao trazer para o centro da discussão aspectos como as capacidades do Poder

⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit. p. 732.

⁴⁸ ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. **O argumento das “Capacidades Institucionais” entre a Banalidade, a Redundância e o Absurdo**. Rio de Janeiro, *Revista Direito, Estado e Sociedade*. n. 38, semestral, jan./ jun. de 2011. Disponível em: < http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/01_Arguelhes_Leal.pdf>. Acesso em 27/11/2017.

⁴⁹ SUNSTEIN, Cass R; VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions**. *Michigan Law Review*, fev, v. 101, p. 885-951, 2003. Disponível em: <http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12319&context=journal_articles> Acesso em 27 nov 2017. p. 915.

Judiciário e os efeitos sistêmicos das suas decisões talvez seja possível complementar aquilo que a teoria ideal não consiga fazer, viabilizando, nos casos concretos, acordos teóricos incompletos (*incompletely theorized agreements*).⁵⁰

Apropriando-se da linha do raciocínio desenvolvida por Sunstein e Vermeule, é possível dizer que a Constituição estabelece que, aos Tribunais de Contas compete, exclusivamente, entre outras atribuições, o julgamento das contas dos administradores públicos e daqueles que tiverem dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Confere, ainda, à Corte de Contas, a competência para apreciar a legalidade dos atos de pessoal, quais sejam, admissões, aposentadorias, pensões civis e militares e reformas.

Da mesma forma, a Constituição estabelece o poder-dever de o Poder Judiciário examinar a juridicidade dessas decisões em face da Constituição, com fundamento no princípio da inafastabilidade da jurisdição, insculpido no art. 5, inciso XXXV.

Considerando tais fatos, não é difícil concluir que, tanto o TCU, quanto o Poder Judiciário, no exercício de suas competências próprias, poderão se debruçar, em alguma medida, sobre as mesmas questões. Assim, não seria demais considerar que ambos podem ora concordar e ora discordar sobre a melhor solução a ser adotada, razão porque, não seria absurdo considerar que talvez uma das duas instituições tenha uma maior aptidão para decidir acertadamente sobre determinadas matérias.

Observa-se, pois, que a análise das capacidades institucionais poderia permitir que, diante do peculiar desenho institucional brasileiro e da falibilidade das instituições em questão, com base em dados empíricos, fosse apontada qual se sairia melhor para a solução de umas ou outras questões. Nesse sentido, oportuna a seguinte passagem do trabalho desenvolvido por Diego W. Arguelhes e Fernando Leal sobre o tema:

“(...) é em princípio compatível com o argumento das capacidades institucionais a afirmação de que o Supremo Tribunal Federal, com base em suas funções e responsabilidades constitucionais, as aptidões dos seus membros para obter e processar informações à luz de elementos empíricos como a quantidade e qualidade dos assessores de cada ministro e a taxa de congestionamento processual da corte, bem como os próprios limites normativo-processuais para a tomada de decisão, deve ser deferente a uma

⁵⁰ SUNSTEIN, Cass R; VERMEULE, Adrian. Op. cit. p. 915.

escolha legislativa específica (por exemplo, em relação a uma lei que, após ampla discussão parlamentar em que foram também ouvidos seguimentos distintos da sociedade, autorizasse ou proibisse o aborto). Mas é igualmente possível usar o argumento para defender a tese de que o STF brasileiro deve adotar uma postura formalista sempre que for chamado a interpretar atos regulatórios ou rever decisões de determinadas autarquias, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), em razão das suas capacidades para lidar com as sofisticadas questões com as quais ela cotidianamente lida. Ambas as respostas são, em princípio, justificáveis em termos institucionais comparativos, pois não contradizem os pressupostos fundamentais do contextualismo e da variabilidade das vantagens e limitações epistêmicas de atores institucionais reais”.⁵¹

Considerando, por exemplo, os títulos executivos decorrentes das decisões do TCU que imputam débito ou aplicam multas, eis que podem ser atacados pela via própria, é inevitável que todos os juízes competentes para conhecerem originariamente da ação executiva o serão também para realizar o controle difuso de constitucionalidade da decisão do TCU em sede da ação incidental desconstitutiva do título executivo. Nesse caso, não se considera os juízes da Suprema Corte examinando mandado de segurança impetrado contra atos do TCU, por força de foro por prerrogativa de função, mas os juízes espalhados por todas as Seções Judiciárias do País.

Diante de tal situação, surge, inevitavelmente, uma questão: quem tem melhor condição de acertar ao decidir sobre um aspecto formal ou material de um ato administrativo gerador de despesa, um juiz de 1º grau, os Ministros do STF ou os Ministros do TCU? Desconsiderando os modelos ideais, o fato é que o argumento das capacidades institucionais trabalha com uma racionalidade de escolha do tipo subideal (*second-best*). Assim, os fatores decisivos são as instituições, seus membros e circunstâncias ao seu redor, como eles de fato são e não como devem ou deveriam ser.⁵²

Embora a crítica ao controle exercido pelo Poder Judiciário sobre as decisões proferidas pelo TCU não possa ser feita exclusivamente com base na teoria das capacidades institucionais, essa teoria induz a reflexões teóricas que podem ajudar o aplicador do direito a identificar as ocasiões em que o judiciário será, ou não, a instituição capaz de encontrar a melhor solução para a controvérsia que esteja

⁵¹ ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. **O argumento das “Capacidades Institucionais” entre a Banalidade, a Redundância e o Absurdo**. Op. cit.

⁵² Ibid.

examinando. E para que as instituições conheçam entre si, as respectivas capacidades institucionais, fato que, pelo menos em tese, mitigaria as crescentes tensões entre as referidas instituições, vislumbra-se como possibilidade plausível, a aplicação com adaptações, da teoria dos diálogos institucionais, que será objeto de reflexão no Capítulo IV.

2.5. LIMITES DESEJÁVEIS AO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DO TCU

Avançando um pouco além da questão que suscita a possibilidade de aplicação da teoria dos diálogos institucionais como alternativa para reduzir as tensões entre o TCU e o STF, torna-se interessante apresentar, ainda que de forma superficial, quais seriam os limites desejáveis de controle judicial no que diz respeito aos atos praticados pelo TCU.

Vale dizer que o entendimento pacífico do STF acerca da natureza jurídica das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União é no sentido de que são administrativas, não apresentando a definitividade, característica das decisões proferidas em sede de jurisdição. Contudo, a questão mais relevante não é quanto à natureza jurídica das decisões proferidas pelo TCU e a consequente possibilidade do controle de tais julgamentos pelo Poder Judiciário. O que de fato importa é refletir sobre a extensão do controle a ser realizado pelo Poder Judiciário.

De início, importa rememorar que algumas das competências relacionadas no art. 71 da CF/1988 são exclusivas do Tribunal de Contas da União. Significa dizer que quando o Poder Judiciário realiza o controle de tais atos não o faz em ordem a modificar o julgamento de mérito realizado pelo TCU. O que o Judiciário realiza é o controle da juridicidade de uma decisão, invalidando-a ou não, mas jamais reformando, no mérito, a decisão prolatada pela Corte de Contas.

Nesse sentido, Devisom Carlos de França Couto⁵³, separa os parâmetros a serem controlados pelo Poder Judiciário em dois grupos, dos quais destaca-se na presente dissertação um deles, qual seja, o controle dos aspectos formais (legalidade e constitucionalidade).

⁵³ COUTO, Devisom Carlos de França. **O controle judicial do julgamento de contas realizado pelo TCU: parâmetros de legitimação**. Niterói, 2013. p. 112.

Nessa linha, o controle dos aspectos formais das decisões proferidas pelo TCU se refere aos aspectos vinculados do ato em xeque para estabelecer que, seja quando do exame dos elementos do ato decisório do TCU, seja quando, dentro daquele exame, tiver que adentrar ao exame do ato administrativo reprovado pelo TCU (motivo determinante da sua decisão), o Poder Judiciário terá ampla legitimidade para exercer rigoroso controle da legalidade e constitucionalidade dos elementos vinculados. Portanto, em tais hipóteses o argumento das capacidades institucionais pode apontar a solução:

“Dizer o direito aplicável ao caso concreto (*jurisdictio*) é a principal função dos juízes na separação de poderes. Juízes são formados para este fim e adquirem grande experiência ao longo de suas carreiras interpretando e aplicando normas jurídicas. Por outro lado, os Ministros da Corte de Contas sequer, necessariamente, possuirão formação jurídica (art. 73, inciso III, da Constituição). Com efeito, de ordinário, ninguém mais do que os juízes, no âmbito do aparelho estatal, estará melhor preparado para tal desiderato.”⁵⁴

Considerando tal parâmetro, é razoável concluir que todos os elementos vinculados da decisão do TCU devem ser objeto de controle judicial sem a necessidade de se exigir, necessariamente, uma ilegalidade manifesta. Exemplos dessa atuação ocorreriam quando o TCU atuasse com desvio de finalidade ou não observasse a ampla defesa e o contraditório ou nos casos em que aplicasse multa não prevista em lei. Nesses casos não haveria que se falar em exigência de ilegalidade manifesta e nem em deferência do Poder Judiciário à capacidade institucional do TCU, uma vez que o argumento atua em favor do Judiciário.⁵⁵

Em complemento ao controle dos aspectos formais, é razoável sustentar, para qualquer caso em que se mostre possível, o controle exercido pelo Poder Judiciário em face das decisões proferidas pelo TCU, que o órgão judicial leve em conta os elementos procedimentais e funcionais contidos na decisão administrativa, tendo em vista que “*comporão um sistema de standards decisórios*”. Assim, é possível afirmar que, diante de certos pressupostos fáticos e jurídicos, a postura do Poder Judiciário “poderá” ser de reverência às decisões do TCU⁵⁶. No entanto, para que essa hipótese

⁵⁴ COUTO, Devisom Carlos de França. Op. cit. p. 112.

⁵⁵ Ibid. p. 113.

⁵⁶ BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 232.

seja consolidada como uma prática saudável, seria necessário estabelecer e manter constante o diálogo institucional entre o TCU e o Poder Judiciário.

3. CONCLUSÃO

Do exposto no capítulo corrente, é possível concluir que o Tribunal de Contas da União tem suas competências hauridas diretamente da Constituição, conforme prescrevem os artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, parágrafo único. Trata-se de um órgão que possui autonomia financeira e independência funcional, cabendo-lhe, entretanto, prestar auxílio ao Congresso Nacional no exercício do Controle Externo.

Nesse contexto, as competências do TCU, à luz do texto constitucional, podem ser classificadas em próprias, porque são peculiares aos procedimentos de controle; exclusivas, porque são competências constitucionais destinadas tão-somente para o Tribunal de Contas, não podendo ser exercidas por nenhum outro órgão ou Poder, mesmo o Poder Legislativo; e indelegáveis, porque são competências que envolvem atividade de controle da atividade financeira do Estado, sendo por isso de exercício privativo do Poder Público, cuja execução também é privativa do Tribunal de Contas, sem possibilidade de delegação.

Quanto às decisões proferidas pelas Cortes de Contas, estas não se igualam às decisões jurisdicionais, visto que se submetem ao controle pelo Poder Judiciário. Não obstante, essas decisões também não se identificam com a função puramente administrativa. Nessa discussão, sustenta-se que as decisões dos Tribunais de Contas se colocam a meio caminho entre decisões jurisdicionais e administrativas, em razão de possuírem fundamento constitucional, sobrepondo-se às decisões das autoridades administrativas, qualquer que seja o nível em que se insiram na Administração Pública.

Vale dizer que, para a maior parte da doutrina, prevalece o entendimento no sentido de que as decisões dos Tribunais de Contas, mesmo quando adotadas em decorrência de matéria que o Constituinte estabeleceu na competência de julgar ou apreciar, podem ser revistas quanto ao mérito no âmbito do Poder Judiciário em decorrência da aplicação plena do princípio da inafastabilidade da jurisdição.

No que tange às capacidades institucionais é possível dizer que a Constituição delegou aos Tribunais de Contas, exclusivamente, entre outras atribuições, o julgamento das contas dos administradores públicos e daqueles que tiverem dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Conferiu-lhes, ainda, a competência para apreciar a legalidade dos atos de pessoal, quais sejam, admissões, aposentadorias, pensões civis e militares e reformas, ao mesmo tempo em que estabeleceu o poder-dever de o Poder Judiciário examinar a juridicidade dessas decisões em face da Constituição, com fundamento na inafastabilidade da jurisdição.

Portanto, tanto o TCU quanto o Poder Judiciário, no exercício de suas competências próprias, poderão se debruçar, em alguma medida, sobre as mesmas questões, ora concordando ora discordando acerca da melhor solução a ser adotada. Diante de tal situação, considerar que talvez uma das duas instituições tenha uma maior aptidão para decidir acertadamente sobre determinadas matérias não é desarrazoado.

Nessa senda, ao controlar os aspectos formais das decisões proferidas pelo TCU, com foco nos aspectos vinculados do ato em xeque para estabelecer que, seja quando do exame dos elementos do ato decisório do TCU, seja quando, dentro daquele exame, tiver que adentrar ao exame do ato administrativo reprovado pelo TCU (motivo determinante da sua decisão), o Poder Judiciário terá ampla legitimidade para exercer rigoroso controle da legalidade e constitucionalidade dos elementos vinculados. Portanto, em tais hipóteses o argumento das capacidades institucionais pode apontar a solução já que dizer o direito aplicável ao caso concreto é a principal função dos juízes na separação de poderes.

De outro lado, é razoável sustentar, para qualquer caso em que se mostre possível o controle exercido pelo Poder Judiciário em face das decisões proferidas pelo TCU, que o órgão judicial leve em conta os elementos procedimentais e funcionais contidos na decisão administrativa, tendo em vista que “*comporão um sistema de standards decisórios*”. Nessa situação, é possível afirmar que, diante de certos pressupostos fáticos e jurídicos, a postura do Poder Judiciário poderá ser de

reverência às decisões do TCU⁵⁷. No entanto, para que essa hipótese seja consolidada como uma prática saudável é preciso que a inter-relação entre o TCU e o Poder Judiciário seja estimulada, por meio do estabelecimento de canais de diálogo e de trocas de informações.

⁵⁷ BINENBOJM. Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 232.

CAPÍTULO II – CONSIDERAÇÕES SOBRE COISA JULGADA

1. INTRODUÇÃO

Os romanos justificavam a coisa julgada com razões absolutamente práticas de utilidade social. Argumentavam que para a vida social se desenvolver de maneira segura e pacífica, era necessário imprimir certeza ao gozo dos bens da vida e garantir o resultado do processo.⁵⁸

A vida em sociedade exige, como elementos necessários, ordem e segurança, impondo, portanto, que a situação das partes fixada pelo juiz com respeito ao bem da vida, que foi objeto de disputa, não mais possa ser discutida.⁵⁹ Nesse sentido, o instituto da coisa julgada encontra fundamento em motivos de política legislativa, que visam pôr fim à controvérsia, alcançando a segurança do direito e a pacificação social, por meio da preclusão dos meios de recurso (coisa julgada formal) e da imutabilidade da sentença, protegendo-a de futura decisão contraditória (coisa julgada material).⁶⁰

Assim, a atribuição da autoridade da coisa julgada decorre de opção política entre dois valores: a segurança – representada pela imutabilidade do pronunciamento – e o ideal de justiça, sempre passível de ser buscado enquanto se permite o reexame do ato.⁶¹

Dentro desse breve contexto introdutório, o presente capítulo apresentará os contornos mais relevantes acerca do instituto da coisa julgada, para que, na sequência da pesquisa, seja possível analisar com mais clareza a coisa julgada que se formou nas decisões judiciais que atualmente amparam o pagamento do índice decorrente da Unidade de Referência de Preços (URP) aos servidores da UnB. Importa, portanto, retomar a conceituação doutrinária acerca do instituto, além de considerações acerca dos seus limites. É essa a reflexão que ora se propõe.

⁵⁸ CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil**. Vol. 1. Tradução de Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, 1998. p. 447.

⁵⁹ Ibid, p. 452.

⁶⁰ LIEBMAN, E.T. **Eficácia e Autoridade da Sentença e outros Escritos sobre a Coisa Julgada**. 4.ed. Tradução de Alfredo Buzaide e Benevindo Aires. Tradução dos textos posteriores à edição de 1945 de Ada Pellegrini Grinover. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006. p. 175-176.

⁶¹ TALAMINI, Eduardo. **Coisa Julgada e sua Revisão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 47.

2. A COISA JULGADA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A coisa julgada é mencionada no texto constitucional no art. 5º, inciso XXXVI, segundo o qual “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

No entanto, há divergências na doutrina quanto ao assento constitucional do instituto.

Para Nelson Nery Jr. e Sérgio Gilberto Porto a coisa julgada tem fundamento constitucional (art. 5.º, XXXVI, e art. 1.º, CF), é cláusula pétrea, e, pois, não pode ser alterada nem por emenda constitucional (art. 60, § 4.º, I e IV, CF).⁶²

Em outro sentido, sustentam Humberto Theodoro Jr. Teresa Arruda Alvim e José Miguel Garcia Medina. Para os mencionados autores, a coisa julgada tem fundamento infraconstitucional, sendo, portanto, fenômeno processual. Isso porque a Constituição Federal só fixa o entendimento de irretroatividade de lei. Assim, sustentam que “é irrelevante a menção expressa, na Constituição Federal, acerca da coisa julgada [...] no sentido de não se permitir à lei retroagir para atingir a coisa julgada porquanto esta é umbilicalmente ligada ao Estado Democrático de Direito”.⁶³

3. COISA JULGADA: BREVE CONCEITUAÇÃO DA DOCTRINA NO DIREITO BRASILEIRO

A coisa julgada é um instituto ainda muito discutido pela doutrina, porque diversas também são as definições quanto ao tema, as quais, entretanto, não chegaram ainda a um conceito unívoco a respeito do instituto.

Para atender aos objetivos do estudo que norteia a presente dissertação apresentam-se, de forma breve, as conceituações mais relevantes para a coisa julgada com vistas a estabelecer, com alguma clareza, os principais contornos do instituto.

⁶² NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Comentários ao código de processo civil: novo CPC - Lei 13.305/2015**. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2015. p. 1262.

⁶³ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia. **Op cit.** p. 22.

Caminhando em busca da compreensão do instituto da coisa julgada, entende-se oportuno apresentar, como ponto de partida para tanto, a definição dada ao instituto por um dicionário jurídico, já que este, como tal, tem por intenção universalizar conceitos dos objetos vocabulares que define:

“Coisa Julgada. Também se diz caso julgado. Entende-se como coisa julgada (*res judicata*) a sentença, que se tendo tornado irretratável, por não haver contra ela mais qualquer recurso, firmou o direito de um dos litigantes para não admitir sobre a dissidência anterior qualquer outra oposição por parte do contendor vencido, ou de outrem que se sub-rogue em suas pretensões improcedentes.

Revela, pois, o pressuposto da verdade firmada ou afirmada pelo decisório judicial, que se mostra irrevogável ou irretratável, segundo a regra: *res judicata pro veritate habetur*⁶⁴.

Desse modo, a coisa julgada pressupõe o julgamento irretratável de uma relação jurídica anteriormente controvertida. Nesta razão, a autoridade da *res judicata* não admite, desde que já foi reconhecida a verdade, a justiça e a certeza a respeito da controvérsia, em virtude de sentença dada, que venha a mesma questão a ser ventilada, tentando destruir a soberania da sentença, proferida anteriormente, e considerada irretratável, por ter passado em julgado.

Domina-se, assim, na evidência da coisa julgada, a existência de uma relação jurídica, anteriormente julgada, sob fundamentos de determinada razão de pedir, ou seja, a igualdade do pedido e a igualdade da causa de pedir, em vista do que se verifique que a controvérsia anterior surgida com idênticos fundamentos, foi julgada para contrapor-se a qualquer semelhante divergência futura. Nas duas identidades, de pedido e de causa a pedir, integram-se os requisitos da identidade da qualidade jurídica da pessoa, que venha a pleitear, procurando quebrantar o decisório, que já se tornou inalterável pela autoridade da coisa julgada”.⁶⁵

Da definição apresentada, podem ser extraídos dois elementos principais acerca de uma “sentença” da qual não seja cabível recurso: ela se torna imutável tornando indiscutível nova demanda acerca da mesma controvérsia.

Partindo para a perspectiva das definições doutrinárias, Alexandre Freitas Câmara define a coisa julgada como a imutabilidade da sentença (coisa julgada formal) e de seu conteúdo (coisa julgada material), quando não mais cabível qualquer recurso.⁶⁶

⁶⁴ A coisa julgada é tida por verdade. Axioma jurídico, segundo o qual aquilo que foi objeto de julgamento definitivo não pode ser novamente submetido a discussão.

⁶⁵ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p.178.

⁶⁶ CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. V. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 460.

José Frederico Marques apresenta a coisa julgada como sendo a qualidade dos efeitos da prestação jurisdicional entregue com o julgamento final da *res in judicium deducta*, tornando-os imutáveis entre as partes. Segundo o autor, como a sentença definitiva não mais se sujeita a reexames recursais, a *res judicanda* se transforma em *res judicata*, e a vontade concreta da lei, afirmada no julgado, dá ao imperativo jurídico, ali contido, a força e a autoridade de *lex specialis* entre os sujeitos da lide que a decisão compôs.⁶⁷

Para Fredie Didier Jr., a coisa julgada é:

“um efeito jurídico (uma situação jurídica, portanto) que nasce a partir do advento de um fato jurídico composto consistente na prolação de uma decisão jurisdicional sobre o mérito (objeto litigioso), fundada em cognição e exauriente, que se tornou inimpugnável no processo em que foi proferida. E este efeito jurídico (coisa julgada) é, exatamente, a imutabilidade do conteúdo do dispositivo da decisão, da norma jurídica individualizada ali contida.”⁶⁸.

Liebman distinguia a autoridade da coisa julgada dos efeitos da sentença para, em seguida, definir a primeira como uma qualidade que torna imutável o comando emergente da sentença, tanto no seu conteúdo como nos seus efeitos. A coisa julgada produz efeitos, que são a indiscutibilidade e imutabilidade da sentença. Para o referido autor:

“a autoridade da coisa julgada não é efeito da sentença, como postula a doutrina unânime, mas sim, modo de manifestar-se e produzir-se dos efeitos da própria sentença, algo que a esses efeitos se junta para qualificá-los e reforçá-los em sentido bem determinado.”⁶⁹

É oportuno discernir os efeitos da sentença – mais precisamente o efeito declaratório – daqueles oriundos da autoridade da coisa julgada (imutabilidade que qualifica esses efeitos).⁷⁰

⁶⁷ MARQUES, José Frederico. **Instituições de direito processual civil**. Campinas: Milenium, 1999. p. 343.

⁶⁸ 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**. 4. ed., rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 416.

⁶⁹ LIEBMAN, Enrico Tullio, 1903-1986. **Eficácia e autoridade da sentença: e outros escritos sobre a coisa julgada**; tradução de Alfredo Buzaid e Benvindo Aires. 4. ed. (com novas notas relativas ao direito brasileiro vigente de Ada Pellegrini Grinover). Rio de Janeiro : Forense, 2007 . p. 40.

⁷⁰ DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. Op. cit. p. 413.

A autoridade representa a imposição, perante todos, de um ato de império do Estado. Segundo Sérgio Gilberto Porto,⁷¹ a autoridade da coisa julgada justifica-se por dois fundamentos:

a) Natureza Política ou Filosófica: opção do Estado no sentido de que a partir de determinado momento a decisão deverá se tornar indiscutível, conferindo-se estabilidade a determinada relação jurídica;

b) Natureza Jurídica: a decisão vincula as partes, não porque é expressão da verdade ou da justiça – embora deva sê-lo – mas, porque o legislador atribui a decisão transitada em julgado o caráter de escolha definitiva e vinculativa;

Já a eficácia é qualidade do que é eficaz. É, portanto, a capacidade da decisão de produzir efeitos por meio de seus comandos.

Nesse contexto, vale mencionar que para Liebman a coisa julgada não é um efeito (declaratório) da sentença, mas, sim, o modo como se produzem e se manifestam os seus efeitos em geral (não só o declaratório, como todos os outros).⁷²

É válido ressaltar que a redação inicial do anteprojeto do CPC de 1973, elaborada por Alfredo Buzaid abarcava os conceitos traçados por Liebman para a coisa julgada. Contudo, referida versão foi rejeitada, optando o legislador por definir a coisa julgada como eficácia (doutrina alemã) e, não, qualidade (doutrina liebmaniana). Tal mudança culminou na redação do art. 467 de CPC de 1973, qual seja:

“Art. 467. Denomina-se coisa julgada material a **eficácia**, que torna imutável e indiscutível a **sentença**, não mais sujeita a **recurso ordinário ou extraordinário**.”⁷³ (destaques acrescidos)

No entanto, o novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) parece ter adotado a concepção de Liebman, uma vez que seu artigo 502 traz conceituação diversa da prevista no mencionado artigo 467 do antigo CPC, consoante se vislumbra a seguir:

⁷¹ PORTO, Sérgio Gilberto. **Coisa julgada civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 54.

⁷² DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. Op. cit. p. 413.

⁷³ BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm> Acesso em: 15 set. 2017.

“Art. 502. Denomina-se coisa julgada material a **autoridade** que torna **imutável e indiscutível** a **decisão de mérito** não mais sujeita a **recurso**.”⁷⁴
(destaques acrescentados)

Oportuno observar que dos referidos dispositivos legais também emergem dois conceitos fundamentais para a noção de coisa julgada: imutabilidade e indiscutibilidade. A imutabilidade, como o próprio nome diz, é a impossibilidade de alteração do conteúdo. A indiscutibilidade, por seu turno, revela a técnica legislativa para assegurar tal blindagem, ou seja, “para tornar imunes as decisões estatais, o legislador se vale de um mecanismo preclusivo”, vedando qualquer rediscussão dos pontos decididos.⁷⁵

Do exposto e à luz do novo CPC, é possível conceituar a coisa julgada como a autoridade que torna imutável a norma jurídica individualizada e contida na parte dispositiva de uma decisão. No entanto, essa imutabilidade pode restringir-se aos limites do processo em que a decisão foi proferida ou projetar-se para além deles. Daí decorre a diferença entre as duas espécies de coisa julgada que a doutrina passou a chamar de coisa julgada formal e a coisa julgada material.⁷⁶

4. COISA JULGADA FORMAL E COISA JULGADA MATERIAL

Entende-se por coisa julgada formal a imutabilidade da decisão judicial dentro do processo em que foi proferida em razão do exaurimento das vias recursais ou pelo decurso do prazo recursal. Trata-se, portanto, de um fenômeno interno ao processo (endoprocessual) decorrente da irrecorribilidade da decisão judicial. Para Fredie Didier Jr. a coisa julgada formal revela-se, na verdade, como uma espécie de preclusão que se constitui na perda do poder de impugnar a decisão judicial no processo em que foi proferida. Segundo o autor, a coisa julgada formal seria a preclusão máxima dentro de um processo jurisdicional.⁷⁷

Ada Pellegrini Grinover, no entanto, ensina que a coisa julgada formal é mais do que a preclusão, pois esta consiste na perda de faculdades processuais no curso

⁷⁴ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 15 set. 2017.

⁷⁵ CABRAL, Antônio do Passo, **Coisa julgada e preclusões dinâmicas: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis**, Salvador: JusPODIVM, 2013. p. 52.

⁷⁶ DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. Op. cit. 408.

⁷⁷ DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. Op. cit. p. 409.

da relação processual e antecede a formação da coisa julgada formal, que se constitui no momento da preclusão das vias recursais. A referida autora ao comentar e atualizar a obra de Liebman defende que não se pode confundir coisa julgada formal com preclusão:

“(...) a coisa julgada formal e a preclusão são dois fenômenos diversos na perspectiva da decisão irrecurável. A preclusão é, subjetivamente, a perda de uma faculdade processual e, objetivamente, um fato impeditivo; a coisa julgada formal é a qualidade da decisão, ou seja, sua imutabilidade, dentro do processo. Trata-se, assim, de institutos diversos, embora ligados entre si por uma relação lógica de antecedente-consequente.”⁷⁸

No que diz respeito às normas processuais em vigor, vale ressaltar que o Código de Processo Civil não traça um conceito para a coisa julgada forma, o qual é apresentado, no entanto, pelo art. 6º § 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:⁷⁹

“art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

(...)

§ 3º chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.”

É importante mencionar que fazem coisa julgada formal decisões terminativas ou definitivas, independentemente de analisarem o mérito da questão colocada em juízo.

De outro lado, a doutrina pátria trata a coisa julgada material como sendo a coisa julgada por excelência. Prevista no art. 502 do Código de Processo Civil em vigor, a coisa julgada material é definida como a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso.

Trata-se, portanto, da indiscutibilidade da decisão judicial no processo em que foi produzida ou em qualquer outro. Segundo Fredie Didier Jr. a referida imutabilidade se opera dentro e fora do processo, produzindo eficácia endo e extraprocessual. É

⁷⁸ LIEBMAN, Enrico Túlio. **Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 68.

⁷⁹ BRASIL. **Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm> Acesso em: 15 set. 2017.

válido mencionar que a coisa julgada formal é o degrau necessário para que se forme a coisa julgada material.⁸⁰

Nesse contexto, vale mencionar os requisitos que devem estar presentes em uma decisão para que ela se torne imune pela coisa julgada material:

a) deve se tratar de decisão jurisdicional, já que a coisa julgada é característica exclusiva dessa espécie de ato estatal;

b) deve ter ocorrido a preclusão máxima dada pela coisa julgada formal;

c) o provimento deve versar sobre o mérito da causa, de forma a originar a imutabilidade daquilo que tenha sido decidido para além dos limites daquele processo em que se produziu, e por fim;

d) o mérito deve ter sido analisado em cognição exauriente.

Esclarecidas as principais diferenças entre coisa julgada formal e material, importa ao presente estudo, abordar com mais detalhe, os limites do instituto. É o que se fará a seguir.

5. LIMITES DA COISA JULGADA

O instituto da coisa julgada está umbilicalmente ligado com o princípio da segurança jurídica no sentido de tornar estável e previsível o sistema jurisdicional pátrio. Em decorrência desse mesmo princípio, foi necessário estabelecer as regras ou requisitos que deverão ser obedecidos para que se forme a coisa julgada.

Além disso, deve ser observado, para cada caso concreto, o alcance e a delimitação do conteúdo da decisão de mérito que culminou na coisa julgada, de forma a também preservar o primado da segurança jurídica. Nesse contexto, insere-se o estudo dos limites da coisa julgada, quais sejam, os limites objetivos, subjetivos e temporais.

⁸⁰ DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. Op. cit. 409.

5.1. LIMITES OBJETIVOS

O magistrado, ao proferir decisão de mérito, põe fim ao litígio iniciado, pacificando o conflito de interesses que desorganiza a sociedade por meio de uma resposta dada à pretensão formulada por uma parte em face da outra. Quando a referida decisão não mais se sujeitar a recurso, transforma-se em lei concreta entre os litigantes, cuja eficácia ultrapassa as esferas do processo em que proferida.

Ocorrendo, portanto, o trânsito em julgado da decisão, questionam-se quais são os limites precisos em que se pode considerar a autoridade do decidido. Para as partes e para o juiz, precisamente *o que* passará a valer como lei e não mais poderá ser modificado em razão da autoridade da coisa julgada? Nesse contexto, se a coisa julgada deve se circunscrever a algum objeto da disputa, é necessário investigar qual ou quais elementos da cognição se tornarão imutáveis e indiscutíveis após a prolação da decisão.

Atualmente, os limites objetivos da coisa julgada constam do artigo 503 do Código de Processo Civil que, expressamente, os definem delineando a relação jurídica material que se tornou imutável e indiscutível entre os sujeitos processuais, pois, de acordo com seu texto, “a decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida”.

É válido mencionar que o modelo do CPC de 1973 seguia a tradição europeia de relacionar a abrangência da coisa julgada ao dispositivo da sentença. Essa limitação da coisa julgada ao dispositivo da sentença deriva da concepção de que o objeto do processo (o “mérito”) equivale ao pedido ou, na dicção do art. 503 do novo CPC, à “questão principal”, a matéria que será decidida *principaliter*.⁸¹

Existem, entretanto, muitas outras teorias sobre o objeto do processo que entendem que o mérito é mais que apenas o pedido. Algumas teses querem estendê-lo a causa de pedir; outras aos contradireitos exercitados pelo réu.⁸² Antônio do Passo Cabral, por exemplo, defende que o referencial para a coisa julgada não

⁸¹ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. **Breves comentários do código de processo civil**. 1. Ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015. p. 1232.

⁸² DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Contradireitos, objeto litigioso do processo e improcedência**, Revista de Processo. v. 38. n. 223, 2013, p. 93 e ss.

deve ser o objeto do processo, mas o conceito de “esquema argumentativo”.⁸³ Contudo, no Brasil e no estrangeiro prevaleceu amplamente tese de Karl-Heinz Schwab no sentido de que o objeto do processo é somente o pedido. E isso impacta a compreensão dos limites objetivos da coisa julgada.⁸⁴

Antes da vigência da Lei nº 13.105/2015 (CPC em vigor), as discussões doutrinárias quanto ao significado das expressões “lide” e “questões decididas” mencionadas no então art. 468 do CPC, chegaram à conclusão de que a interpretação do referido dispositivo deveria ser harmonizada com o artigo 128 daquele diploma⁸⁵, no sentido de que os limites objetivos da coisa julgada jamais poderão ir além do objeto litigioso do processo.⁸⁶

Portanto, a coisa julgada é a resposta emitida pelo órgão estatal ao pedido formulado na ação, ao qual se vincula pelo princípio da congruência.⁸⁷ Assim, a questão principal para a definição dos limites objetivos da coisa julgada está diretamente ligada ao objeto do processo, que nada mais é do que a demanda que o autor propôs – identificada pelo pedido e pela causa de pedir – eventualmente aditada, ainda pelas questões trazidas à apreciação do juiz em ação declaratória incidental, em reconvenção, ou por terceiro, conforme a modalidade de intervenção.⁸⁸

Traduzida no princípio da congruência e derivada diretamente do princípio da demanda, a referida fórmula foi estabelecida de maneira a permitir maior controle sobre a atuação jurisdicional, limitando o pronunciamento do magistrado tão somente

⁸³ CABRAL, Antônio do Passo. **Coisa julgada e preclusões dinâmicas: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2014. p. 441.

⁸⁴ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. Op. cit. p. 1232.

⁸⁵ SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de Direito Processual Civil**, vol. III, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1998, p. 60 e seguintes.

⁸⁶ Para Eduardo Talamini, “a coisa julgada põe-se objetivamente nos limites do mesmo pedido e mesma causa de pedir da ação julgada pela sentença”. (**Coisa julgada e sua revisão**, p. 68).

⁸⁷ O princípio da congruência ou adstrição refere-se à necessidade do magistrado decidir a lide, como regra, dentro dos limites objetivados pelas partes, não podendo proferir sentença de forma extra, ultra ou infra petita.

⁸⁸ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Notas sobre sentença, coisa julgada e interpretação, p. 11. No mesmo sentido: SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de Direito Processual Civil**, p. 62.

às questões deduzidas em juízo pelas partes em caráter principal. Nesse sentido, destaca José Roberto dos Santos Bedaque:⁸⁹

“(...) está o juiz objetivamente limitado aos elementos da demanda deduzidos pelo autor na inicial. O pedido formulado e os motivos deduzidos pelo autor representam o âmbito de atuação do julgador. Não pode ele conceder mais ou coisa diversa da pretendida, nem apresentar razões diferentes daquelas apresentadas. Se o fizer, dar-se-á o fenômeno do julgamento ultra ou extra petita, o que pode implicar nulidade da sentença.”

Conquanto esteja o magistrado obrigado a se pronunciar sobre todos os pontos alegados pelas partes, “a coisa julgada atinge o conteúdo do decisório da sentença que se relaciona com os pedidos deduzidos”⁹⁰, nada além disso, de acordo com o Código de Processo Civil. Assim, a coisa julgada material imuniza apenas o dispositivo da decisão, que é o local onde normalmente se indica a solução dada aos pedidos formulados em caráter principal.

É oportuno mencionar que, além do disposto no art. 503 do Código de Processo Civil em vigor, a definição dos limites objetivos da coisa julgada deve ser feita, outrossim, considerando o art. 504 do mesmo diploma, segundo o qual “não fazem coisa julgada: I – os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença; II – a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença, disposições que também constavam do art. 469 do CPC de 1973.

Do exposto, parece claro que o Código de Processo Civil brasileiro adota posição restritiva no que se refere aos limites da coisa julgada material, limitando seus contornos, como regra, à resposta dada pelo órgão judiciário ao pedido formulado na petição inicial. Vale ressaltar que a coisa julgada se circunscreve apenas à resposta dada ao pedido. Contudo, não se pode dispensar a causa de pedir no estudo dos limites objetivos da coisa julgada, na medida em que ela é fundamental para delimitar o pedido.⁹¹

⁸⁹ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Os elementos objetivos da demanda à luz do contraditório. *In*: CRUZ E TUCCI, José Rogério; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coord.). **Causa de pedir e pedido no processo civil** (questões polêmicas), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 24 e 25.

⁹⁰ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Coisa julgada, conteúdo e efeitos da sentença, sentença inconstitucional e embargos à execução contra a Fazenda Pública**, *Revista de Processo*, n. 141, 2006, p. 41.

⁹¹ CRUZ E TUCCI, José Rogério. **A causa petendi no processo civil**. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 244.

5.4.1 ELEMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO LITIGIOSO - CAUSA DE PEDIR E PEDIDO

Em razão do princípio dispositivo, também denominado de princípio da inércia ou da demanda, o processo não pode ser iniciado de ofício pelo juiz (**ne procedat iudex ex officio**⁹²). Cabe as partes, com exclusividade, a iniciativa para movimentar a máquina judiciária e delimitar o objeto do litígio.⁹³

Em razão de tal fato, os processos judiciais são dependentes da iniciativa da parte, como exigia expressamente o art. 262 do CPC de 1973, e exige, atualmente, o art. 2º do CPC em vigor. Tal iniciativa é exercitada por meio da demanda e, em razão do princípio da congruência e da opção legislativa pela delimitação da coisa julgada à parte dispositiva da sentença, é à demanda que contém todos os elementos necessários ao estabelecimento dos limites da prestação jurisdicional.

A demanda, portanto, é responsável por colocar diante do juiz uma pretensão, materializada no pedido de emissão de um provimento jurisdicional de determinada ordem, com o conteúdo que indica e referente ao bem da vida especificado. É também responsável pela definição do objeto do processo, ou ainda do objeto litigioso do processo, em torno do qual será exercida a jurisdição em cada caso concreto, não sendo lícito ao juiz desconsiderá-lo, ampliá-lo por iniciativa própria ou pronunciar-se acerca de outro objeto⁹⁴. A demanda contém, portanto, a *res in iudicium deducta*.⁹⁵ Assim, o objeto do processo é definido e delimitado pelo pedido e pela causa de pedir.

No entanto, não há como não reconhecer que o direito material interfere diretamente na definição do objeto do processo, sendo impossível tratar o fenômeno como se sua natureza fosse exclusivamente processual. Isto porque é o próprio conflito de interesses que vai definir a pretensão que será reclamada em juízo.⁹⁶

Olhando a questão a partir de seus aspectos práticos, é possível dizer que o objeto do processo é exposto pelo autor da demanda como um direito e como uma

⁹² Não proceda o juiz de ofício. Significa que o juiz não deve proceder por sua própria conta.

⁹³ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. Op. cit. p. 11.

⁹⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. **O conceito de mérito em processo civil**. In: Fundamentos do processo civil moderno. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 302 a 304.

⁹⁵ A coisa (pedido/objeto) trazida em juízo.

⁹⁶ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Os elementos objetivos da demanda à luz do contraditório, In: CRUZ E TUCCI, José Rogério; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coord.). **Causa de pedir e pedido no processo civil** (questões polêmicas), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 28.

violação a esse mesmo direito. Por isso, o pedido é insuficiente para delimitar de modo adequado o objeto litigioso do processo, sendo necessário se recorrer à causa de pedir para exata definição de seu alcance.⁹⁷

Karl Schwab, autor de um dos trabalhos mais prestigiados sobre o objeto do processo e defensor da tese de que apenas o pedido delimita a *res in iudicium deducta*, se contradiz em sua teoria. Se por um lado ele reconhece que a chamada pretensão processual se circunscreveria ao pedido do autor, por outro, afirma que, após a prolação da sentença, a causa de pedir seria relevante para determinar os limites da coisa julgada material.⁹⁸

É possível inferir que as contradições presentes no pensamento de Schwab derivam da dificuldade de se compatibilizar sua construção a respeito do objeto do processo com as projeções deste sobre os limites objetivos da coisa julgada⁹⁹. De fato, embora os limites objetivos da coisa julgada se circunscrevam à resposta dada ao pedido formulado em caráter principal, a causa de pedir não pode ser deixada de lado, por exemplo, nas hipóteses em que a coisa julgada funciona como fator impeditivo de julgamento de demanda idêntica.

Portanto, a causa de pedir deve ser considerada como parte integrante do objeto litigioso do processo, visto que sua análise e suas implicações são essenciais para a exata descrição dos limites objetivos da coisa julgada.

5.4.2. A COISA JULGADA E AQUILO QUE NÃO SE DECIDIU

A despeito dos limites objetivos da coisa julgada se adequarem ao objeto litigioso do processo, é imprescindível que, para adquirir a intangibilidade inerente à coisa julgada, tal objeto tenha sido efetivamente decidido pelo magistrado na sentença. Assim, caso algum pedido ou causa de pedir deixe de ser apreciado pelo juiz, caso ele conceda à parte mais do que pedido, ou ainda, se apreciar pedido diverso daquele formulado, a coisa julgada os acabará, derogando os limites da

⁹⁷ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Op. cit. p. 213 a 215.

⁹⁸ LEONEL, Ricardo de Barros. Causa de pedir e pedido: o direito superveniente, São Paulo: Método, 2006. p. 42 a 53.

⁹⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel. O conceito de mérito em processo civil. In: **Fundamentos do processo civil moderno**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2010. p. 345.

demanda fixados pelas partes, formando-se sobre o que está indicado no dispositivo da decisão.¹⁰⁰

Portanto, se a decisão de mérito for omissa em processo com cumulação de pedidos ou de causas de pedir, a coisa julgada não impedirá a propositura de nova demanda em que se invoque o pedido ou a causa de pedir omitida (sentença *citra petita*).¹⁰¹ Igualmente, caso a decisão de mérito extrapole o pedido ou conheça de questão diversa, da mesma forma, o vício não impedirá a formação da coisa julgada material, sendo possível, no entanto, a rescisão do julgado, nos termos do art. 966 do Código de Processo Civil.

A comparação entre a demanda e a coisa julgada é feita não apenas dentro de um mesmo processo, mas principalmente a partir da comparação entre duas demandas. Na prática, portanto, a investigação dos limites objetivos da coisa julgada pode ser útil para o exato cumprimento do julgado bem como no caso de nova demanda para rediscutir a mesma controvérsia em juízo.

Porém, essa tarefa é bem mais complicada do que parece. Em razão de tal fato, nos dois itens seguintes, a ideia é analisar, em certa medida, a contribuição da causa de pedir e do pedido para o tema dos limites objetivos da coisa julgada.

5.4.3. LIMITES OBJETIVOS DA COISA JULGADA: A CAUSA DE PEDIR

A causa de pedir é um dos elementos identificadores do objeto litigioso do processo. Assim, sua alteração permite a propositura de uma nova demanda, ainda que esta tenha um pedido idêntico àquela que foi julgada.¹⁰² De acordo com o nosso sistema, o autor não tem o ônus de deduzir todas as causas de pedir que sejam de seu conhecimento no momento da propositura da demanda.

¹⁰⁰ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Op. cit. p. 34 a 37.

¹⁰¹ DINAMARCO, Cândido Rangel, **Instituições de Direito Processual Civil**, vol. II, 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2009. p. 286.

¹⁰² O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento pacífico no sentido de que a coisa julgada não dispensa a tríplice identidade para que atue em seu sentido negativo: “Não havendo identidade entre a causa de pedir constante destes autos e a apresentada na demanda anterior, não há falar em coisa julgada” (STJ, 2ª Turma, AgRg no AgRg no Ag 1351318/RJ, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, j. 2.6.11, DJe 16.6.11).

Portanto, para saber se a coisa julgada impede ou não o julgamento de uma demanda basta identificar a causa de pedir deduzida no primeiro processo e apreciada na decisão de mérito, em comparação com os fundamentos da segunda demanda proposta.

No que diz respeito à delimitação da causa de pedir, destacam-se duas teorias: a da substanciação e a da individuação. A primeira identifica a causa de pedir essencialmente no compêndio de fatos que embasam a demanda. A segunda, por sua vez, delimita a causa de pedir conforme o direito invocado pelo autor, ou seja, não exige um relato minucioso dos fatos, bastando a indicação da relação jurídica que deu origem ao litígio.¹⁰³ Vale mencionar que a adoção de uma ou outra teoria tem diversas implicações de ordem teórica e prática, especialmente para os limites objetivos da coisa julgada.

A teoria da substanciação está ligada a um rígido sistema de preclusões, que decorre da adoção do princípio da eventualidade. Este tem como essência a “realização cumulada, em um único momento, de atividades processuais de diversa natureza: toda matéria de ataque e todas as exceções, processuais e substanciais, e a indicação dos meios de prova, devem ser formuladas de uma só vez, sob pena de preclusão”¹⁰⁴. Defende-se que o princípio da eventualidade funciona como pressuposto da teoria da substanciação porque é nítido que a obrigatoriedade de alegar todos os fatos que dão ensejo à pretensão na petição inicial, sob pena de preclusão, expõe um modelo processual “polarizado muito mais sobre o fato do que sobre o direito”.¹⁰⁵

De acordo com a individuação, como a causa de pedir coincide com o direito invocado pelo autor, é sobre esse mesmo direito, independentemente do fato jurídico invocado, que se circunscrevem os limites objetivos da coisa julgada. Logo, tais

¹⁰³ CRUZ E TUCCI, José Rogério. **A causa petendi no processo civil**. p.112 a 128.

¹⁰⁴ CRUZ E TUCCI, José Rogério. **A regra da eventualidade como pressuposto da denominada teoria da substanciação**, Revista do Advogado, n. 39, jul. 1993, p. 40.

¹⁰⁵ 117 CRUZ E TUCCI, José Rogério. **A regra da eventualidade como pressuposto da denominada teoria da substanciação**, p. 42.

limites assumem contornos bastante amplos, capazes de absorver quaisquer fatos constitutivos aptos a embasar aquele direito, mesmo que não deduzidos.¹⁰⁶

De outro lado, pela teoria da substanciação, a coisa julgada se forma exclusivamente sobre os fatos alegados. Conseqüentemente, caso a parte alegue fatos constitutivos novos, estar-se-á diante de uma demanda distinta, mesmo que contenha pedido idêntico à demanda anterior.

Da diferença entre as sobreditas teorias, evidencia-se que a teoria da substanciação privilegia a rápida solução do litígio, ao passo que os adeptos da individuação buscam o aproveitamento máximo do processo, que servirá para debelar toda a crise verificada no plano do direito material.¹⁰⁷

No Brasil, o art. 282, inciso III, do Código de Processo Civil de 1973 bem como o art. 319, inciso III do Código de Processo Civil em vigor incumbiram ao autor o ônus de indicar “o fato e os fundamentos jurídicos do pedido”. A despeito de os referidos dispositivos se referirem a fatos e fundamentos, dando a entender que o legislador poderia ter optado por uma construção híbrida entre substanciação e individuação, o entendimento dominante, tanto doutrinário¹⁰⁸ como jurisprudencial¹⁰⁹, é que nosso ordenamento adota a teoria da substanciação.

Nesse contexto, José Roberto dos Santos Bedaque afirma que o exame do conteúdo da causa de pedir deve ser feito a partir dos elementos do direito material. De acordo com essa premissa, as teorias da substanciação e individuação

¹⁰⁶ LAZZARINI, Alexandre Alves. **A causa petendi nas ações de separação judicial e dissolução da união estável**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 69 a 72.

¹⁰⁷ LEONEL, Ricardo de Barros. **Causa de pedir e pedido: o direito superveniente**, São Paulo: Método, 2006. p. 88.

¹⁰⁸ Nesse sentido: THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil, vol. I, 49. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 352; ASSIS, Araken. Cumulação de ações, p. 139; DINAMARCO, Cândido Rangel, Instituições de Direito Processual Civil, vol. II, 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 132 e 133; BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O novo processo civil brasileiro, 28. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 18, entre outros.

¹⁰⁹ O entendimento pacífico no Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que o ordenamento jurídico brasileiro adota a teoria da substanciação. Assim: “A diversidade de fundamento legal invocado pelas partes ou a alteração na qualificação jurídica dos fatos narrados não são determinantes para afastar a identidade entre as ações. Tais fatores não integram a causa de pedir, nem vinculam o magistrado, por força dos princípios *iura novit curia* e *da mihi factum, dabo tibi jus*. Precedentes (STJ, 3ª Turma, REsp 1009057/SP, Rel. Ministro Vasco Della Giustina - desembargador convocado do TJ/RS - j. 27.4.10, DJe 17.5.10).

“representam o verso e o reverso da medalha”. O autor tem o ônus de expor os fatos constitutivos de sua pretensão, mas a seleção dos fatos da vida é feita com base na consequência jurídica pretendida e prevista em determinada norma jurídica.¹¹⁰

Diante de que foi exposto sobre o conteúdo da causa de pedir, faz-se necessário avançar um pouco mais no estudo do tema e definir quais são os fatos que integram a *causa petendi*.

Nas palavras de José Rogério Cruz e Tucci, os fatos essenciais que integram a causa de pedir são, “aqueles que têm o condão de delimitar a pretensão”.¹¹¹ Trata-se do fato que se amolda à hipótese prevista abstratamente na lei e que, portanto, tem o condão de desencadear o efeito jurídico pretendido pela parte. Logo, os fatos essenciais são pressupostos inafastáveis da existência do direito feito valer em juízo.¹¹²

De outra banda, os fatos secundários são aqueles que reforçam o fato principal, mas isoladamente não compõem o direito alegado em juízo. A prova dos fatos secundários pode dar indícios da veracidade do fato essencial. Esse é o entendimento do STJ, conforme se evidencia da ementa a seguir transcrita:

“PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO. CAUSA DE PEDIR. FATOS PRINCIPAIS E FATOS SECUNDÁRIOS. NÃO CONTESTAÇÃO DE TODOS OS FATOS SECUNDÁRIOS. PROVA INDIRETA DO FATO PRINCIPAL. DEPÓSITO EXTEMPORÂNEO. APROVEITAMENTO. AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO. NÃO COMPARECIMENTO. PENA DE CONFESSO. REQUISITOS. ART. 20, § 4.º, DO CPC. FIXAÇÃO DOS HONORÁRIOS EM PERCENTUAL. POSSIBILIDADE. CPC, ARTS. 2.º, 128, 267, INCISO IV, 302, 333, INCISOS I E II, 343, § 2º, 460, 893, INCISO I E 896, INCISO III.

- Os fatos que são essenciais para configurar o objeto do processo e que constituem a causa de pedir são exclusivamente aqueles que têm o condão de delimitar a pretensão; isto é, aqueles que são carregados de efeito pelo ordenamento jurídico. Os fatos essenciais (também denominados de fato jurígeno ou principal) são particularizados por determinados acontecimentos produzidos pela dinâmica social (fatos simples ou secundários), dos quais é possível extrair uma consequência jurídica.

¹¹⁰ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Os elementos objetivos da demanda à luz do contraditório, In: CRUZ E TUCCI, José Rogério; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coord.). **Causa de pedir e pedido no processo civil** (questões polêmicas), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 28 a 34.

¹¹¹ CRUZ E TUCCI, José Rogério. **A causa petendi no processo civil**, 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 162.

¹¹² FONSECA, João Francisco Naves da. **Exame dos fatos nos recursos extraordinário e especial**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 73 e 74.

- A prova dos fatos secundários prova indiretamente os fatos principais. Assim, se o autor alega que o fato principal decorre de 2 (dois) fatos secundários – ambos suficientes por si sós para a demonstração da ocorrência daquele – e o réu contesta apenas um desses fatos secundários, o fato principal resta provado por força da aplicação do art. 302 do CPC quanto ao fato secundário que não foi impugnado especificamente pelo réu.”¹¹³

Vale ressaltar que somente os fatos narrados pela parte poderão ser considerados. Por razões óbvias, apenas a mudança dos fatos essenciais poderá ensejar uma nova causa de pedir e, portanto, autorizar a propositura de uma nova demanda, entre as mesmas partes e com o mesmo pedido.

5.4.4. LIMITES OBJETIVOS DA COISA JULGADA: O PEDIDO

Assim como ocorre com a causa de pedir, qualquer alteração no pedido dará ensejo a uma nova demanda. O pedido tem estrutura bifronte: contém a espécie do provimento jurisdicional almejado (pedido imediato) e o bem da vida que se pretende obter com esse provimento (pedido mediato)¹¹⁴. Um pedido será distinto do outro sempre que variar cada um desses elementos. Portanto, ainda que o bem da vida pretendido pela parte seja o mesmo, eventual mudança na espécie de provimento jurisdicional provocará alteração do pedido. Assim, modificado o bem da vida objeto da pretensão, estar-se-á diante de um novo pedido.

Tal raciocínio não muda em caso de cumulação de pedidos¹¹⁵, seja em caso de cumulação própria ou cumulação imprópria. Na primeira, é permitido o acolhimento em conjunto dos pedidos, ao passo que, na segunda, em razão de peculiaridades do direito material, a procedência de uma pretensão exclui a das demais. Na cumulação própria, estão incluídas as cumulações simples e sucessiva; e na cumulação imprópria tem-se a cumulação alternativa e a cumulação subsidiária ou eventual.¹¹⁶

¹¹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 702.739/PB**. Inteiro Teor do Acórdão. Rel. Ministra Nancy Andrighi, Rel. p/ Acórdão Ministro Ari Pargendler, julgado em 19 de setembro de 2006.

¹¹⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**, vol. II, p. 122.

¹¹⁵ Pelo CPC em vigor, a cumulação de pedidos é autorizada pelo art. 327. As justificativas para a cumulação de pedidos apontadas pela doutrina são economia processual e harmonia entre julgados. Nesse sentido: José Rogério Cruz e Tucci, citando Teresa Armenta Deu: Reflexões sobre a cumulação subsidiária de pedidos, CRUZ E TUCCI, José Rogério; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coords). **Causa de pedir e pedido no processo civil**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 280.

¹¹⁶ CRUZ E TUCCI, José Rogério. Reflexões sobre a cumulação subsidiária de pedidos. *In*: CRUZ E TUCCI, José Rogério; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coords.). **Causa de pedir e pedido no processo civil**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 281 e 282.

Vale dizer, portanto, que em qualquer hipótese, a mudança do pedido enseja uma nova pretensão e, portanto, uma nova demanda. Nesse caso, só ficam acobertados pela coisa julgada material os pedidos que tiverem sido efetivamente decididos.¹¹⁷ Assim, violando o princípio da congruência ou da adstrição, quando o magistrado deixa de se pronunciar sobre algum dos pedidos cumulados, a coisa julgada não obstará que o pedido omitido seja deduzido novamente em posterior demanda.

5.2. LIMITES SUBJETIVOS

Superado o estudo dos principais aspectos referentes aos limites objetivos da coisa julgada, sobrevém a necessidade de entender os limites subjetivos do instituto. Assim, ao tratar dos limites subjetivos da coisa julgada, o problema consiste em saber se além das partes, a coisa julgada afeta terceiros.

Nesse contexto, Luiz Guilherme Marinoni sustenta ser necessária uma distinção básica quanto aos terceiros: a) “o terceiro interessado é aquele que tem interesse jurídico na causa” e, b) o terceiro indiferente é aquele que não mantém nenhuma relação jurídica “interdependente com aquela submetida à apreciação judicial”, ou seja, a sentença judicial pode produzir efeitos em relação a todos esses sujeitos, “sejam partes, sejam terceiros interessados, sejam ainda terceiros indiferentes”, mas de maneira distinta para cada um, conforme o sujeito que os sofre.¹¹⁸ Nessa trilha, o autor observa:

“(...) que somente as partes precisam da coisa julgada. Não fosse a coisa julgada, em função da legitimidade que ostentam para discutir a sentença, poderiam debater o conflito de interesse ao infinito. Para esses sujeitos, sim, a coisa julgada resulta em utilidade, pondo fim, em determinado momento à controvérsia, e tornando definitiva a solução judicial oferecida. Por isso, somente as partes é que ficam vinculadas pela coisa julgada. Embora terceiros possam sofrer efeitos da sentença de procedência, é certo que a autoridade da coisa julgada não os atinge.”¹¹⁹

Paulo Roberto de Oliveira Lima, ensina que com a expressão limite subjetivo da coisa julgada se quer denotar a definição dos atingidos pela coisa julgada, aí

¹¹⁷ CARVALHO, Milton Paulo de. **Do pedido no processo civil**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1992, p. 170 e 171.

¹¹⁸ MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2006, p. 639.

¹¹⁹ Ibid. p. 640.

incluído o estudo da possibilidade e de a sentença produzir efeitos num universo de indivíduos maior do que daqueles atingidos pelas demais eficácias da sentença. Assim, o limite subjetivo da coisa julgada é a definição das pessoas que se submetem à imutabilidade do comando inserido na sentença, bem assim das pessoas que são afetadas pela eficácia decorrente da decisão.¹²⁰

Do exposto até aqui, fica claro que com o deslinde dos limites subjetivos da coisa julgada, objetiva-se saber quem está submetido à coisa julgada. Nesse aspecto, vale dizer que a coisa julgada pode operar-se *inter partes*, *ultra partes* ou *erga omnes*.

A coisa julgada *inter partes* é aquela a que somente se vincula às partes. Ocorre nos casos em que a autoridade da decisão passada em julgado só se impõe para aqueles que figuraram no processo como parte.¹²¹

No atual código de processo civil, a coisa julgada *inter partes* continua sendo a regra geral, consagrada no art. 506 que dispõe que “a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais e dada, não prejudicando terceiros”. Vale mencionar que, segundo o espírito do sistema processual brasileiro, ninguém poderá ser atingido pelos efeitos de uma decisão jurisdicional transitada em julgado, sem que se lhe tenha sido garantido o acesso à justiça, com um processo devido, onde se oportunize a participação em contraditório. Mas há exceções a essa regra em nosso ordenamento. São casos em que a coisa julgada pode beneficiar ou prejudicar terceiros.¹²²

Nesse contexto, a coisa julgada *ultra partes* é aquela que atinge não só as partes do processo, mas também determinados terceiros. Os efeitos da coisa julgada estendem-se a terceiros, pessoas que não participaram do processo, vinculando-os. Inúmeras são hipóteses de ocorrência como nos casos de substituição processual, em que o substituído, apesar de não ter figurado como parte na demanda, terá sua esfera de direitos alcançada pelos efeitos da coisa julgada.¹²³

Os casos de legitimação concorrente também são exemplos onde ocorre a coisa julgada *ultra partes*. Nesses casos, o sujeito detentor de legitimação

¹²⁰ LIMA, Paulo Roberto de Oliveira. **Contribuição à teoria da coisa julgada**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997. p. 38.

¹²¹ DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. Op. cit. p. 479.

¹²² Ibid. p. 480.

¹²³ Ibid. p. 481.

concorrente para ingressar com uma ação, a qual que poderia ter sido parte no processo, na qualidade de litisconsorte unitário facultativo ativo, mas não foi, ficará vinculado aos efeitos da coisa julgada produzida pela decisão proferida na causa.¹²⁴

Há de ser mencionada a existência de coisa julgada *ultra partes* nas ações coletivas que versem sobre direitos coletivos em sentido estrito, conforme a letra do art. 103, II, CDC. A coisa julgada formada nestas ações não se limita a atingir as partes originárias do processo, alcançando, também, todos os membros da categoria, classe ou grupo que são ligados entre si ou com a parte adversa por uma relação jurídica base.¹²⁵

A coisa julgada *erga omnes*, por fim, é aquela cujos efeitos atingem a todos os jurisdicionados, tenham ou não participado do processo. É o que ocorre, por exemplo, com a coisa julgada produzida na ação de usucapião de imóveis, nas ações coletivas que versem sobre direitos difusos ou direitos individuais homogêneos (art 103, I e III do CDC) e nas ações de controle concentrado de constitucionalidade.¹²⁶

5.3. LIMITE TEMPORAL

Segundo Antônio do Passo Cabral, a doutrina mais antiga já chamava a atenção de que, conquanto a coisa julgada deva ser perene, estável, ela não existe para ser eterna. É saber não só desde quando existe coisa julgada como também até quando deve-se manter a imutabilidade e indiscutibilidade da decisão.¹²⁷ É dentro desse contexto que serão apresentadas as reflexões a seguir.

5.3.1. JURISDIÇÃO DO CASO CONCRETO: A INCIDÊNCIA DA NORMA

Integram a função jurisdicional cognitiva as atividades destinadas a formular juízo a respeito da incidência ou não de norma abstrata sobre determinado suporte fático, e que consistem, essencialmente, em:¹²⁸

¹²⁴ DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. Op. cit. p. 482.

¹²⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 856.

¹²⁶ DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. Op. cit. p. 482.

¹²⁷ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. Op. cit. p. 1242.

¹²⁸ ZAVASCKI, Teori Albino. **Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 98.

(a) coletar e examinar provas sobre o ato ou o fato em que possa ter havido incidência;

(b) verificar, no ordenamento jurídico, a norma ajustável àquele suporte fático, e;

(c) declarar as consequências jurídicas decorrentes da incidência, enunciando a norma concreta; ou, se for o caso, declarar que não ocorreu a incidência, ou que não foi aquele o preceito normativo que incidiu em relação ao fato ou ato e que, portanto, inexistiu a relação jurídica afirmada pelo demandante; ou, então, que não ocorreu pelo modo ou na extensão ou com as consequências pretendidas.

Desse conjunto operativo resulta uma sentença identificadora do conteúdo da norma jurídica concreta que, transitada em julgado, torna-se imutável e passa a ter força de lei entre as partes (art. 503 do CPC).

Referida realidade é fundamental para o estudo da eficácia da sentença e da coisa julgada no tempo. A declaração de certeza e a norma jurídica concreta, contidas na sentença, são resultado de um juízo que leva em consideração os pressupostos de um específico fenômeno de incidência, ou seja; um comando normativo e uma situação de fato, tais como delineados no momento em que a sentença foi proferida.¹²⁹

Vale dizer que a norma jurídica concreta, em regra, destina-se a perdurar indefinidamente, desde que a sentença passe em julgado, excluídas a possibilidade de vir a se emitir outra norma concreta e a relevância jurídica de qualquer eventual contestação ou dúvida.

No entanto, o fenômeno da incidência nem sempre é instantâneo e nem sempre se esgotam imediatamente os efeitos da norma jurídica concreta dele eventualmente nascida. Não raro, eles têm aptidão para se projetar no futuro, para além, inclusive, do momento da sentença que os apreciou, e, por isso mesmo, podem sofrer mutações ou extinguir-se com o passar do tempo.¹³⁰

¹²⁹ ZAVASCKI, Teori Albino. Op. cit. p. 98.

¹³⁰ Ibid. p. 98.

5.3.2. OS LIMITES TEMPORAIS DA EFICÁCIA DA SENTENÇA E SUA RELAÇÃO COM AS ESPÉCIES DE RELAÇÃO JURÍDICA

Segundo Teori Zavascki, as relações jurídicas, considerada a sua relação com as circunstâncias temporais do fato gerador, podem se classificar em três espécies a saber: as instantâneas, as permanentes e as sucessivas.¹³¹

Instantânea é a relação jurídica decorrente de fato gerador que se esgota imediatamente, num momento determinado, sem continuidade no tempo ou que, embora resulte de fato temporalmente desdobrado, só atrai a incidência da norma quando estiver inteiramente formado. É exemplo a relação obrigacional de ressarcir os danos materiais causados a veículo alheio por motorista imprudente que ultrapassou o sinal vermelho.

Permanente (ou duradoura) é a relação jurídica que nasce de um suporte de incidência consistente em fato ou situação que se prolonga no tempo, como a obrigação de pagar alimentos, que tem suporte fático desdobrado no tempo, consistente na insuficiência econômica e financeira do alimentando e na capacidade econômica e financeira do alimentante (art. 1.694, § 1.º, do CC).

Sucessiva é a relação nascida de fatos geradores instantâneos que, todavia, se repetem no tempo de maneira uniforme e continuada, como ocorre na obrigação do comerciante de pagar imposto sobre a circulação de mercadorias. Na verdade, as relações sucessivas compõem-se de uma série de relações instantâneas homogêneas, que, pela sua reiteração e homogeneidade, podem receber tratamento jurídico conjunto ou tutela jurisdicional coletiva.

Existem certas relações jurídicas cujos efeitos são desdobrados no tempo, mas que não se confundem com as relações jurídicas permanentes nem com as sucessivas. A relação previdenciária de aposentadoria por tempo de serviço tem diferida no tempo, por imposição da lei, a prestação de pagar proventos, mas o fato gerador, consistente em determinado número de anos de trabalho ou de contribuição, já se encontra inteiramente consumado. Por isso mesmo, nesses casos, tendo ocorrido o fenômeno da incidência sobre suporte fático completo e acabado, a

¹³¹ ZAVASCKI, Teori Albino. Op. cit. p. 99.

subsistência dos efeitos (a obrigação do mutuário e da instituição previdenciária) independe da continuidade do fato gerador (ao contrário do que ocorre nas relações permanentes) ou da repetição do fato gerador (ao contrário do que se passa com as relações sucessivas).¹³²

Portanto, a sentença, ao examinar os fenômenos de incidência e pronunciar juízos de certeza sobre as consequências jurídicas daí decorrentes, certificando a existência, ou a inexistência, ou o modo de ser da relação jurídica, o faz levando em consideração as circunstâncias de fato e de direito que então foram apresentados pelas partes.

Nessa quadra, tendo em conta a natureza permanente ou sucessiva de certas relações jurídicas, surgem duas espécies de questões. A primeira, a dos limites objetivos e temporais da sentença, que consiste em saber se a eficácia vinculante do pronunciamento judicial abarca também o desdobramento futuro da relação jurídica permanente, as reiteraões futuras das relações sucessivas e os efeitos futuros das relações instantâneas. A resposta positiva à primeira questão suscita a segunda: a dos limites temporais da eficácia da sentença, que consiste em saber se o comando sentencial, emitido em certo momento, permanecerá inalterado indefinidamente, mesmo quando houver alteração no estado de fato ou de direito.¹³³

Em relação aos limites objetivos e temporais a regra geral é a de que, por qualificar norma concreta, fazendo juízo sobre fatos já ocorridos, a sentença opera sobre o passado e não sobre o futuro. No entanto, há exceções como no caso dos efeitos futuros de relações jurídicas instantâneas, ou seja, efeitos ainda por acontecer de fatos já passados.

Além dessa exceção, outras podem ser suscitadas. É o caso dos desdobramentos futuros da relação permanente. São exemplos as sentenças que, reconhecendo a necessidade do alimentando, impõem o pagamento de pensão alimentícia. Nesse caso, a condenação de pagar parcelas futuras tem por pressuposto

¹³² ZAVASCKI, Teori Albino. Op. cit. p. 100.

¹³³ Ibid. p. 101.

lógico não um fato que se esgotou no passado, mas um fato que se desdobrará no tempo, podendo perdurar no futuro.

Outra exceção ocorre em situações de reiterações futuras de relações sucessivas, em que a regra é a de que as sentenças só têm força vinculante sobre as relações já efetivamente concretizadas, não atingindo as que poderão decorrer de fatos futuros, ainda que semelhantes. Isso se deve à própria natureza da função jurisdicional, que tem por matéria de trato os fenômenos de incidência das normas em suportes fáticos presentes ou passados. É elucidativa dessa linha de pensar a Súmula 239, segundo a qual “decisão que declara indevida a cobrança de imposto em determinado exercício não faz coisa julgada em relação aos posteriores”.¹³⁴

No entanto, vale mencionar que há certas relações jurídicas sucessivas que nascem de um suporte fático complexo, formado por um fato gerador instantâneo, inserido numa situação jurídica permanente. Nesses casos, pode ocorrer que a controvérsia decidida pela sentença tenha por origem não o fato gerador instantâneo, mas a situação jurídica de caráter permanente na qual ele se encontra inserido e que também compõe o suporte desencadeador do fenômeno de incidência.

Sabe-se que essa situação, por seu caráter duradouro, está apta a perdurar no tempo, podendo persistir quando, no futuro, houver a repetição de outros fatos geradores instantâneos, semelhantes ao examinado na sentença. Em casos assim, admite-se a eficácia vinculante da sentença também em relação aos eventos recorrentes. Isso porque, o juízo de certeza desenvolvido pela sentença sobre determinada relação jurídica concreta decorreu, na verdade, de juízo de certeza sobre a situação jurídica mais ampla, de caráter duradouro, componente, ainda que mediata, do fenômeno de incidência.¹³⁵

Como exemplo, tome-se uma sentença que reconhece ao servidor civil o direito a vantagem mensal concedida a servidor militar. O juízo de certeza sobre a existência do direito terá força vinculante não apenas sobre as prestações passadas (fatos geradores completos), mas igualmente sobre as futuras. Isso porque o juízo de certeza sobre a relação obrigacional (direito a diferença de vencimentos) não teve por

¹³⁴ ZAVASCKI, Teori Albino. Op. cit. p. 101.

¹³⁵ Ibid. p. 103.

suporte o fato gerador instantâneo (efetiva prestação do trabalho em determinado mês), mas a situação jurídica duradoura na qual tal fato está inserido: a condição do credor de servidor público civil.¹³⁶

5.3.3. OS LIMITES TEMPORAIS DA EFICÁCIA DA SENTENÇA E SUA RELAÇÃO COM A CLÁUSULA *REBUS SIC STANTIBUS*

Visto que a sentença pode irradiar eficácia vinculante também para o futuro, surge a questão de saber qual é o termo *ad quem* de tal eficácia. Nesse contexto, o saudoso Ministro Teori Zavascki ensina que a sentença tem eficácia enquanto se mantiverem inalterados o direito e o suporte fático sobre os quais se estabeleceu o juízo de certeza.¹³⁷

Portanto, se a decisão de mérito 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. Assim, a alteração de qualquer desses elementos compromete o silogismo original da sentença porque estará alterado o silogismo do fenômeno de incidência por ela apreciado: a relação jurídica que antes existia deixou de existir e vice-versa. Daí afirmar-se que a força do comando sentencial tem uma condição implícita, a da cláusula *rebus sic stantibus*, e significa que ela atua enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito existentes quando da prolação da sentença.¹³⁸

Alterada a situação de fato (muda o suporte fático, mantendo-se o estado da norma) ou de direito (muda o estado da norma, mantendo-se o estado de fato), ou dos dois, a sentença deixa de ter a força de lei entre as partes, que até então mantinha.¹³⁹ Vale mencionar que essa situação foi enfrentada pelo STF no regime de repercussão geral no Recurso Extraordinário 596.663 que restou assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. SENTENÇA AFIRMANDO DIREITO À DIFERENÇA DE PERCENTUAL REMUNERATÓRIO, INCLUSIVE PARA O FUTURO. RELAÇÃO JURÍDICA DE TRATO CONTINUADO. EFICÁCIA TEMPORAL. CLÁUSULA *REBUS SIC*

¹³⁶ ZAVASCKI, Teori Albino. Op. cit. p. 103.

¹³⁷ Ibid. p. 105.

¹³⁸ Ibid. p. 105.

¹³⁹ Ibid. p. 105.

STANTIBUS. SUPERVENIENTE INCORPORAÇÃO DEFINITIVA NOS VENCIMENTOS POR FORÇA DE DISSÍDIO COLETIVO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DA SENTENÇA.

1. A força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua *rebus sic stantibus*: sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos (a) determina a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória ou, salvo em estritas hipóteses previstas em lei, de ação revisional, razão pela qual (b) a matéria pode ser alegada como matéria de defesa em impugnação ou em embargos do executado.

2. Afirma-se, nessa linha de entendimento, que a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos.

3. Recurso extraordinário improvido”.¹⁴⁰

Vê-se, portanto, que a alteração do *status quo* tem, em regra, efeitos imediatos e automáticos. Nesse sentido, se a sentença declarou que determinado servidor público não tinha direito a adicional de insalubridade, a superveniência de lei prevendo a vantagem importará o imediato direito a usufruí-la, cessando a partir daí a eficácia vinculativa do julgado, independentemente de novo pronunciamento judicial ou de qualquer outra formalidade. No que se refere à mudança no estado de fato, a situação é idêntica. A sentença que, à vista da incapacidade temporária para o trabalho, reconhece o direito ao benefício de auxílio-doença tem força vinculativa enquanto perdurar o *status quo*. A superveniente cura do segurado importa a imediata cessação dessa eficácia.¹⁴¹

6. CONCLUSÃO

Por meio das reflexões levadas a efeito no presente capítulo, defende-se que a coisa julgada é a autoridade que torna imutável a norma jurídica individualizada e contida na parte dispositiva de uma decisão. Também se conclui que a coisa julgada, para o bem da segurança jurídica do sistema processual, deve observar certos limites, dados pela lei e esclarecidos pela doutrina e jurisprudência.

Observou-se que definir os limites objetivos da coisa julgada é explicar o conteúdo da decisão judicial e verificar qual extensão desse conteúdo será acobertada

¹⁴⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Extraordinário 596.663**. Inteiro Teor do Acórdão. Rel. Ministro Teori Zavascki, julgado em 24 de setembro de 2014.

¹⁴¹ ZAVASCKI, Teori Albino. Op. cit. p. 106.

pela autoridade da coisa julgada. Na prática, para identificar os limites objetivos da coisa julgada basta responder à pergunta: o que se submete aos efeitos da coisa julgada? No caso estudado na presente dissertação, a resposta à questão seria, em uma primeira aproximação, “o pagamento do índice decorrente da URP”. Verificou-se, ainda, que o deslinde preciso do alcance objetivo da coisa julgada deve levar em conta a causa de pedir e o pedido.

Quanto aos limites subjetivos, estes definem quem será o destinatário final dos efeitos produzidos pela decisão judicial transitada em julgado. Portanto, estudar os limites subjetivos da coisa julgada significa identificar quais os sujeitos que serão alcançados pela autoridade da coisa julgada. Na prática, para identificar os limites subjetivos da coisa julgada basta responder à pergunta: quem se submete aos efeitos da coisa julgada? Vale mencionar que a análise dos limites subjetivos da coisa julgada demanda também observar a presença de partes que possuam legitimação para representar terceiros interessados, como nos casos das ações judiciais que serão estudadas nos capítulos subsequentes, propostas por sindicatos e associações de classes em benefício de seus substituídos e representados.

Por fim, o limite temporal remete a saber não só desde quando existe coisa julgada como também até quando deve-se manter a imutabilidade e indiscutibilidade da decisão. Nesse caso, aspecto importante a ser destacado diz respeito aos casos de relações jurídicas de trato sucessivo, que são aquelas cuja hipótese de incidência concerne a fatos ou situações que perduram no tempo, permitindo, conforme a variação das circunstâncias fáticas, modificações das posições jurídicas internas (ônus, direitos, faculdades) ou ao menos seu redimensionamento.

Nesses casos, a sentença tem eficácia enquanto se mantiverem inalterados o direito e o suporte fático sobre os quais estabeleceu o juízo de certeza. A força do comando sentencial tem uma condição implícita, a da cláusula *rebus sic stantibus*, e significa que ela atua enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito existentes quando da prolação da sentença.

CAPÍTULO III – O CASO URP E AS DIVERGÊNCIAS DE ENTENDIMENTOS NO ÂMBITO DO STF

1. INTRODUÇÃO

Já se destacou na presente dissertação que, atualmente, mais de 130 mil servidores públicos federais¹⁴², considerando ativos inativos e pensionistas, percebem, em suas remunerações ou proventos, a quantia mensal aproximada de R\$ 140 milhões de reais por mês, com fundamento em decisões judiciais, culminando na importância de quase 2 bilhões de reais em um ano. E diante de tais despesas, vale novamente ressaltar que entre as atribuições do TCU está a de verificar a legalidade dos pagamentos realizados pelos gestores. Assim, a Corte de Contas, ao se deparar com pagamentos em montantes elevados, como os acima mencionados, lastreados em decisões judiciais transitadas em julgado ou não, tem o dever constitucional de aferir em que medida os referidos gestores responsáveis pelos pagamentos estão cumprindo adequadamente os comandos judiciais.

Vale dizer que o TCU analisa a regularidade desses pagamentos por ocasião da análise das contas dos gestores, no registro das aposentadorias e pensões ou por meio de fiscalizações realizadas nos órgãos e entidades pagadores. Contudo, a questão que se coloca surge quando o TCU, ao analisar o conteúdo das decisões judiciais apresentadas pelos gestores como justificativa para a continuidade dos aludidos pagamentos, observa que os comandos das sentenças não amparam a percepção atual das vantagens auferidas pelos servidores. É o caso das decisões judiciais transitadas em julgado na década de 90, que fundamentam o pagamento de parcelas decorrentes de planos econômicos levados a efeito na época.

Nesse contexto, um caso concreto em especial chama a atenção, no que diz respeito ao alcance da coisa julgada, em virtude das conclusões evidentes que podem ser hauridas a partir dos ensinamentos da doutrina e da mais recente jurisprudência do STF acerca do referido instituto. Trata-se do pagamento da parcela remuneratória decorrente da Unidade de Referência de Preços (URP), percebida pelos servidores

¹⁴² Considerando apenas informações referentes ao Poder Executivo Federal. Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/> - mês de referência: novembro de 2017.

da Universidade de Brasília e cuja manutenção está fundamentada em decisões judiciais transitadas em julgado. Isso porque, no âmbito da UnB, os processos judiciais propostos pelos sindicatos e associações de classe representantes dos servidores técnicos e docentes da instituição culminaram em decisões judiciais que transitaram em julgado na década de noventa. No entanto, tais decisões até hoje produzem efeitos financeiros.

Vale rememorar que, atualmente, 6.064 servidores ativos, entre docentes e integrantes do quadro técnico administrativo da UnB percebem, mensalmente, a quantia de R\$ 13.476.428,71 (média mensal de R\$ 2.222,36 por servidor) exclusivamente a título do pagamento da URP. Além desses, outros 1.867 inativos, entre ex-docentes, ex-integrantes do quadro técnico administrativo da UnB e pensionistas, percebem a quantia mensal de R\$ 5.028.312,80 (média mensal de R\$ 2.693,26 por inativo) a título do pagamento do índice decorrente da URP. Portanto, a despesa total mensal da entidade com o pagamento dessa parcela soma a quantia de R\$ 18.504.741,51¹⁴³, alcançando, em um ano, a cifra de R\$ 240 milhões de reais.

Ocorre que os referidos pagamentos são feitos a todos os servidores (novos ou antigos), aposentados e pensionistas indiscriminadamente. O que se observa, na prática, é que, na referida entidade, independentemente da data de ingresso do servidor nos quadros profissionais da instituição, a parcela decorrente da URP é imediatamente implementada, incidindo na remuneração do cargo efetivo atual. Há situações de servidores beneficiados pelo referido índice que nem mesmo haviam nascido quando as primeiras decisões judiciais que beneficiaram os servidores da entidade transitaram em julgado, nos anos de 1990 e 1991.

Para avaliar com o detalhamento necessário, o caso concreto mencionado no presente capítulo, faz-se necessário investigar o contexto econômico do Brasil no período compreendido entre os anos 1987 e 1989 para que seja possível entender, exatamente, qual a raiz do pedido demandado em juízo nas ações judiciais propostas com vistas ao pagamento do índice decorrente da URP, entre as quais, às que tem por beneficiários, os servidores da Universidade de Brasília.

¹⁴³ Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/> - mês de referência: novembro de 2017.

Em seguida, será apresentado o contexto das demandas judiciais inicialmente propostas em favor dos servidores da UnB, bem como os desdobramentos judiciais e administrativos que decorreram dessas ações judiciais até a situação atual do pagamento do índice decorrente da URP. A partir do detalhamento de cada ação judicial e à luz dos conceitos destacados no Capítulo II da presente dissertação, acerca da coisa julgada e seus limites, serão apresentados os limites objetivos, subjetivos e temporais de cada uma das demandas. Com isso, será possível atestar ou não a evidência do problema concreto que ocorre com a execução das decisões judiciais transitadas em julgado que determinam, até os dias atuais, o pagamento da URP aos servidores da UnB.

Na sequência, a pesquisa busca avaliar em que medida a atuação do Supremo é influenciada pela comunicação do TCU a respeito da defesa do ato praticado pela Corte de Contas, já que, a despeito dos esclarecimentos prestados pelo TCU, dois mandados de segurança ainda vigentes protegem o pagamento da URP aos servidores da UnB. Vale dizer que, em juízo, o TCU é representado, via de regra, pela Advocacia Geral da União.

Seguindo esse caminho, será possível responder à questão de pesquisa formulada para guiar esta dissertação, ao testar a hipótese no sentido de que o TCU atua segundo suas competências constitucionais e atento à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, importa mencionar que a discussão referente à atuação do TCU na fiscalização da correta execução de decisões judiciais que determinaram, no passado, o pagamento da URP, não possui posicionamento convergente no âmbito do STF e tais divergências contribuem para postergar a solução definitiva do problema.

É dentro desse contexto que o presente capítulo enfoca as reflexões seguintes.

2. A INSTABILIDADE ECONÔMICA NA DÉCADA DE 80

Na década de 1980 o Brasil vivenciou um período de extrema instabilidade na economia. Nesse período a característica econômica mais marcante no país era a alta taxa de inflação. Para combater a inflação com vistas a criar condições favoráveis

para um desenvolvimento econômico sustentado, o país passou por diversos planos de estabilização econômica, dos quais interessam, à essa dissertação, os Planos Bresser, de 1987 e Verão, de 1989.

2.1. O PLANO BRESSER

Em fevereiro de 1987, a inflação mensal no Brasil já atingia a taxa de 16,37% e diante do iminente esgotamento das reservas cambiais, o governo do então presidente José Sarney optou por declarar uma moratória unilateral dos compromissos externos do país, por temer o desgaste político de um acordo com o FMI, estigmatizado como responsável pela recessão de 1983. A conjugação de inflação em alta, o aumento do desemprego e a crise cambial provocou a substituição do então Ministro da Fazenda Dílson Domingos Funaro por Luís Carlos Bresser Pereira em 3 de maio de 1987. Em 12 de junho de 1987 com o objetivo de conter a inflação mensal já na casa dos 19,71%, o novo ministro anunciou um novo conjunto de medidas econômicas que acabaram por levar seu nome: Plano Bresser.¹⁴⁴

No Plano Bresser, entre outras medidas, destacavam-se o congelamento de preços e salários por 90 dias e o estabelecimento de um fator de conversão de créditos aplicável a obrigações e títulos emitidos antes do lançamento do plano com valores nominais prefixados. Além dessas medidas, substituiu-se a então Escala Móvel de Salários por um mecanismo denominado Unidade de Referência de Preços (URP), instituído pelo Decreto-Lei nº 2.335¹⁴⁵, de 12 de junho de 1987, que definia a taxa de reajuste mensal dos salários, a vigorar após decorrido o prazo de congelamento, como sendo a média da inflação, então medida pelo IPC¹⁴⁶, observada nos três meses anteriores ao mês de reajuste¹⁴⁷. Em síntese, portanto, é possível dizer que a URP foi um mecanismo de correção criado para reajustar preços e salários com objetivo de repor perdas inflacionárias.

¹⁴⁴ MODIANO, Eduardo. **A ópera dos três cruzados: 1985 – 1989**. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política republicana 1889 – 1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 366.

¹⁴⁵ 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://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2335.htm> Acesso em: 10 ago. 2017.

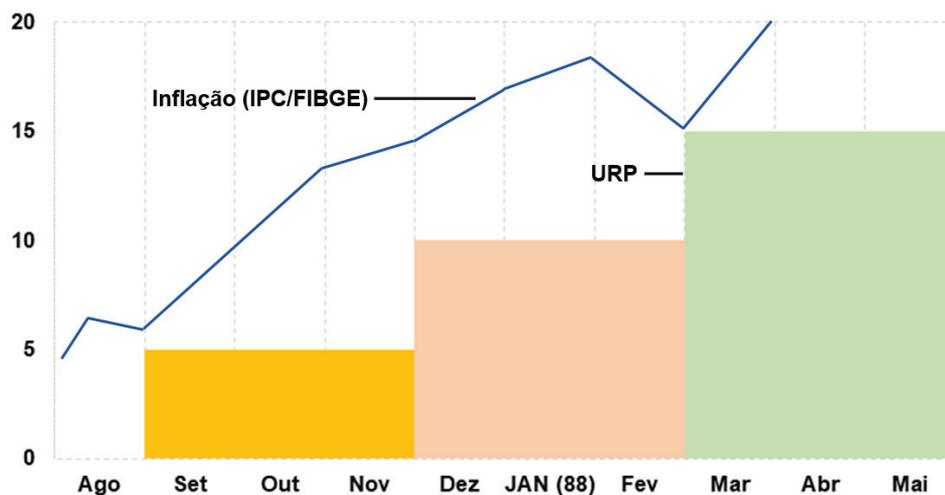
¹⁴⁶ Índice de preços ao consumidor - extinto em março de 1991.

¹⁴⁷ MODIANO, Eduardo. Op. cit. p. 366.

Na data em que foi implantado o “Plano Bresser”, imediatamente todos os brasileiros tiveram seus salários congelados por 3 meses. Assim, a recuperação da perda imposta aos salários nesses 3 meses de congelamento somente se dava nos 3 meses seguintes, com a aplicação, nesse período, do índice referido calculado a partir dos índices de inflação do trimestre em que os salários estiveram congelados. Portanto, a cada trimestre, calculava-se a URP que seria aplicada aos salários no trimestre seguinte. Assim, em tese, os salários estavam sempre recuperando a perda decorrente da inflação dos três meses anteriores.

A Figura 2, extraída do periódico “Quinzena”¹⁴⁸, edição de 1 de outubro de 1988, traduz de maneira didática o mecanismo da URP, por meio do gráfico ilustrado a seguir:

Figura 2 – Inflação e URP



Fonte: Periódico Quinzena, edição de 1/10/1988 (adaptado)

Em dezembro de 1987 o Ministro Bresser Pereira deixou a pasta da Fazenda, substituído por Mailson da Nóbrega, que continuou com as ações econômicas levadas a efeito no Plano Bresser. No entanto, o mencionado plano econômico não teve sucesso esperado.¹⁴⁹ Com isso, um novo conjunto de medidas estava por vir.

¹⁴⁸ Periódico “Quinzena”: Disponível em <<http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PQUINSP101988057.pdf>> Acesso em 15 Set 2017.

¹⁴⁹ MODIANO, Eduardo. Op. cit. p. 367.

2.2. O PLANO VERÃO

Em 14 de janeiro de 1989, o governo de José Sarney, diante do fracasso do Plano Bresser, tenta uma nova estratégia de combate à inflação. Na ocasião, o Ministro da Fazenda Maílson da Nóbrega lançou o Plano Verão, que entrou em vigor por meio da Medida Provisória nº 32 de 15 de janeiro de 1989¹⁵⁰, que foi convertida na Lei nº 7.730¹⁵¹, de 31 de janeiro de 1989. Entre várias ações, a norma mencionada eliminou o mecanismo de correção de salários baseado na URP. A desindexação salarial era mais ambiciosa do que a dos planos anteriores, pois não embutia nenhuma regra de correção futura. Com esta medida, o plano pretendia estimular a livre negociação entre empregados e patrões.¹⁵²

Vale mencionar que o mês de novembro de 1988 findou o trimestre de apuração da URP, que reajustaria os salários subsequentes, nos meses de dezembro 1988, janeiro e fevereiro de 1989, pela média da inflação (IPC) medida nos meses de setembro, outubro e novembro 1988. O Quadro 2 a seguir sintetiza a sistemática de cálculo do índice decorrente da URP, em especial para o trimestre Set/Out/Nov de 1988, bem como a aplicação subsequente do índice na correção dos salários:

Quadro 2 – Esquema de cálculo da URP para o trimestre Set/Out/Nov-1988

IPC Set/1988	IPC Out/1988	IPC Nov/1988	Salários Corrigidos a partir de 1/12/1988	Salários Corrigidos a partir de 1/1/1989	Fevereiro de 1989
24,01%	27,25%	26,92%	26,05%	26,05%	O índice decorrente da URP não foi aplicado
Média Oficial ¹⁵³ = 26,05% → URP					

Fonte: IBGE/Portal Brasil (adaptado)

¹⁵⁰ A Medida Provisória nº 32 de 15 de janeiro de 1989, posteriormente convertida na Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989 revogou expressamente, entre outros diplomas legais, o Decreto-Lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987 o qual instituiu a URP.

¹⁵¹ BRASIL. **Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989.** Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7730.htm > Acesso em: 10 ago. 2017.

¹⁵² MODIANO, Eduardo. Op. cit. p. 375.

¹⁵³ Portaria GM-MF nº 354, de 30/11/1988, emitida pelo Ministro da Fazenda: fixou o índice de 26,05% como média do IPC medido nos meses de setembro, outubro e novembro de 1988.

Conforme se observa no Quadro 2, com a instituição do Plano Verão, em janeiro de 1989, não ocorreu o reajuste previsto pela URP que seria concedido no mês de fevereiro de 1989. Diante de tal situação, considerando que o novo Plano Econômico congelou preços e salários, vários Sindicatos e Entidades representativas de diversas categorias entraram na Justiça na busca do reajuste de 26,05%, não aplicado para o mês de fevereiro de 1989 uma vez que, em tese, referido índice estaria assegurado desde novembro de 1988 em função do que estabelecia o Decreto-Lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987.

2.3. ESTUDO DA NATUREZA JURÍDICA DA URP

A partir do entendimento acerca de como surgiu o índice decorrente da URP, torna-se relevante investigar um pouco mais a natureza jurídica da parcela para, então, ser possível estabelecer com maior clareza, as consequências disso na coisa julgada que se formou nos processos judiciais que determinaram o pagamento do índice, bem como na definição dos respectivos limites.

2.3.1. NORMAS PRECEDENTES E O DECRETO LEI Nº 2.335 DE 1987: A GÊNESE DA URP

Em 10 de março de 1986, na gestão do então presidente José Sarney, entrava em vigor o Decreto Lei nº 2.284¹⁵⁴, que, entre outros objetivos, buscava ampliar e consolidar as medidas de combate à severa inflação vivida à época. Na referida norma, se encontra o que pode ser tido como o mecanismo que inspirou a URP, nos termos da estruturação dada pelos artigos 20 e 21, transcritos a seguir:

“Art 20. Fica estabelecida a anualidade para os reajustes, pelo IPC, dos salários, vencimentos, soldos, pensões, proventos de aposentadoria e remuneração em geral, ressalvados os reajustes extraordinários instituídos no artigo subsequente e mantidas as atuais datas-bases.

Parágrafo único. O reajuste salarial na data-base será obrigatório até 60% (sessenta por cento) da variação acumulada do IPC, assegurada a negociação dos restantes 40% (quarenta por cento).

Art 21. Os salários, vencimentos, soldos, pensões, proventos e aposentadoria e remunerações **serão reajustados automaticamente pela variação acumulada do IPC, toda vez que tal acumulação atingir 20% (vinte por cento) a partir da data da primeira negociação, dissídio ou data-base de**

¹⁵⁴ BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986.** Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2284.htm> Acesso em: 10 ago. 2017.

reajuste. O reajuste automático será considerado antecipação salarial". (destaques acrescidos)

De forma complementar à norma acima mencionada e com o mesmo objetivo, o governo da época editou, em 21 de novembro de 1986, o Decreto Lei nº 2.302¹⁵⁵ que em seus considerados explicita seus objetivos principais. Senão vejamos:

“Considerando que a escala móvel de salários instituída pelo Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, é uma defesa dos assalariados contra os efeitos da inflação que se refletem sobre o seu poder aquisitivo;

Considerando que a manutenção do referido sistema de reajuste dos salários é medida de justiça social que se mostra aconselhável nesta oportunidade;

Considerando a conveniência de explicitar o mecanismo de compensação das antecipações salariais concedidas pelos empregadores aos trabalhadores;”

No decreto mencionado se consolida o mecanismo do reajuste automático dos salários, tendo como referencial a variação acumulada do IPC. Por pertinente ao estudo, transcreve-se os principais dispositivos da norma citada:

“Art. 1º Os salários, vencimentos, soldos, pensões, proventos de aposentadoria e remunerações serão reajustados, automaticamente, pela variação acumulada do IPC, toda vez que tal acumulação atingir 20% (vinte por cento), no curso do período de 12 (doze) meses, contados a partir da última data-base ocorrida após 28 de fevereiro de 1986.

Parágrafo único. O reajuste, de que trata este artigo, não excederá a 20% (vinte por cento), ainda que a variação acumulada do IPC, no período fixado, supere esse percentual, hipótese em que o excedente será computado nos cálculos subsequentes.

Art. 2º Completado o período a que se refere o art. 1º e não atingida a acumulação de 20% (vinte por cento), far-se-á, na data-base, a revisão dos salários de acordo com os índices atingidos até essa ocasião, observado o disposto pelo artigo 20, parágrafo único, do Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986.

Art. 3º A partir de cada data-base será iniciada a contagem progressiva visando à escala móvel dos salários.

Art. 4º O reajuste automático será considerado como antecipação na subsequente revisão salarial.

Art. 5º Nos reajustes salariais procedidos na data-base e nos reajustes automáticos previstos no art. 1º, serão compensados, salvo acordo expresso em contrário, os aumentos salariais, espontâneos ou compulsórios, verificados no curso do período de 12 (doze) meses precedentes, exceto os resultantes de:

- a) término de aprendizagem;
- b) implemento de idade;

¹⁵⁵ BRASIL. Decreto-Lei nº 2.302, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre escala móvel de salário, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De12302.htm> Acesso em: 10 ago. 2017.

- c) promoção por antiguidade ou merecimento;
- d) transferência de cargo, função, estabelecimento ou localidade;
- e) equiparação salarial determinada por sentença transitada em julgado.”

Em comum aos dois decretos mencionados está o fato de terem criado e consolidado mecanismo de reajuste automático de salários, com base no IPC, como forma de compensar a inflação. Vale dizer que tais mecanismos de reajuste traziam, em suas definições legais, a sua natureza de antecipação salarial, a ser compensada na subsequente revisão remuneratória.

Em 12 de junho de 1987, entrou em vigor o Decreto-Lei nº 2.335, que ao estabelecer nova sistemática de estabilização econômica, revogou expressamente os artigos 20 e 21 do Decreto Lei nº 2.284/1986 e integralmente o Decreto Lei nº 2.302/1986 que, conforme se viu, traziam em seus textos mecanismos de reajuste automático com vistas a amenizar os efeitos da inflação.

Por meio do art. 3º o então novo decreto instituiu a Unidade de Referência de Preços (URP) com o objetivo de reajustar preços e salários, nos termos a seguir descritos:

“Art. 3º Fica instituída a Unidade de Referência de Preços (URP) para fins de reajustes de preços e salários.”

A referida norma também estabeleceu que a URP seria determinada pela média mensal da variação do IPC ocorrida no trimestre imediatamente anterior. Assim, conforme o § 1º do sobredito art. 3º, essa média seria aplicada a cada mês do trimestre subsequente pelo seu valor fixo. Portanto, a referida norma estabelecia que a URP, determinada pela média mensal do IPC de um trimestre, se prestaria a recompor perdas salariais no trimestre seguinte. Senão vejamos o teor do dispositivo:

“§ 1º A URP, de que trata este artigo, determinada pela média mensal da variação do IPC ocorrida no trimestre imediatamente anterior, será aplicada a cada mês do trimestre subsequente.”

Vale dizer que, por meio do art. 8º, § 1º, o referido Decreto-Lei assegurou aos trabalhadores em geral, bem assim aos servidores civis e militares da União e de suas autarquias, o reajuste mensal dos salários e vencimentos, em proporção idêntica à variação da URP, a título de antecipação. O teor do referido dispositivo é transcrito a seguir:

“Art. 8º Fica assegurado aos trabalhadores, **a título de antecipação, o reajuste mensal dos salários**, inclusive do salário mínimo, pensões, proventos e remuneração em geral, em proporção idêntica à variação da Unidade de Referência de Preços (URP), excetuado o mês da data-base. (destaques acrescidos)

§ 1º É extensivo aos servidores civis e militares da União e de suas autarquias, o reajuste de que trata este artigo.”

Com fundamento no que dispunha o art. 15, inciso V, do sobredito Decreto, o Ministro da Fazenda editou a Portaria GM-MF nº 354, de 30/11/88, fixando o índice de 26,05% para o reajuste mensal dos vencimentos no trimestre relativo aos meses de dezembro/88 a fevereiro/89.

Significa dizer que, no trimestre relativo aos meses de setembro, outubro e novembro de 1988 a média aritmética da variação do IPC, assim a URP de setembro, outubro e novembro de 1988, foi determinada em 26,05%. Portanto, nos termos do art. 3º, § 1º do DL. nº 2.335/87, o índice decorrente da URP seria aplicado no trimestre dezembro/88 a fevereiro/89 com a finalidade de recompor as perdas salariais decorrentes da inflação medida no período anterior. Observa-se, assim, com alguma clareza, que o objetivo da norma não foi o de conferir aumento salarial, mas tão somente corrigir (reajustar) os salários e preços das perdas decorrentes da elevada inflação da época. Ademais, é oportuno repisar que o DL. nº 2.335/87 definiu, no art. 8º, que tais reajustes teriam a natureza de antecipação.

2.3.2. ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA DA URP

No âmbito do Poder Judiciário, firmou-se entendimento na mesma linha do texto normativo, no sentido de conferir à URP natureza jurídica de antecipação salarial. É nesse sentido o Enunciado 322 da Súmula de Jurisprudência do TST, com redação dada em 1993:

“DIFERENÇAS SALARIAIS. PLANOS ECONÔMICOS. LIMITE

Os reajustes salariais decorrentes dos chamados "gatilhos" e URPs, **previstos legalmente como antecipação, são devidos tão-somente até a data-base de cada categoria.**” (destaques acrescidos)

(Redação original - Res. 14/1993, DJ 21, 28/12/1993 e 4/1/1994)

No âmbito do STJ, também se encontram julgados que reconhecem que a URP tem natureza jurídica de antecipação salarial, dentre os quais, cita-se o RMS 17.012, que restou assim ementado:

“RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES DO DISTRITO FEDERAL. URP/89 (26,05%). DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO. SUPRESSÃO DA PARCELA. INTEGRAÇÃO. ANTECIPAÇÃO. LIMITAÇÃO.

Na hipótese, não há ofensa à coisa julgada, considerando que na ação ordinária na qual se sagraram vencedores os servidores havia o pedido expresse para a concessão do referido reajuste até a data da efetiva integração.”

O Decreto-Lei, que criou a discutida URP, o fez “...a título de antecipação...”. (destaques acrescidos)

Recurso desprovido.

(RMS 17.012/DF, Rel. Ministro José Arnaldo da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 15/4/2004, DJ 17/5/2004, p. 245)

No âmbito do STF, a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 694/DF¹⁵⁶, firmou-se entendimento no sentido de que o reajuste referente à URP de 1989 não era devido. Por oportuno ao estudo, a ementa da referida ADI é a seguir transcrita:

REVISÃO DE VENCIMENTOS - REPOSIÇÃO CONSIDERADAS A URP DE FEVEREIRO DE 1989 (26.06%) E AS PARCELAS COMPREENDIDAS ENTRE O CITADO MÊS E O DE OUTUBRO DE 1989. ATÉ O ADVENTO DA LEI N. 7.730, DE 31 DE JANEIRO DE 1989, RESULTANTE DA CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 32, DE 15 DO MESMO MÊS, SALÁRIOS, VENCIMENTOS, SOLDOS E BENEFÍCIOS DEVIDOS A SERVIDORES CIVIS E MILITARES OU POR MORTE DESTES ERAM REAJUSTADOS MENSALMENTE PELA UNIDADE DE REFERENCIA DE PREÇOS (URP), CALCULADA EM FACE A VARIAÇÃO DO ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR NO TRIMESTRE ANTERIOR E APLICADA NOS SUBSEQUENTES - ARTIGOS 3º E 8º DO DECRETO-LEI N. 2.335/87. **A LEI N. 7.730/89, PORQUE EDITADA ANTES DO INICIO DO MES DE FEVEREIRO DE 1989, APANHOU AS PARCELAS A ESTE CORRESPONDENTES, NÃO SE PODENDO COGITAR DE RETROAÇÃO. O PERÍODO PESQUISADO PARA O EFEITO DE FIXAÇÃO DO ÍNDICE ALUSIVO AO REAJUSTE NÃO SE CONFUNDE COM O ELEMENTO TEMPORAL REFERENTE A AQUISIÇÃO DO DIREITO ÀS PARCELAS A SEREM CORRIGIDAS.** MOSTRA-SE INCONSTITUCIONAL ATO DE TRIBUNAL QUE IMPORTE NA OUTORGA DE TAL DIREITO, AINDA QUE ISTO ACONTEÇA SOB O FUNDAMENTO DE ESTAR-SE RECONHECENDO A AQUISIÇÃO SEGUNDO CERTAS NORMAS LEGAIS, MORMENTE QUANDO FRENTE A DIPLOMA QUE, AO DISCIPLINAR A REPOSIÇÃO, FÉ-LO DE FORMA LIMITADA QUANTO AOS EFEITOS FINANCEIROS, COMO OCORREU COM A EDIÇÃO DA LEI N. 7.923/89, CUJOS ARTIGOS 1. E 20 JUNGIRAM O DIREITO ÀS PARCELAS DEVIDAS APÓS 1. DE NOVEMBRO DE 1989.” (destaques acrescidos)

(ADI 694, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 6/10/1993, DJ 11/3/1994)

¹⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 694/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Julgado em 6 de outubro de 1993.

Não obstante, é possível encontrar decisões do Supremo que, mesmo reconhecendo indevida a concessão do índice decorrente da URP, enxergam no mecanismo a natureza jurídica de antecipação salarial. É o caso da decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança 25.797, cujos trechos pertinentes são transcritos a seguir:

“DECISÃO: (...) **NO QUE CONCERNE AO REAJUSTE DE 26,05% (PLANO VERÃO) RELATIVO À URP DE FEVEREIRO DE 1989, REITERADAS DECISÕES DESTA CORTE DEMONSTRAM TRATAR-SE DE MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL, TAMBÉM NÃO CONSISTINDO EM DIREITO ADQUIRIDO.** (...) À PRIMEIRA VISTA, O VALOR PLEITEADO NÃO DEVE SER INCORPORADO À RESPECTIVA PENSÃO COMO ALEGA A IMPETRANTE. TAL PERCENTUAL **POSSUIRIA, QUANDO MUITO, NATUREZA DE MERA ANTECIPAÇÃO SALARIAL.**” (...) (destaques acrescidos)

(MS 25797 MC, Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 20/3/2006, publicado em DJ 27/3/2006)

Diante dos excertos normativos apresentados e considerando as parcas orientações da jurisprudência formada pelos tribunais superiores acerca da natureza jurídica da URP é possível concluir que o índice em estudo tinha natureza de antecipação salarial da data-base. Conforme se viu, buscava-se, por meio de mecanismos como a URP, amenizar os efeitos da elevada inflação presente à época sobre os trabalhadores, para que não fosse necessário esperar o transcorrer de um ano inteiro, até o advento da data-base posterior, pela reposição das perdas inflacionárias ocorridas no ano.

3. CASO CONCRETO PARA DISCUSSÃO: A URP NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

O pagamento do índice decorrente da Unidade de Referência de Preços no âmbito da Universidade de Brasília se fundamenta em decisões proferidas na esfera judicial que beneficiavam grupos de servidores. Essas decisões, no entanto, foram posteriormente estendidas pela via administrativa a todos os demais servidores. As seções a seguir têm por objetivo descrever as peculiaridades das sobreditas decisões judiciais e administrativas bem como apresentar a evidente delimitação das decisões proferidas no caso em estudo.

3.1. A DISCUSSÃO INICIAL NO JUDICIÁRIO

Inicialmente, vale lembrar que, por ocasião da extinção do mecanismo da URP, ocorrido em janeiro de 1989, os funcionários das Universidades Federais eram vinculados ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Por tal razão, as primeiras ações judiciais movidas pelas categorias funcionais da Universidade de Brasília foram propostas perante a Justiça do Trabalho.

Feita essa observação preliminar, é importante mencionar que a discussão no âmbito judicial teve início por meio das seguintes ações propostas perante a Justiça do Trabalho: Reclamatória Trabalhista 385/1989 (6ª JCJ/DF) e Reclamatória Trabalhista 686/1989 (5ª JCJ/DF).

3.1.1. RECLAMATÓRIA TRABALHISTA 385/1989, QUE TRAMITOU NA 6ª JCJ/DF (0038500-08.1989.5.10.0006).¹⁵⁷

A Reclamatória Trabalhista 385/1989 foi proposta na data de 15/3/1989 pelo Sindicato dos Auxiliares em Administração Escolar do Distrito Federal – SAE/DF e beneficiava um rol específico de servidores técnico-administrativos da entidade.

No caso da reclamatória em questão, vale mencionar que a decisão proferida no âmbito da primeira instância, na data de 14/8/1989, foi desfavorável aos autores. Isso porque, o pedido referente ao pagamento do índice decorrente da URP foi considerado improcedente. O cerne da demanda contida na petição inicial formulada pelo Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar no Distrito Federal pode ser resumido por meio das seguintes alíneas transcritas do pedido:

“c) (...) a procedência desta ação, com a condenação da Reclamada a pagar a todos os **empregados substituídos** a URP de fevereiro/89 no percentual de 26.05% sobre as remunerações de janeiro pretérito;

d) incidências das demais parcelas de natureza salarial e remuneratória, obtidas a partir de 1/3/1989, sobre os vencimentos de fevereiro/89 já acrescidos pelo incremento previsto na anterior letra "C", parcelas vencidas e vincendas, como forem apuradas;

e) integração dos valores deferidos no FGTS, férias, 13ºs salários, anuênios, gratificações, repouso semanal remunerado e demais parcelas remuneratórias, vencidas e vincendas, como se apurar;”

¹⁵⁷ A petição inicial, Sentença de 1º Grau, Acórdão de 2º Grau, entre outras informações referentes à **Reclamatória Trabalhista 385/1989 (6ª JCJ/DF)** encontram-se na **seção de Anexos**, ao final do presente estudo.

Na sentença proferida pela 6ª JCJ o magistrado entendeu que na data-base da categoria ocorria nova recomposição salarial com apuração de diferenças entre o IPC integral dos 12 meses anteriores e o percentual acumulado da URP do mesmo período, fato que culminava a não aplicação da URP na data-base. Para o julgador, no ano de 1989, a data-base da categoria passou a ser o mês de janeiro daquele ano sendo que nesse mês houve reajuste que, em tese, teria recomposto toda a perda salarial do ano anterior, inclusive a URP referente ao trimestre que contemplava o índice pleiteado. Ao final, concluiu que a edição da Medida Provisória nº 32/1989 não prejudicou direito adquirido, não se configurando ilegal nem inconstitucional. Com esses fundamentos, o magistrado julgou improcedente a reclamatória, deixando de condenar a Universidade de Brasília ao pagamento da URP.

Em decorrência da sentença proferida pela 6ª JCJ, o Sindicato dos Auxiliares em Administração Escolar do Distrito Federal interpôs Recurso Ordinário perante o Tribunal Regional da 10ª Região. A essência do argumento apresentado na segunda instância residia no direito adquirido dos substituídos ao índice decorrente da URP, calculado no percentual de 26,05% o qual foi suprimido, no mês de fevereiro de 1989, pela MP nº 32/1989.

Ao julgar o Recurso Ordinário 3.492, interposto pelo SAE/DF, o Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, por meio do Acórdão 2.047/1990¹⁵⁸, exarado na sessão do dia 21/8/1990, deu provimento ao apelo para deferir o pagamento da URP de fevereiro de 1989. O referido Acórdão transitou em julgado em 15/10/1990, sendo que sua parte dispositiva, em síntese, assim dispôs:

(...)

“Por todo o exposto, vinda a Lei nº 7730/89 a violar direito adquirido dos substituídos no tocante a salários do mês de fevereiro de 1989, deve a reclamada ser compelida ao pagamento das diferenças resultantes da **aplicação da variação supra deferida aos salários dos substituídos elencados às fls. 51 a 84** no mês de fevereiro de 1989 e, suas repercussões nas férias, 13º salários, anuênios, gratificações, repousos semanais remunerados e FGTS, considerando-se a incorporação do reajuste às parcelas subsequentes.

(...)

¹⁵⁸ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região. **Recurso Ordinário 3.492**. Inteiro Teor do Acórdão 2.047/1990. Relator: Des. Miguel Setembrino. Julgado em 21 de agosto de 1990.

Pelo exposto, conheço do recurso e no mérito dou-lhe provimento parcial julgando a reclamatória procedente em parte, deferindo o pagamento da URP de fevereiro/89 e repercussões conforme fundamentação.”

Observa-se do julgado que o colegiado entendeu que a Lei nº 7.730/1989 (decorrente da Medida Provisória nº 32/1989) violou o direito adquirido dos substituídos de ver incidir o índice decorrente da URP, no percentual de 26,05%, no mês de fevereiro de 1989. Com isso, o TRT da 10ª Região condenou a Universidade de Brasília a implementar o pagamento das diferenças resultantes da aplicação do referido índice nos salários dos substituídos elencados, devendo refletir também nas férias, 13º, anuênios, gratificações, repousos semanais remunerados e FGTS, considerando-se o índice incorporado às parcelas futuras.

3.1.1.1. DELIMITAÇÃO DOS LIMITES OBJETIVOS DA COISA JULGADA FORMADA NO ACÓRDÃO 2.047/1990

Conforme se constatou, nos autos da RT 385/1989, o Sindicato dos Auxiliares em Administração Escolar do Distrito Federal viu seu pedido, deduzido na inicial, deferido pelo TRT da 10ª Região.

Como premissa para fixar “o que” transitou em julgado, retoma-se a natureza jurídica do índice decorrente da URP. Conforme já consignado ao longo da sessão 2 do presente capítulo, considerando as normas que precederam a criação do referido índice, a norma que o criou (Decreto Lei nº 2.335/1987) bem como as orientações da jurisprudência formada pelos tribunais superiores é possível concluir, de forma inequívoca, que o índice decorrente da URP tinha natureza de antecipação salarial da data-base.

Nesse sentido, vale mencionar que no item 5 da petição inicial há a transcrição do art.8º do DL nº 2.335/1987, *in verbis*:

“Art. 8º Fica assegurado aos trabalhadores, a título de antecipação, o reajuste mensal dos salários, inclusive do salário mínimo, pensões, proventos e remuneração em geral, em proporção idêntica à variação da Unidade de Referência de Preços (URP), excetuado o mês da data-base.”

Em consonância com o item 5, articula-se o argumento consignado no item 9 da referida inicial:

“9. Não se trata, evidentemente, de **plus** ou implemento salarial, mas pura e simples devolução de parcela usurpada em valores reais.”

Portanto, observa-se que na petição inicial o sindicato reclamante reconhece que o índice suprimido no mês de fevereiro de 1989 era uma antecipação da data-base com objetivo, entre outros, de compensar as perdas decorrentes da inflação elevada enfrentada na época.

Ao compreender o índice decorrente da URP como espécie de antecipação salarial, infere-se que, na negociação salarial anual a ocorrer na data-base, as concessões remuneratórias dadas trimestralmente por meio da URP, de maneira antecipada, seriam compensadas. Assim, é possível afirmar que a decisão transitada em julgado, proferida pelo TRT da 10ª Região, deferiu o pagamento do índice até a próxima data-base dos servidores substituídos, ocasião em que, deveriam ter sido procedidas as devidas compensações das antecipações, inclusive a referente ao mês de fevereiro de 1989 obtida por decisão judicial.

É oportuno lembrar que o pedido consiste no resultado (seja econômico, social, moral, etc., mas revestido de relevância jurídica) pleiteado pelo demandante e que, em regra, a coisa julgada limita-se ao dispositivo da decisão, fato que não afasta a necessidade de consideração dos motivos da decisão para o fim de determinar o exato sentido e alcance do *decisum*¹⁵⁹. Nesse contexto, o dispositivo da decisão, quando determina o “*pagamento das diferenças resultantes da aplicação da variação da URP aos salários dos substituídos [...] no mês de fevereiro de 1989 e suas repercussões nas férias, 13º, anuênios, gratificações, repousos semanais remunerados e FGTS, considerando-se o índice incorporado às parcelas futuras*”, deve ser interpretado dentro da natureza jurídica do objeto demandado.

Por óbvio, antes da próxima data-base da categoria, em razão da imutabilidade conferida ao comando da decisão pela coisa julgada, o índice de 26,05% de fato deveria incidir na remuneração base do mês de janeiro de 1989 para produzir efeitos a partir de fevereiro de 1989, devendo ser aplicado em todas as verbas trabalhistas conforme detalhado no dispositivo da decisão. A partir da data-base subsequente, no entanto, o índice incorporado em razão da decisão judicial transitada em julgado deveria no máximo impedir decurso remuneratório. Colocando de outra maneira, após

¹⁵⁹ TALAMINI, Eduardo. **Coisa Julgada e sua Revisão**. Op. cit. p. 69, e 82.

a data-base, o pagamento judicial do índice de 26,05% não encontra resguardo, em tese, na decisão proferida pelo TRT da 10ª Região.

Para além dessa conclusão, vale lembrar que a Lei nº 8.112/1990, ao criar para os servidores da União o Regime Jurídico Único (RJU) (art. 243), unificou os regimes de vinculação laboral com a administração pública então existentes. A partir de então, os funcionários públicos da União então regidos pela CLT, como era o caso dos servidores técnico administrativos da Universidade de Brasília, ou pela Lei nº 1.711/1952 passaram a se vincular, exclusivamente, pelo RJU. Portanto, nota-se que os servidores da universidade pleitearam um direito enquanto vinculados a um regime jurídico, que posteriormente foi alterado para outro regime de vinculação laboral com a Administração Pública.

A mencionada norma legal entrou em vigor na data de 12 de dezembro de 1990, portanto, depois do trânsito em julgado da decisão proferida pelo TRT da 10ª Região (15/10/1990). Assim, admitindo-se, em tese, que desde fevereiro de 1989 até a entrada em vigor da norma que instituiu o Regime Jurídico Único não tenha havido dissídio coletivo para os servidores técnicos administrativos da UnB, a partir do novo regime jurídico a coisa julgada que se formou na RT 385/1989, no máximo produziria efeito para impedir eventual decurso remuneratório. Isso porque não é possível extrair do comando do Acórdão 2.047/1990, proferido pelo TRT da 10ª Região, interpretação no sentido que o índice decorrente da URP de fevereiro de 1989 não encontra limite em novo regime jurídico.

Constata-se, ao fim, que no âmbito da RT 385/1989, produziu-se decisão favorável aos substituídos no sentido da incorporação do índice decorrente da URP (26,05%), a ser implementado a partir de fevereiro de 1989 até a data-base subsequente, e, no limite, até a alteração de regime jurídico, de CLT para RJU, resguardando-se em qualquer dos casos, eventual parcela residual com vistas a assegurar a observância do princípio da irredutibilidade dos salários, sem prejuízo de se compensar o mencionado resíduo quando da data-base ou reestruturação de carreira imediatamente posterior.

3.1.1.2. DELIMITAÇÃO DOS LIMITES SUBJETIVOS E TEMPORAIS DA COISA JULGADA FORMADA NO ACÓRDÃO 2.047/1990

A) LIMITES SUBJETIVOS

Ao se buscar os limites subjetivos da coisa julgada, objetiva-se saber quem está submetido à coisa julgada. No caso da Reclamatória Trabalhista 385/1989, proposta pelo Sindicato dos Auxiliares em Administração Escolar do Distrito Federal, depara-se com o caso de substituição processual, nos termos do art. 8º, inciso III da Constituição Federal de 1988.

Vale destacar que a substituição processual não se confunde com a representação processual. Este é fenômeno relacionado à capacidade de estar em juízo. O representante processual atua em nome alheio na defesa de interesse alheio, não sendo considerado parte do processo, mas mero sujeito que dá à parte capacidade para que esteja em juízo. Já na substituição processual, o substituto atua em nome próprio na defesa de interesse do substituído.

O instituto da substituição processual foi bem definido nas lições de Chiovenda¹⁶⁰, segundo o qual:

“As posições fundamentais e secundárias [...] assume-as normalmente a própria pessoa que se afirma titular da relação deduzida em juízo. Mas excepcionalmente assume-as pessoa que não se afirma e apresenta como sujeito da relação substancial em litígio. Como no direito substancial casos se verificam em que se admite alguém a exercer no próprio nome direitos alheios, assim também outro pode ingressar em juízo no próprio nome (isto é, como parte) por um direito alheio. Ao introduzir e analisar essa categoria, porfiei em definir-lhe o caráter, atribuindo-lhe a denominação de substituição processual. Categoria e denominação são hoje aceitas a todos, inclusive pela jurisprudência da Corte de Cassação, (aresto de 8 de abril de 1926, na *Giurisprudenza italiana*, 1926, p. 489; de 13 de julho de 1931, no *Foro italiano*, 1932, p. 735; de 24 de julho de 1934, no *Foro italiano*, 1935, p. 59). Muitos dos casos por mim incluídos em tal categoria são comumente explicados como casos de representação; mas, conquanto se produzam, aí, alguns efeitos análogos aos da representação, não é de representação que se trata, de vez que o representante processual age em nome de outro, de sorte que parte na causa é, na verdade, o representado; ao passo que o substituto processual age em nome próprio e é parte na causa. Como tal responde pelas despesas judiciais, não servir como testemunha etc. O fato, porém, de ser o substituto processual autorizado por lei a comparecer em juízo pelo direito alheio decorre de uma relação em que aquele se encontra com o sujeito dele. Esta relação, em que ele se encontra com o titular, constitui o interesse como condição da substituição processual, apresentado, pois, como coisa bem diferente do interesse como condição da ação que se faz valer.”

¹⁶⁰ CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil. Vol. II.** Campinas: Bookseller; 1998, p. 300-302.

Portanto, observa-se que, em consonância com a doutrina processual construída em torno das lições de Chiovenda, a substituição processual é aquela situação em que a legitimação para causa não coincide com a titularidade do direito subjetivo material discutido. Nessa situação, o substituto age em juízo em nome próprio, na defesa de direito subjetivo alheio. O substituto é parte na relação de direito processual, mas não na relação de direito material.

Nessa senda, vale transcrever a ementa de um dos vários julgados proferidos pelo STF nos quais foi sedimentado o entendimento acerca da legitimidade extraordinária conferida pelo art. 8º, inciso III da Constituição Federal aos sindicatos:

“PROCESSO CIVIL. SINDICATO. ART. 8º, III DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEGITIMIDADE. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. DEFESA DE DIREITOS E INTERESSES COLETIVOS OU INDIVIDUAIS. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

O artigo 8º, III da Constituição Federal estabelece a legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam.

Essa legitimidade extraordinária é ampla, abrangendo a liquidação e a execução dos créditos reconhecidos aos trabalhadores.

Por se tratar de típica hipótese de substituição processual, é desnecessária qualquer autorização dos substituídos.

Recurso conhecido e provido”.

(RE 193503, Rel.: Min. CARLOS VELLOSO, Rel. p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 12/6/2006).

No caso da RT 385/1989, cuja decisão transitada em julgado se deu em segunda instância, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região por meio do Acórdão 2.047/1990, vale destacar que o rol de substituídos pelo sindicato era definido, contendo os nomes dos exatos beneficiários da demanda. Nesse sentido, consta disposição expressa no Acórdão proferido pelo mencionado TRT:

“...deve a reclamada ser compelida ao pagamento das diferenças resultantes da aplicação da variação supra deferida **aos salários dos substituídos elencados às fls. 51 a 84** no mês de fevereiro de 1989 e, suas repercussões...”

Assim, no caso concreto da RT 385/1989, o limite subjetivo da coisa julgada que se formou se cinge ao rol de substituídos elencados às fls. 51 a 84 do referido processo. Portanto, a despeito da substituição processual conferida aos sindicatos, é importante observar que a referida ação judicial continha polo ativo determinado.

Nesse caso, o sucesso da ação beneficia, a priori, apenas os substituídos especificados nos autos.

B) LIMITES TEMPORAIS

A análise dos limites temporais da coisa julgada busca elucidar até quando deve-se manter a imutabilidade e indiscutibilidade da decisão. No caso concreto avaliado, a decisão do TRT da 10ª Região que determinou o pagamento das vantagens decorrentes da URP percebidas mensalmente na remuneração dos servidores técnicos administrativos da UnB desde o provimento jurisdicional, trata de relações jurídicas de trato continuado, cuja implementação do pagamento é renovada a cada mês. Portanto, projeta efeitos prospectivos e justamente por essa razão, a questão que ordinariamente se põe em relação a essa espécie de provimento é a da sua eficácia temporal futura: até quando a sentença tem eficácia? É, por ventura, *ad aeternum*, a produção de seus efeitos?

Conforme já se viu no Capítulo II, as relações de trato sucessivo são aquelas cuja hipótese de incidência concerne a fatos ou situações que perduram no tempo, permitindo, conforme a variação das circunstâncias fáticas, modificações das posições jurídicas internas (ônus, direitos, faculdades) ou ao menos seu redimensionamento. Nessas situações, a sentença tem eficácia enquanto se mantiverem inalterados o direito e o suporte fático sobre os quais estabeleceu o juízo de certeza. A força do comando sentencial tem uma condição implícita, a da cláusula *rebus sic stantibus*, e significa que ela atua enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito existentes quando da prolação da sentença. Alterada a situação de fato¹⁶¹ ou de direito¹⁶², ou dos dois, a sentença deixa de ter a força de lei entre as partes que até então mantinha.

Vale dizer que o referido entendimento já está consolidado no âmbito do STF. Entre as várias decisões existentes no âmbito do STF, cita-se a título meramente exemplificativo, o conteúdo essencial do que restou decidido nos autos do MS 32.435AGR (Rel. Min. Celso de Mello, Rel. p/Acórdão Min. Teori Zavascki, julgado em 4/8/2015), em consonância com o entendimento acima exposto:

¹⁶¹ Muda o suporte fático mantendo-se o estado da norma.

¹⁶² Muda o estado da norma, mantendo-se o estado de fato.

(i) os pagamentos de percentuais oriundos de planos econômicos não se incorporam aos salários em caráter permanente, pois têm natureza de antecipação salarial, sendo devidos somente até a reposição das perdas salariais havidas no ano anterior, o que ocorre na primeira data-base posterior à antecipação concedida;

(ii) não representa afronta à coisa julgada decisão posterior [...] que afaste pagamentos oriundos de sentença judicial cujo suporte fático de aplicação já tenha se exaurido; e

(iii) as sentenças trabalhistas não determinaram que a parcela relativa à URP de fevereiro de 1989 fosse paga após o reajuste salarial subsequente.

Também nessa mesma linha de entendimento, vale transcrever a ementa da decisão proferida no âmbito do MS 26.323 AgR, da Relatoria do Min. Teori Zavascki, julgado pela Segunda Turma em 1/9/2015:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APOSENTADORIA. EXAME. DECADÊNCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. DIREITO AO PAGAMENTO DA UNIDADE DE REFERÊNCIA E PADRÃO – URP DE 26,05%, INCLUSIVE PARA O FUTURO, RECONHECIDO POR SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. PERDA DA EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO JUDICIAL, EM RAZÃO DA SUPERVENIENTE ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E JURÍDICOS QUE LHE DERAM SUPORTE. SUBMISSÃO À CLÁUSULA *REBUS SIC STANTIBUS*. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À GARANTIA DA COISA JULGADA. PRECEDENTES.

1. O procedimento administrativo complexo de verificação das condições de validade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão não se sujeita à regra prevista no art. 54 da Lei 9.784/99. Precedentes.

2. Segundo orientação do Supremo Tribunal Federal assentada em casos análogos, a força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua *rebus sic stantibus*: sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos determina a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória ou, salvo em estritas hipóteses previstas em lei, de ação revisional.

3. No caso, após o trânsito em julgado da sentença que reconheceu o direito ao pagamento da parcela relativa à Unidade de Referência e Padrão – URP (26,05%) nos vencimentos de servidor, sobreveio, além da aposentadoria, substancial alteração no estado de direito, consistente na edição de leis que reajustaram vencimentos em patamar suficiente para a absorção desse índice. Por força dessa superveniente mudança do quadro fático e normativo que dera suporte à condenação, deixou de subsistir a eficácia da sentença condenatória.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(MS 26.323 AgR, Rel.: Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 01/09/2015)

No caso da URP implementada na remuneração dos servidores técnicos administrativos da UnB, o suporte fático há muito restou exaurido, na medida em que o índice de 26,05%, em razão de sua natureza jurídica de antecipação salarial da data-base, já deveria ter sido compensado na data-base subsequente ao mês de fevereiro de 1989, ou, no limite, por ocasião da mudança do regime jurídico da CLT para o RJU (Lei nº 8.112/1990). Além desses marcos, ainda que algum valor residual hipoteticamente tivesse sido implementado para evitar eventual decurso remuneratório, tal resíduo também deveria ter sido compensado ao longo do tempo pelas diversas reestruturações de carreira e aumentos de remuneração que os beneficiários tiveram desde 1990 até os dias atuais, em razão de configurar relação de trato sucessivo submetida à cláusula *rebus sic stantibus*.

3.1.2 RECLAMATÓRIA TRABALHISTA 686/1989, QUE TRAMITOU NA 5ª JCJ/DF, (0068600-46.1989.5.10.0005)¹⁶³

A Reclamatória Trabalhista 686/1989 foi proposta na data de 26/4/1989 pelo Sindicato dos Professores do Distrito Federal – SINPRO/DF e beneficiava um rol específico de docentes da entidade.

Na Reclamatória Trabalhista em questão, a sentença emitida no âmbito da primeira instância, em 3/6/1989, foi favorável aos requerentes. Os principais trechos da referida decisão bem como sua parte dispositiva são a seguir transcritos:

(...)

“Assim, do IPC médio de setembro, outubro e novembro de 1988 resultou a URP que incidiria no reajuste salarial de dezembro/88, janeiro e fevereiro de 1989.

Tais reajustes visavam recompor, em parte o poder de compra do assalariado, face ao desgaste sofrido pela inflação ocorrida no trimestre anterior. Apurado, pois, o índice da URP, já estava adquirido o direito ao reajuste, e, somente o exercício desse direito. é que, ocorreria no trimestre seguinte.

A perda salarial e a garantia da recuperação já estavam asseguradas no final de novembro/88, não podendo ser efetuadas por uma legislação que só teve vigência em 15/1/89.

Câmara Leal, “in” da Prescrição e da Decadência, nos ensina que:

...a nova lei deve ser aplicada aos fatos passados, cujos efeitos se operam sob o seu domínio, quando não haja, para o titular, um direito adquirido, do qual esses efeitos sejam apenas uma manifestação.

¹⁶³ A petição inicial, Sentença de 1º Grau, Acórdão de 2º Grau, entre outras informações referentes à **Reclamatória Trabalhista 686/1989 (5ª JCJ/DF)** encontram-se na **seção de Anexos**, ao final do presente estudo.

A revogação de uma norma legal não significa a anulação dos efeitos por ela gerados, no decorrer de sua vigência.

Estava, pois, “in casu”, adquirido o direito ao reajuste com base na URP apurada no trimestre correspondente a setembro, outubro e novembro. Os efeitos desse direito é que ocorreriam em fevereiro/89. Portanto, a legislação vigente em janeiro não poderia suprimir tal efeito uma vez que o direito a ele já estava consolidado pela legislação anterior.

Em consequência, defere-se o pedido referente ao pagamento do mês de fevereiro/89 com o reajuste da URP em questão.

As parcelas calculadas sobre o salário, sofrerão o reflexo dessa concessão, como mera consequência legal.

Para se apurar o "quantum" devido a cada substituído constante às fls. 13/19, será considerada a situação contratual de cada um.

ISTO POSTO

Resolve a 5ª JCJ/DF, por unanimidade, julgar procedente esta reclamatória, condenando a Fundação Universidade de Brasília-FUB **a pagar ao Sindicato Autor, no prazo legal as verbas pleiteadas na inicial, letras a e b, referentes aos substituídos indicados às fls.-.13/19**, conforme valores a serem apurados em fase de execução, observados os fundamentos deste decisório." (destaques acrescidos)

A sentença mencionada foi confirmada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, por meio do Acórdão 2.291/1990¹⁶⁴, proferido na sessão do dia 25/9/1990, no julgamento do Recurso Ordinário 3059. Vale mencionar que o sobredito acórdão transitou em julgado em 21/1/1991, sendo que sua parte dispositiva, em síntese, assim dispôs:

(...)

“Estava assegurado o direito à URP do trimestre correspondente a setembro/outubro e novembro, que seria paga em dezembro, janeiro e fevereiro. Não poderia, pois, a reclamada deixar de pagar a URP de fevereiro, que estava baseada integralmente em fato ocorrido na vigência da lei antiga, como bem acentuado pela v. sentença recorrida que destacou o direito adquirido dos empregados da recorrente.

Ora, não se pagando a URP de fevereiro reduziu-se, claramente, o salário dos empregados com ofensa direta ao art. 7º, VI da Constituição em vigor.

(...)

Conheço do recurso voluntário e da remessa oficial e lhes nego provimento.”

Portanto, também na referida ação judicial, a Universidade de Brasília figurou como ré e foi condenada a pagar ao mencionado grupo de servidores o reajuste de 26,05%, da URP, cuja implementação deveria ter ocorrido em fevereiro de 1989.

¹⁶⁴ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região. **Recurso Ordinário 3.059**. Inteiro Teor do Acórdão 2.291/1990. Relator: Des. José Luciano de Castilho Pereira. Julgado em 25 de setembro de 1990.

3.1.2.1. DELIMITAÇÃO DOS LIMITES OBJETIVOS DA COISA JULGADA FORMADA NA SENTENÇA DE 1ª INSTÂNCIA PROFERIDA NOS AUTOS DA RT 686/1989

Conforme se constatou, nos autos da RT 686/1989 o Sindicato dos Professores do Distrito Federal viu seu pedido, deduzido na inicial, ser deferido no âmbito da 1ª instância bem como confirmado pelo TRT da 10ª Região.

Conforme já se fez, adota-se também aqui, como premissa para fixar “o que” transitou em julgado, entender a natureza jurídica do índice decorrente da URP. Nesse sentido, conforme já consignado ao longo da sessão 2 do presente capítulo, é possível concluir com razoável segurança que o índice decorrente da URP tinha natureza de antecipação salarial da data-base.

Nessa linha, vale mencionar que a inicial do SINPRO-DF¹⁶⁵ também transcreve art.8º do DL nº 2.335/1987, no qual se assegura a título de antecipação, o reajuste mensal dos salários em proporção idêntica à variação da URP, excetuando-se o mês da data-base.

Portanto, também aqui, observa-se, da inicial, o reconhecimento do SINPRO-DF no sentido de que o índice que foi suprimido no mês de fevereiro de 1989 era uma antecipação da data-base.

Nessa senda, ao compreender o índice decorrente da URP como espécie de antecipação salarial, infere-se que, na negociação salarial anual a ocorrer na data-base, as concessões remuneratórias dadas trimestralmente por meio da URP, de maneira antecipada, seriam compensadas.

Convém observar que o dispositivo da decisão, ao reconhecer que havia direito adquirido ao reajuste com base na URP apurada no trimestre correspondente a setembro, outubro e novembro de 1988, entendeu não ser possível à legislação vigente em janeiro de 1989 suprimir tal efeito, uma vez que já consolidado pela legislação anterior. Deferiu-se, assim, a URP então suprimida, no percentual de 26,05%, a vigorar a partir do mês de fevereiro de 1989.

¹⁶⁵ A petição inicial referente à Reclamatória Trabalhista 686/1989 consta, na íntegra, na seção de anexos da presente dissertação.

Assim, dada a natureza jurídica do índice demandado em juízo, é possível afirmar que a decisão transitada em julgado, proferida pela 5ª Junta de Conciliação e Julgamento, deferiu, ainda de forma indireta, o pagamento do referido índice até a próxima data-base dos servidores substituídos, ocasião em que deveriam ter sido procedidas as devidas compensações das antecipações, inclusive a referente ao mês de fevereiro de 1989 obtida por decisão judicial.

Portanto, antes da próxima data-base da categoria, em razão da imutabilidade conferida ao comando da decisão pela coisa julgada, o índice de 26,05% de fato deveria incidir na remuneração base do mês de janeiro de 1989 para produzir efeitos a partir de fevereiro de 1989, devendo ser aplicado em todas as verbas trabalhistas como decorrência lógica do comando da sentença. A partir da data-base subsequente, no entanto, o índice incorporado em razão da decisão judicial transitada em julgado deveria, no máximo, impedir decesso remuneratório. Colocando de outra maneira, após a data-base, o pagamento judicial do índice de 26,05% não encontra resguardo, em tese, na decisão proferida pela 5ª JCJ.

Aqui também vale lembrar a alteração de regime jurídico ocorrida em razão da entrada em vigor da Lei nº 8.112/1990. A partir de então, os professores universitários antes regidos pela CLT, passaram a se vincular exclusivamente pelo Regime Jurídico Único (RJU) inaugurado pela mencionada lei. Portanto, nota-se que os docentes da universidade pleitearam um direito enquanto vinculados a um regime jurídico que posteriormente foi alterado para outro regime de vinculação laboral com a Administração Pública.

Conforme já mencionado, o então no estatuto que inaugurava o RJU entrou em vigor em 12/12/1990, cerca de um mês antes do trânsito em julgado da sentença proferida pela 5ª JCJ (21/1/1991). Nesse contexto específico, admitindo em tese, que desde fevereiro de 1989 até a entrada em vigor da norma que instituiu o RJU não tenha havido dissídio coletivo para os docentes da UnB, a partir do novo regime jurídico, a coisa julgada que se formou na RT 686/1989 no máximo produziria efeito para impedir eventual decesso remuneratório. Isso porque, não é possível extrair do comando da sentença de 1ª Instância interpretação no sentido que o índice de corrente da URP de fevereiro de 1989 não encontra limite em novo regime jurídico.

Constata-se, portanto, também para os docentes da UnB que, no âmbito da RT 686/1989, produziu-se decisão favorável aos substituídos no sentido da incorporação do índice decorrente da URP (26,05%), a ser implementado a partir de fevereiro de 1989 até a data-base subsequente, e no limite, até a alteração de regime jurídico, de CLT para RJU, resguardando-se em qualquer dos casos, eventual parcela residual com vistas a assegurar a observância do princípio da irredutibilidade dos salários, sem prejuízo de se compensar a mencionado resíduo quando da data-base ou reestruturação de carreira imediatamente posterior.

3.1.2.2. DELIMITAÇÃO DOS LIMITES SUBJETIVOS E TEMPORAIS DA COISA JULGADA FORMADA NA SENTENÇA DE 1ª INSTÂNCIA PROFERIDA NOS AUTOS DA RT 686/1989

A) LIMITES SUBJETIVOS

Utilizando-se dos mesmos argumentos teóricos já apresentados na análise da Reclamatória Trabalhista anterior, no caso da RT 686/1989, cuja decisão transitada em julgado se deu no âmbito da primeira instância¹⁶⁶, conforme já evidenciado, vale destacar que o rol de substituídos pelo sindicato dos professores também era definido, contendo os nomes dos exatos beneficiários da demanda. Nesse sentido, consta disposição expressa na decisão que:

“Resolve a 5ª JCJ/DF, por unanimidade, julgar procedente esta reclamatória, condenando a Fundação Universidade de Brasília-FUB **a pagar ao Sindicato Autor, no prazo legal as verbas pleiteadas na inicial, letras a e b, referentes aos substituídos indicados às fls.-13/19**, conforme valores a serem apurados em fase de execução, observados os fundamentos deste decisório” (destaques acrescidos)

Portanto, no caso concreto da RT 686/1989, o limite subjetivo da coisa julgada que se formou se cinge ao rol de substituídos elencados às fls. 13 a 19 do referido processo. Assim, a despeito da substituição processual conferida aos sindicatos, é importante observar que a referida ação judicial também continha polo ativo determinado. Nesse caso, eventual sucesso da ação beneficia, a priori, apenas os substituídos especificados nos autos.

¹⁶⁶ Após confirmação do **decisum** pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (Acórdão 2.291/1990) e com a não admissão de Recurso de Revista.

B) LIMITES TEMPORAIS

Conforme já dito, a análise dos limites temporais da coisa julgada busca elucidar até quando deve-se manter a imutabilidade e indiscutibilidade da decisão. No caso concreto avaliado, a sentença que determinou o pagamento da URP percebida mensalmente na remuneração dos docentes substituídos desde o provimento jurisdicional, trata de relações jurídicas continuadas, cuja implementação do pagamento é renovada a cada mês. Portanto, projeta efeitos prospectivos e justamente por essa razão, a questão que ordinariamente se põe em relação a essa espécie de provimento é a da sua eficácia temporal futura.

Vale lembrar que as relações de trato sucessivo são aquelas cuja hipótese de incidência concerne a fatos ou situações que perduram no tempo, permitindo, conforme a variação das circunstâncias fáticas, modificações das posições jurídicas internas (ônus, direitos, faculdades) ou ao menos seu redimensionamento. Nessas situações, a sentença tem eficácia enquanto se mantiverem inalterados o direito e o suporte fático sobre os quais estabeleceu o juízo de certeza. A força do comando sentencial tem uma condição implícita, a da cláusula *rebus sic stantibus*, e significa que ela atua enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito existentes quando da prolação da sentença. Alterada a situação de fato ou de direito, ou dos dois, a sentença deixa de ter a força de lei entre as partes que até então mantinha. É nessa linha o entendimento do STF cujas transcrições pertinentes já foram feitas no decorrer da presente dissertação.

No caso da URP implementada na remuneração dos docentes da UnB, o suporte fático há muito restou exaurido na medida em que o índice de 26,05%, em razão de sua natureza jurídica de antecipação salarial da data-base, já deveria ter sido compensado na data-base subsequente ao mês de fevereiro de 1989, ou, no limite, por ocasião da mudança do regime jurídico da CLT para o RJU (Lei 8.112/1990). Além desses marcos, ainda que algum valor residual hipoteticamente tivesse sido implementado para evitar eventual decurso remuneratório, tal resíduo também deveria ter sido compensado ao longo do tempo pelas diversas reestruturações de carreira e aumentos de remuneração que os beneficiários tiveram desde 1990 até os dias atuais, em razão de configurar relação de trato sucessivo submetida à cláusula *rebus sic stantibus*.

3.2. EXTENSÃO ADMINISTRATIVA DO ÍNDICE DECORRENTE DA URP AOS SERVIDORES NÃO AMPARADOS POR DECISÃO JUDICIAL

Depois do trânsito em julgado das decisões judiciais que amparavam os docentes e os servidores técnicos administrativos sindicalizados a perceberem em suas remunerações o índice decorrente da URP, o Reitor da UnB à época (1991), o professor Antônio Ibañez Ruiz, valendo-se da autonomia universitária conferida às Instituições Federais de Ensino Superior, estendeu, administrativamente, para todos os demais servidores da Instituição o benefício obtido pelos reclamantes nas ações trabalhistas mencionadas.

Contudo, ao tomar conhecimento da medida adotada pelo dirigente daquela Instituição, o então Ministro da Educação e do Desporto, Carlos Chiarelli, solicitou, por meio do Aviso nº 597, de 16 de maio de 1991, a suspensão dos efeitos do ato administrativo, bem como a devolução das quantias indevidamente pagas pela Administração Pública.

Em decorrência da determinação ministerial, a Fundação Universidade de Brasília e a Associação dos Docentes da UnB - ADUNB, impetraram perante o Superior Tribunal de Justiça – STJ, em 24 de maio de 1991, respectivamente, os Mandados de Segurança nºs 928/DF¹⁶⁷ e 929/DF¹⁶⁸, sustentando, com fundamento em parecer da Procuradoria Jurídica da UnB, estar ocorrendo intervenção ministerial indevida na universidade, o que transcendia o poder e a competência do MEC, circunscrita ao âmbito da supervisão, violando o art. 207 da Constituição Federal.

Nas aludidas ações mandamentais as impetrantes pretendiam declarar a impossibilidade de anulação do ato do Reitor da UNB pelo Ministro da Educação, em desrespeito à autonomia assegurada pela Constituição Federal, de forma a afastar o ato ministerial, possibilitando o pagamento da URP de fevereiro de 1989, não só para os que foram alcançados pelas decisões judiciais, mas para todos os servidores da instituição, mesmo os que não integraram a lide.

¹⁶⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança 928/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Hélio Mosimann. Julgado em 13 de abril de 1993.

¹⁶⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança 929/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Hélio Mosimann. Julgado em 13 de abril de 1993.

Vale mencionar que os Mandados de Segurança 928/DF e 929/DF, ambos relatados, no âmbito do STJ, pelo Ministro Hélio Mosimann, a despeito de terem a conexão reconhecida, foram julgados separadamente, embora na mesma sessão, realizada no dia 13/4/1993. As decisões foram idênticas, no sentido de se conceder a segurança. Por pertinentes ao estudo, transcrevem-se alguns dos principais trechos do MS 928/DF, relatado pelo Ministro Hélio Mosimann:

“Cinge-se a controvérsia, portanto, a dois pontos principais, quais sejam:

Até onde alcança a autonomia das Universidades?

É possível estender-se administrativamente as decisões judiciais?

1) Autonomia Universitária:

(...)

Do exposto, embora compreendo que a autonomia não é absoluta e que não significa total independência – não pode por exemplo, legislar para si própria – entendo haver o Reitor da FUB atuado dentro dos parâmetros legais da autonomia universitária, eis que seu ato obedeceu às determinações estatutárias daquela universidade, não extrapolando o contido na legislação vigente. O grau de autonomia das universidades, na expressão do Ministro Gomes de Barros, ‘há que ser aferido em função dos interesses constitucionalmente tutelados. A autonomia deve compatibilizar-se com os direitos individuais e coletivos prestigiados na ordem jurídica’ (Resp. nº 6.359/SP, em 2/9/1991).

Ademais, mesmo no exercício de supervisão ministerial que lhe é outorgado, pelo art. 87, da Carta Magna, não parece possível ao Ministro da Educação, pelo menos isoladamente e sem respaldo do Conselho Federal de Educação, anular ato de âmbito administrativo do Reitor da FUB, que diz respeito a assunto de sua própria competência (...).

2) Quanto à possibilidade de extensão administrativa das decisões judiciais. A matéria é polêmica e controvertida, em seus diferentes aspectos.

(...)

No entanto, mesmo admitindo, por força de argumentação, que as decisões judiciais fossem contrárias à orientação administrativa, como dispõe o texto antes transcrito, deve-se ressaltar que o supracitado Decreto foi editado à época do regime de exceção e, certamente, com o intuito de coibir a extensão de decisões judiciais de caráter diverso do tema ora em discussão. Com todas as garantias asseguradas pela nova ordem constitucional, a aplicação do malsinado Decreto ficou restrita, quando muito, a situações excepcionais.

A par disso, sabemos que reiteradas são as decisões dos tribunais, no sentido da concessão da URP, descabendo à Administração teimar em se contrapor ao entendimento jurisprudencial. Se houve uma ou outra decisão discordante, um outro voto vencido, a orientação hoje se pacificou, quer na esfera administrativa, quer na jurisdicional.

(...)

Certo é que houve uma decisão administrativa antes de tudo justa. O Reitor da FUB, ao estender a URP a todos os seus subordinados, não agiu sponte sua, mas, sim, impulsionado pela posição emanada do Poder Judiciário. E o fez corrigindo a desigualdade que passou a existir entre iguais, e que contrariam inclusive os arts. 7º, XXX, e 39, § 2º da Constituição, que proíbe a diferença de salários.

(...)

Explicando em maiores detalhes, seja norma auto-aplicável, ou de eficácia limitada o texto do § 1º do art. 39 da Constituição, a discussão perde interesse desde que 'sobreveio a Lei nº 8.112, de 11.12.90, assegurando a isonomia de vencimentos, ao dispor no art. 41, § 4º – 'É assegurada a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder, ou entre servidores dos três Poderes, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.'

(...)

Por todo exposto e diante dos fundamentos aduzidos, concedo a segurança. Concedida a segurança, não há que se falar em devolução das parcelas pagas."

Em 23/4/93 o STJ encaminhou os acórdãos proferidos ao Ministro da Educação e do Desporto para cumprimento. Na ocasião, ao receber a notificação, o entendimento do Ministério da Educação foi no sentido de que os acórdãos tão-somente teriam afastado o ato ministerial para que o Reitor da UnB prosseguisse com a extensão administrativa por ele praticada.

Desse modo, entendeu-se que as decisões proferidas pelo STJ não haviam condenado o MEC a pagar o percentual de 26,05% para os servidores que não integraram a lide trabalhista, mas apenas permitiram a continuidade, pela via administrativa, do ato de extensão da decisão judicial. Assim, firmou-se entendimento, no âmbito daquele ministério, no sentido de que os recursos para o pagamento da referida extensão deveriam ser solicitados pelas vias administrativas.

Não obstante, o MEC, em respeito às decisões judiciais, passou a adotar as providências no sentido de fazer cumprir o decidido. Contudo, o referido órgão ministerial solicitou à Advocacia-Geral da União a adoção de medidas a fim de que a segurança fosse suspensa. Com esse objetivo a Advocacia-Geral da União requereu ao Supremo Tribunal Federal a Suspensão de Segurança nº 611-8/DF¹⁶⁹, a qual foi deferida para suspender, até o respectivo trânsito em julgado, as decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça, nos Mandados de Segurança nº 928-0 e 929-0.

Em paralelo, a AGU interpôs contra as mencionadas decisões proferidas pelo STJ nos Mandados de Segurança 928/DF e 929/DF, respectivamente, os Recursos

¹⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança 611/DF**. Relator: Min. Octávio Galloti. Julgado em 7 de fevereiro de 1994.

Extraordinários nºs 177.928/DF¹⁷⁰ e 177.927/DF¹⁷¹, os quais não foram conhecidos pelo Supremo Tribunal Federal. Nos referidos acórdãos, vale mencionar que o Ministro Relator Maurício Corrêa votou pelo provimento dos Recursos, no que restou vencido pelos Ministros Celso de Mello e Néri da Silveira, que votaram pelo não conhecimento, embora no mérito reconhecessem a procedência dos Extraordinários.

Contra as decisões que não conheceram do mencionados Recursos Extraordinários, a União opôs Embargos de Declaração, os quais foram rejeitados pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, ambas as decisões transitaram em julgado no dia 17 de junho de 1997. Em 18 de julho de 1997, o Reitor da UnB solicitou recursos para viabilizar o cumprimento das decisões proferidas nos Mandados de Segurança impetrados no âmbito do STJ.

A despeito fatos narrados, o entendimento firmado no âmbito do MEC em relação ao cumprimento das decisões judiciais proferidas pelo STJ continuou a ser no sentido de que aquela Corte Superior não condenou o MEC a pagar o índice decorrente da URP, mas somente, a anular o ato do Ministro da Educação e do Desporto para que fossem processadas as medidas administrativas necessárias ao prosseguimento do ato praticado pelo Reitor. Portanto, o Ministério entendeu que a solicitação de recursos encaminhada pela UnB para fazer frente a implementação dos pagamentos referentes à extensão administrativa não encontrava resguardo em decisão judicial. Em decorrência de tal fato, o ministério considerou a solicitação como administrativa.

Diante do sobredito entendimento do MEC no sentido de que se tratava de solicitação de recursos para cumprimento de ato administrativo e não judicial, a Fundação Universidade de Brasília (FUB) e a Associação dos Docentes da UNB

¹⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 177.928/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 14 de novembro de 1995.

¹⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 177.927/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 14 de novembro de 1995.

(ADUNB) propuseram perante o STJ as Reclamações nºs 526/DF¹⁷² (ADUNB) e 529/DF¹⁷³ (FUB), pugnando, em síntese, pelo seguinte:

(...)

“a) imediatamente, a obrigação de fazer (arts. 878 a 881 do Código Civil e 632 do Código de Processo Civil) no sentido de incorporar definitivamente o percentual de 26,05% (vinte e seis inteiros e cinco centésimos por cento) aos vencimentos dos docentes da Universidade de Brasília;

b) a concessão de antecipação parcial de tutela para que seja incorporado imediatamente o percentual de 26,05% (vinte e seis inteiros e cinco centésimos por cento) aos vencimentos dos docentes amparados pelo mandamus, bem como o pagamento dos atrasados referentes ao exercício financeiro de 1997;

c) o quanto antes, no prazo de 10 (dez) dias, o pagamento das parcelas atrasadas, consoante cálculos elaborados pela Fundação Universidade de Brasília e já repassados para o MEC, relativas aos exercícios financeiros anteriores – 1994 a 1996.”

O STJ, em sessão do dia 08 de setembro de 1998, por maioria, julgou as sobreditas reclamações procedentes. Transcreve-se, a seguir, a Ementa da Reclamação nº 526/DF:

“CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. RECLAMAÇÃO. CABIMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO. DEMORA INJUSTIFICADA NA EXECUÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE.

Elegeu a Constituição Federal, entre as matérias de competência deste Colegiado, o processo e julgamento, originariamente, da reclamação, com o objetivo especial de garantir a autoridade de suas decisões.

Insurgindo-se a reclamante contra a posição da autoridade apontada coatora, ao protelar e, em consequência, retardar o atendimento à decisão desta Primeira Seção, já não há mais dúvida de que cabível o meio utilizado para fazer cumprir o Mandado de Segurança concedido.

Decorridos cinco anos, inexistente justificativa plausível para não estar ainda obedecida a determinação judicial, como se esta nada valesse, ainda mais diante da situação singular, quando a execução chegou a ser iniciada.

Procedência da reclamação”.

Vale mencionar que as duas Reclamações transitaram em julgado em 9 de dezembro de 1998.

¹⁷² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 526/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Hélio Mosimann. Julgado em 9 de setembro de 1998.

¹⁷³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 529/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Hélio Mosimann. Julgado em 9 de setembro de 1998.

É oportuno dizer que contra a decisão da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça proferida no Mandado de Segurança nº 929/DF, a União ajuizou perante o Superior Tribunal de Justiça a Ação Rescisória nº 770-DF¹⁷⁴, que não foi admitida.

3.2.1 ANÁLISE DOS LIMITES DA COISA JULGADA QUE SE FORMOU NO ÂMBITO DOS MANDADOS DE SEGURANÇA 928/DF E 929/DF¹⁷⁵

Consoante apresentado na sessão anterior, o ato do Reitor da época, estendendo administrativamente o pagamento da URP aos servidores da UnB, não amparados pelas Reclamatórias Trabalhistas transitadas em julgado, restou judicializado em decorrência da atuação do então ministro da educação.

O principal argumento do Reitor para a concessão da extensão administrativa do pagamento da URP estava calcado no princípio da isonomia (*interna corporis*) entre os servidores da entidade. Contudo, o referido argumento, se observado nos dias atuais, criou situação inversa na medida em que apenas os docentes e integrantes das carreiras técnico administrativas da UnB percebem, em seus vencimentos e proventos, o percentual decorrente da URP (26,05%) incidente em toda a remuneração. Vale dizer que a carreira técnica administrativa e do magistério superior federal é única. Assim, a remuneração de um professor de qualquer universidade federal deve, em tese, ser idêntica. Portanto, o ato praticado pelo Reitor acabou por resultar em flagrante desigualdade, visto que os servidores da UnB foram contemplados com a garantia do pagamento da URP de fevereiro de 1989 (até os dias atuais), enquanto o universo dos servidores das demais instituições de ensino superior não recebeu o mesmo tratamento.

Vale mencionar que na maioria das instituições de ensino superior também ocorreram decisões em processos trabalhistas concedendo o mesmo reajuste de 26,05%. Contudo, a forma de cumprimento das ordens judiciais se efetivou de maneira diferente, de modo a não perpetuar o pagamento da URP 26,05%, *ad aeternum*.

¹⁷⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ação Rescisória 770/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. José Delgado. Julgado em 12 de fevereiro de 2003.

¹⁷⁵ As decisões proferidas nos Mandados de Segurança nº 928-0 e 929-0, julgados pelo STJ encontram-se, na íntegra, na **seção de Anexos**, ao final do presente estudo.

A) LIMITES OBJETIVOS

No que diz respeito aos limites objetivos das decisões proferidas no âmbito dos Mandados de Segurança n^{os} 928-0 e 929-0, devem ser observados os estritos termos dos pedidos feitos pelos impetrantes nas respectivas petições iniciais, já que o Ministro Hélio Mosimann (Relator) limitou-se a consignar no dispositivo de seu voto a expressão “concedo a segurança”, sem indicação expressa dos efeitos concretos dessa concessão. Nesse sentido, na petição inicial do Mandado de Segurança n^o 928-0 a impetrante (FUB) requereu especificamente o seguinte:

“- seja liminarmente suspenso o ato do Ministro da Educação que visa a anular o ato do Presidente da FUB e Reitor da UnB que estendeu administrativamente ganho judicial, com conseqüente repasse imediato das verbas necessárias ao pagamento integral das folhas de pessoal da FUB;

- concedida a liminar inaudita altera pars, seja notificada a autoridade coatora para que, no prazo legal, preste as informações que entender necessárias, prosseguindo-se nos demais termos do mandamus, sendo afinal (sic), concedida a segurança a fim de declarar a impossibilidade de anulação do ato do Reitor da UnB pelo Sr. Ministro da Educação, em desrespeito a (sic) autonomia assegurada pela Constituição Federal”.

Na mesma linha, na peça vestibular do Mandado de Segurança n^o 929-0 a ADUnB requereu:

“MEDIDA LIMINAR, inaudita altera pars, para (a) suspender a vigência do aviso ministerial como um todo, ou, pelo menos, para (b) proibir o imediato desconto, em folha de pagamento, na remuneração dos servidores”.

Dos excertos das petições mencionadas não se vislumbra qualquer requerimento no sentido de se atribuir legalidade ao ato da reitoria. Portanto, nunca se discutiu, no mérito, a legalidade do ato emitido pelo Reitor. Na verdade, o fundamento dos pedidos buscou apenas discutir a ilegalidade do Aviso Ministerial n^o 597/91, praticado pelo Ministro da Educação e do Desporto.

Vale mencionar que após o julgamento das Reclamações n^{os} 526/DF¹⁷⁶ (ADUNB) e 529/DF¹⁷⁷ (FUB), o pagamento do índice decorrente da URP também

¹⁷⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 526/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Hélio Mosimann. Julgado em 9 de setembro de 1998.

¹⁷⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 529/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Hélio Mosimann. Julgado em 9 de setembro de 1998.

passou a ter amparo na coisa julgada, por expresse mandamento judicial que transitou em julgado.

No entanto, em nenhum momento da execução se discutiu o cerne do pedido originário, qual seja, a natureza jurídica da URP, que, conforme já se viu, é a de antecipação salarial da data-base. Portanto, os limites objetivos da coisa julgada que se formou em decorrência da judicialização do ato de extensão administrativa do pagamento da URP devem seguir a lógica utilizada na análise das reclamações trabalhistas 385/1989 e 686/1989.

Nesse sentido, ao compreender o índice decorrente da URP como espécie de antecipação salarial, infere-se que, na negociação salarial anual a ocorrer na data-base, as concessões remuneratórias dadas trimestralmente por meio da URP, de maneira antecipada, deveriam ser compensadas. Vale mencionar que, no caso em questão, a demanda judicial decorrente da extensão administrativa tem por referência o pagamento obtido pela via judicial. Este, conforme já se analisou ao longo do presente capítulo, deveria ter sido implementado na remuneração dos beneficiários até a data-base subsequente ao provimento judicial, após o que, a parcela deveria ser devidamente compensada.

Portanto, como no caso judicial a mencionada compensação não deveria ter ultrapassado a data-base subsequente ao mês de fevereiro de 1989, ou, no limite, a alteração de regime jurídico promovida pela Lei nº 8.112/1990, o pagamento da URP decorrente da extensão administrativa jamais poderia perdurar para além dos marcos mencionados já que o fundamento para o pagamento era o da isonomia.

B) LIMITES SUBJETIVOS

No que diz respeito aos limites subjetivos dos Mandados de Segurança nºs 928-0 e 929-0, impetrados respectivamente pela Fundação Universidade de Brasília - FUB e pela Associação dos Docentes da UnB – ADUNB vale mencionar que os referidos *Writs* atacaram o ato praticado pelo Ministro da Educação, de forma a preservar íntegro o ato de extensão administrativa do pagamento da URP, praticado pelo Reitor em benefício dos servidores não amparados pelas Reclamações Trabalhistas 385/1989 e 686/1989. A FUB, no MS 928-0, portanto, representou o

Reitor de forma a fazer valer o ato por ele editado e a ADUNB representou os docentes então associados com o mesmo objetivo: invalidar o ato do Ministro da Educação.

Contudo, como o objetivo comum era o de suspender o ato do Ministro da Educação e tal intento foi alcançado, as decisões proferidas nos mencionados mandados de segurança abarcam todos os servidores que integravam o quadro da UnB na época em que a URP foi suprimida e que não estavam amparados pelas reclamações trabalhistas mencionadas, eis que o referido grupo também foi prejudicado pelo Plano Verão, que suprimiu a URP já calculada, para o mês de fevereiro de 1989.

No presente estudo, portanto, defende-se que o ato de extensão administrativa do pagamento da URP protegido por decisões judiciais, pela lógica, estava circunscrito aos servidores que já integravam o quadro de servidores da Universidade e que foram prejudicados pelo Plano Verão. Para esses servidores o Reitor entendeu por bem estender os pagamentos referentes a URP.

Por outro lado, compreender de forma diversa leva à conclusão de que o ato do Reitor seria dinâmico, uma vez que teria de ser refeito todo o ano, para abarcar servidores novos, sem ser possível prever, com o detalhamento necessário, as necessidades orçamentárias da instituição para fins de pagamento da folha de pessoal e sem levar em conta as limitações orçamentárias legais. Além disso, essa compreensão culminaria no reconhecimento de que a autonomia universitária é absoluta, ao arrepio das regras contidas na Constituição e nas leis orçamentárias. Portanto, também se defende aqui que a autonomia universitária não é absoluta ao ponto de simplesmente determinar o pagamento de determinada vantagem com amparo nessa autonomia.

C) LIMITES TEMPORAIS

Assim como na análise das Reclamações Trabalhistas, no caso avaliado, o pagamento da URP percebida mensalmente na remuneração dos beneficiários da extensão administrativa trata de relação jurídica de trato continuado, cuja implementação do pagamento é renovada a cada mês. Desse modo, projeta efeitos prospectivos e justamente por essa razão, a questão que ordinariamente se põe em relação a essa espécie de provimento é a da sua eficácia temporal futura.

Portanto, no caso da URP implementada na remuneração dos servidores beneficiários da extensão administrativa, o suporte fático principal que decorre das Reclamatórias Trabalhistas, também há muito tempo restou exaurido na medida em que o índice de 26,05%, em razão de sua natureza jurídica de antecipação salarial da data-base, já deveria ter sido compensado na data-base subsequente ao mês de fevereiro de 1989, ou, no limite, por ocasião da mudança do regime jurídico da CLT para o RJU (Lei nº 8.112/1990). Além desses marcos, ainda que algum valor residual hipoteticamente tivesse sido implementado para evitar eventual decurso remuneratório, tal resíduo também deveria ter sido compensado ao longo do tempo pelas diversas reestruturações de carreira e aumentos de remuneração que os beneficiários tiveram desde 1990 até os dias atuais, em razão de configurar relação de trato sucessivo submetida à cláusula *rebus sic stantibus*.

3.3. A URP DA UNB NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A discussão sobre a URP da UnB chegou ao Supremo Tribunal Federal em decorrência da atuação do Tribunal de Contas da União. Isso porque, a Constituição Federal de 1988 define, em seu artigo 71, as competências do Tribunal de Contas da União, entre as quais está a do inciso III, qual seja:

“apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório”.

Conforme já consignado ao longo da presente dissertação, no desempenho da competência mencionada, cabe ao TCU analisar todos os atos administrativos referentes às admissões ocorridas no âmbito da União inclusive as que se dão nas empresas públicas e sociedades de economia mista federais.

Cabe, ainda, a análise de todos os atos administrativos referentes às concessões de aposentadoria, reforma, e pensões civil e militar que estejam vinculadas a regimes próprios de previdência. A análise de cada ato administrativo dentre os já citados culmina ou não no registro do ato, por intermédio da prolação de um Acórdão.

É válido mencionar que o Poder Judiciário não acompanha, em regra, a fase de cumprimento das decisões que concedem vantagens a servidores públicos, a exemplo das decisões que determinaram o pagamento dos índices decorrentes de perdas com os planos econômicos. Diante de tal situação e em razão dos valores elevados pagos à servidores a título de decisão judicial, o TCU ao avaliar a legalidade dos pagamentos acaba por analisar a execução das decisões judiciais por parte dos gestores.

No caso dos pagamentos a servidores, referentes a planos econômicos, o TCU tem atuado desde muito tempo. No entanto, o marco da atuação da Corte de Contas com relação ao tema está materializado no Acórdão 2.161/2005 do Plenário¹⁷⁸, proferido na sessão de 7/12/2005. Nessa decisão o TCU analisou com detalhes as distorções verificadas nos pagamentos feitos no âmbito da Administração Pública Federal a título de cumprimento de decisão judicial. Por oportuno ao estudo, os principais excertos da decisão são a seguir transcritos:

“Ao proferir o Voto condutor do Acórdão 1.754/2004-Segunda Câmara, o Excelentíssimo Ministro Benjamin Zymler, a propósito da forma como hoje geralmente é efetuado o pagamento da vantagem relativa à URP/89 - 26,05%, assim se pronunciou:

‘Não há fundamento para se conferir a determinado servidor e seus futuros pensionistas o direito subjetivo de receber *ad aeternum* determinado percentual acima da remuneração ou salário da categoria, seja ele qual for e ainda que estipulado posteriormente, em decorrência da concessão de novas gratificações ou da formulação de novo plano de cargos e salários. Pois, se assim fosse, o julgador estaria subtraindo do legislador o direito de legislar sobre a matéria, de forma a estruturar uma nova carreira, de assegurar um mínimo de isonomia entre os servidores.’

As discrepâncias salariais apontadas pela instrução, tendo por base alguns estudos de casos extraídos do sistema Siape, **é demonstração inequívoca de que está havendo enriquecimento ilícito de servidores à custa do Erário, ao falso argumento de cumprimento da coisa julgada.** Os dois exemplos trazidos pela unidade técnica deixam bem evidente que a excessiva majoração dos valores recebidos a título de sentença judiciais decorrem da inclusão, em sua base de cálculo, da atualização do vencimento básico e de gratificações, ambas criadas por lei posteriormente àquela tutela judicial.

(...)

Colhe-se dos autos que **essas distorções são reproduzidas pela própria maneira com que tais pagamentos são operacionalizados no sistema Siape**, por intermédio da aplicação parametrizada de percentuais de planos

¹⁷⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.161/2005 – Plenário**. Inteiro Teor. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 7 de dezembro de 2005.

econômicos, incidentes automaticamente sobre todas as rubricas salariais, mesmo as criadas posteriormente à sentença judicial.

(...)

A fim de minimizar essas disparidades, elevo ao Plenário as seguintes propostas:

I - determinação à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que, na qualidade de gestora do sistema integrado de recursos humanos do Poder Executivo Federal, em conjunto com as unidades pagadoras do Siape, envide esforços para:

a) alterar o Siape a fim de que as rubricas referentes às sentenças judiciais sejam pagas em valores nominais, e não com base na aplicação contínua e automática de percentuais parametrizados sobre todas as parcelas salariais do servidor, lembrando que aquelas rubricas não devem incidir, inclusive, sobre vantagens criadas por novos planos de carreira após o provimento judicial;

Essa medida tem o propósito de evitar que modificações posteriores no vencimento básico ou em outras parcelas de remuneração ou de proventos tenham reflexos no valor da sentença. Isso porque, **conforme entendimento do STF, é perfeitamente possível a modificação no critério de cálculo de sua remuneração desde que não implique diminuição no quantum percebido pelo servidor**. Em regra, a sentença deve ser cumprida considerando o seu valor, com a estrutura remuneratória vigente à data da sentença. Sua transformação em percentual perpétuo configura descumprimento da decisão judicial e enriquecimento ilícito em favor dos servidores beneficiados.

(...)

b) recalcular, em cada caso, o valor nominal deferido por sentença judicial relativa a planos econômicos, de tal forma que a quantia inicial seja apurada, quando possível, na data do provimento jurisdicional, **limitando-se essa revisão ao prazo de 5 anos anteriores. Acrescentar ao valor nominal ora recalculado, apenas, os reajustes gerais de salário do funcionalismo público federal ocorridos no período e subtrair as sucessivas incorporações decorrentes de novas estruturas remuneratórias criadas por lei, até a absorção integral dessa vantagem;**

A rigor, o quantum inicial das vantagens deferidas com base em sentença judicial deve ser apurado à época do provimento jurisdicional. Sobre essa quantia, devem ser aplicados apenas os reajustes gerais do funcionalismo público federal, bem como subtraídas as incorporações oriundas da implantação de novos planos de carreira. Essa medida busca zelar pelo fiel cumprimento da decisão judicial.

Entretanto, considerando que possam haver situações em que a sentença tenha transitado em julgado há mais de 5 anos e a fim de evitar prováveis questionamentos judiciais quanto à inobservância pela Administração Pública do prazo decadencial para anulação ex-officio dos atos administrativos considerados ilegais, conforme o art. 54 da Lei 9.784/99, entendo que, ressalvados os casos de má-fé do beneficiário, a data inicial para o cálculo do valor nominativo da sentença apurada deve estar limitado ao período de cinco anos anteriores;

(...)

Conforme mencionado, as quantias que ultrapassem o valor nominal da sentença judicial devida, após realizadas as atualizações gerais e subtraídas as incorporações por posteriores planos de carreira, configuram enriquecimento sem causa do beneficiário, devendo, por essa razão, serem restituídos ao Erário.

d) comunicar à Advocacia-Geral da União - AGU - sempre que houver modificação na estrutura remuneratória dos servidores que possam ter reflexos sobre a apuração de rubricas derivadas de sentenças judiciais, a fim de precaver-se de eventuais demandas em desfavor do Erário.

(destaques acrescidos)

No entanto, a atuação do TCU, com vistas a aferir o exato cumprimento das decisões judiciais, motivou sindicatos e associações de servidores a questionarem a atuação da Corte de Contas no âmbito do Poder Judiciário. E não foi diferente com a URP da UnB, cujo caso concreto foi analisado ao longo do presente capítulo.

No caso da referida entidade, a partir da atuação do TCU três mandados de segurança principais foram impetrados no âmbito do Supremo Tribunal Federal em face da Corte de Contas. A seguir, apresenta-se uma síntese dos mencionados *Writs*.

3.3.1. MANDADO DE SEGURANÇA 25.678

Ao apreciar atos de concessão de aposentadoria emitidos pela Universidade de Brasília, o TCU, nos autos do TC 001.323/1997-0, proferiu na sessão de 27/4/2004, o Acórdão TCU nº 911/2004-1ª Câmara¹⁷⁹, por meio do qual determinou a exclusão do pagamento da parcela referente à URP dos proventos de aposentadoria dos servidores e das pensões de seus dependentes. Entre as medidas consignadas no referido *decisum*, vale destacar as determinações a seguir descritas:

(...)

“9.4. determinar à Fundação Universidade de Brasília que:

9.4.1. faça cessar todo e qualquer pagamento decorrente dos atos julgados ilegais, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados da ciência da decisão deste Tribunal, sob pena de ressarcimento pelo responsável das quantias pagas após essa data, a teor do inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, c/c art. 262 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.4.2. nos termos do art. 16 da Instrução Normativa TCU nº 44/2002, **adote o entendimento manifestado na presente deliberação para todos os casos similares porventura existentes em seus quadros, suspendendo, de imediato, todos os pagamentos irregulares de parcelas alusivas à URP de fevereiro de 1989, efetuados em favor de servidores da entidade, ativos e inativos, bem como dos pensionistas,** sob pena de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443, de 1992;” (destaques acrescidos)

¹⁷⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 911/2004 – 1ª Câmara**. Inteiro Teor. Relator: Min. Humberto Souto Guimarães. Julgado em 27 de abril de 2004.

A decisão foi confirmada em sede de recurso (pedido de reexame), pelo Acórdão TCU nº 3.125/2004-1ª Câmara¹⁸⁰, proferido na sessão de 7/12/2004, que restou assim ementada:

“Pedido de reexame. Concessão de aposentadoria. Inexistência de violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa. O procedimento estabelecido para a apreciação, pelos Tribunais de Contas, da legalidade de todas as concessões de aposentadorias, reformas e pensões, é unilateral, desenvolve-se entre os órgãos de controle e os de gestão e abrange a universalidade dos atos da espécie, prescindindo do expresse conhecimento, ou da efetiva atuação dos eventuais interessados. Precedentes do STF. Ato de aposentadoria é ato complexo que somente se aperfeiçoa com o exame, constitucionalmente exigido, pela Corte de Contas. A prescrição quinquenal, se incidente, somente poderia ocorrer a partir da decisão definitiva do TCU. Inclusão de parcela referente ao percentual de 26,05% da URP de fevereiro/89, por força de sentença judicial com trânsito em julgado e mediante extensão administrativa. **A sentença judicial, como norma que faz lei entre as partes, deve ser interpretada em coerência com a legislação em vigor, a não ser que, de forma expressa, esteja a derogar, para o caso concreto, as normas legais em que deveria supostamente se fundamentar. Jurisprudência do STF e do TST que considera a diferença salarial como antecipação, devendo ser paga tão-somente até a data-base da categoria. A perpetuidade do pagamento dessa vantagem só é admitida caso a sentença judicial expressamente declare que a incorporação de antecipações salariais resultantes de planos econômicos deva extrapolar a data-base fixada em lei, com a determinação da incorporação ad aeternum do percentual nos vencimentos do servidor.** Caso contrário, a continuidade do pagamento representa afronta à decisão judicial, pois transbordante dos seus limites. Conhecimento. Desprovemento. Manutenção do acórdão recorrido. Ciência aos recorrentes.” (destaques acrescidos)

É oportuno mencionar que, na referida decisão proferida em sede recursal, a Corte de Contas expediu nova determinação à entidade nos termos a seguir descritos:

(...)

“9.2. determinar à Universidade de Brasília que **observe o entendimento desta Corte no sentido de que, a menos que a sentença judicial expressamente declare que a incorporação de antecipações salariais resultantes de planos econômicos deva extrapolar a data-base fixada em lei, com a determinação da incorporação ad aeternum do percentual nos vencimentos do servidor, não representa afronta à coisa julgada a interrupção dos pagamentos oriundos de provimentos judiciais transitados em julgado, cujo suporte fático de aplicação já se tenha exaurido e não tenham determinado explicitamente a incorporação definitiva da parcela concedida;**” (destaques acrescidos)

¹⁸⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.125/2004 – 1ª Câmara**. Inteiro Teor. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 7 de dezembro de 2004.

Contra o Acórdão 3.125/2004-1ª Câmara foram opostos embargos de declaração, os quais foram rejeitados por meio do Acórdão 1.472/2005-1ª Câmara, proferido na sessão de 19/7/2005.

Diante do esgotamento das vias recursais no âmbito do TCU, a Associação dos Aposentados da Fundação Universidade de Brasília – APOSFUB impetrou, no Supremo Tribunal Federal, o Mandado de Segurança nº 25.678¹⁸¹. Em decisão datada de 29/11/2005, o então Relator, Ministro Eros Grau concedeu a liminar pleiteada, nos termos seguintes:

“Ante o exposto, defiro o pedido liminar, para determinar o pagamento da parcela salarial relativa à URP do mês de fevereiro de 1989 nos proventos de aposentadoria dos associados à APOSFUB e nas pensões de seus dependentes, que tiveram a vantagem suprimida por força da determinação contida no item 9.2 do Acórdão TCU nº 3.125/2004, confirmado pelo Acórdão TCU nº 1.472/2005 e por outros no mesmo sentido, comunicando-se a autoridade coatora”. (destaques acrescidos)

Mais recentemente, em decisão monocrática proferida em 5/11/2014, o novo Relator, Ministro Luiz Fux, denegou, no mérito, a segurança então concedida. A referida decisão do novo relator restou assim ementada:

“MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. EXCLUSÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA RECONHECIDA POR DECISÃO JUDICIAL COM TRÂNSITO EM JULGADO. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA COISA JULGADA. NÃO OCORRÊNCIA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. NÃO CONFIGURADA. MANDADO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.” (destaques acrescidos)

Contra a referida decisão a APOSFUB ingressou com Agravo Regimental, o qual foi desprovido em 6/3/2015. Após a oposição de três embargos de declaração, a Decisão proferida em 5/11/2014 transitou em julgado na data de 5/3/2016.

3.3.2. MANDADO DE SEGURANÇA 26.156

A segunda medida judicial coletiva analisada no âmbito do STF foi levada a efeito pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES, representando a categoria dos docentes da Universidade de Brasília. Trata-

¹⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 25.678**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 5 de novembro de 2014.

se do Mandado de Segurança nº 26.156¹⁸², que foi relatado pela Ministra Carmen Lúcia. O referido *mandamus*, de natureza preventiva, foi concedido em razão do seguinte argumento:

"para afastar potencial violação ao direito líquido e certo da categoria que representa - os professores da Universidade de Brasília - UnB - uma vez que as Autoridades Coatoras têm, sistematicamente, ameaçado diminuir, suspender e/ou retirar da remuneração/proventos/pensões dos docentes substituídos a parcela referente a Unidade de Referência e Padrão (URP) - advinda do Decreto-Lei nº 2.335, de 12.6.87, alcunhada de Plano Verão, incorporada em definitivo à remuneração dos professores, por força [de] decisão judicial transitada em julgado, e (que) vem sendo recebida há (quinze) anos (desde 1991)."

Em decisão proferida em 6/11/2006 a Relatora deferiu a liminar requerida pelo Impetrante, nos termos da ementa e do excerto a seguir transcritos:

“MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUE EXCLUI PARCELA DA URP DE APOSENTADORIAS DE DOCENTES DA UNB. DIREITO RECONHECIDO EM DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO. LIMINAR DEFERIDA.

(...)

Pela natureza alimentar da URP, paga aos docentes substituídos durante alguns anos, e cujos valores representam parte considerável das remunerações devidas, **defiro o pedido de medida liminar para determinar à autoridade indigitada coatora se abstenha de praticar atos tendentes a diminuir, suspender e/ou retirar da remuneração/proventos/pensões dos docentes substituídos a parcela referente à URP de fevereiro de 1989 e/ou impliquem a devolução dos valores recebidos àquele título, até a decisão final da presente Ação**”. (destaques acrescidos)

Vale mencionar que a liminar concedida nos autos do MS 26.156 continua vigente, após passados quase 11 anos desde a prolação da decisão mencionada. Aguarda-se, portanto, por uma decisão de mérito.

3.3.3. MANDADO DE SEGURANÇA 28.819

Seguindo a mesma linha adotada pelo Sindicato dos Docentes (ANDES), o Sindicato dos Trabalhadores da Fundação Universidade de Brasília – SINTFUB impetrou, no âmbito do STF, o Mandado de Segurança 28.819¹⁸³, também de

¹⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26.156**. Inteiro Teor do Acórdão. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Liminar deferida em 6 de novembro de 2006.

¹⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 28.819**. Inteiro Teor do Acórdão. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Liminar deferida em 16 de setembro de 2010.

natureza preventiva. O referido *mandamus* também foi relatado pela Ministra Carmen Lúcia e apresentou como fundamentos principais os excertos a seguir transcritos:

“Mandado de Segurança preventivo, com pedido de medida liminar, impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores da Fundação Universidade de Brasília – SINTFUB/DF, em 12/5/2010, contra atos dos Presidentes do Tribunal de Contas da União e de sua Primeira Câmara, que **ameaçariam pretensão direito líquido e certo dos substituídos pelo Impetrante – servidores técnicos-administrativos, ativos e inativos, da Função Universidade de Brasília (FUB) – à manutenção do pagamento da parcela de 26,05% relativa à URP de fevereiro de 1989, sem “... qualquer alteração de seu critério de cálculo que importe em redução ou congelamento da parcela paga a esse título”** (fls. 59).

(...) o Impetrante sustenta que o direito pretensamente ameaçado de violação pelo Tribunal de Contas da União **‘...decorre de duas situações específicas (...): o reconhecimento do direito à percepção de tal verba, com a consequente determinação de pagamento, em decisão proferida em reclamatória trabalhista transitada em julgado, à quase totalidade dos servidores da FUB, bem como a extensão administrativa desse reajuste ao conjunto dos servidores da instituição, inclusive os não abrangidos pela decisão proferida na reclamatória trabalhista posteriormente ratificada em decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ – em Mandado de Segurança, igualmente transitada em julgado’** (fls. 6-7).

A ação trabalhista mencionada teria sido ajuizada pelo Sindicato dos Auxiliares em Administração Escolar do Distrito Federal perante a 6ª Junta de Conciliação e Julgamento de Brasília em 15/3/1989, sendo atuada sob o número 00385-1989-006-10-00-0.

Em acórdão transitado em julgado no dia **15/10/1990, a 2ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região deu parcial provimento ao recurso ordinário interposto pelo sindicato-reclamante (RO 3.492/89), reconhecendo o alegado direito adquirido dos substituídos pelo Autor ao pagamento do percentual referente à URP de fevereiro de 1989 – 26,05% - sobre as remunerações de janeiro daquele ano** (fls. 8).

Notícia o Impetrante que o Reitor da UnB estendeu administrativamente, em decisão **‘embasada em estudos jurídicos fundamentados’** (fls. 9), **essa parcela para todos os servidores e docentes vinculados à Fundação Universidade de Brasília, ativos, inativos e pensionistas.**

Os efeitos desse ato administrativo teriam sido suspensos pelo Ministro da Educação, **donde a impetração de mandado de segurança no Superior Tribunal de Justiça pela Fundação Universidade de Brasília (nº 928), sendo a ordem concedida em acórdão transitado em julgado no dia 17/6/1997.**

3. Daí o sindicato-impetrante aduzir a impossibilidade de o Tribunal de Contas da União determinar a supressão, suspensão ou diminuição da parcela referente à URP de fevereiro de 1989 da remuneração dos ora substituídos, sob pena de violação à coisa julgada.” (destaques acrescidos)

Em decisão proferida em 16/9/2010 a Relatora deferiu a liminar requerida pelo Impetrante, nos seguintes termos:

Nesses mesmos termos, defiro a liminar pleiteada para, considerando a natureza alimentar da parcela da URP/89, paga aos substituídos durante alguns anos, suspender os efeitos dos atos emanados da autoridade indigitada coatora, dos quais resulte diminuição, suspensão e/ou retirada daquela parcela da remuneração dos servidores substituídos, e/ou que impliquem a devolução dos valores recebidos àquele título, até a decisão final da presente ação, com a consequente devolução das parcelas eventualmente retidas desde o ajuizamento desta. (destaques acrescidos)

A referida liminar concedida nos autos do MS 28.819 continua vigente, após passados mais de 7 anos desde a prolação da decisão mencionada. Nesse processo também se aguarda por uma decisão de mérito.

3.4. A SISTEMÁTICA DE REPRESENTAÇÃO DO TCU EM JUÍZO

Nos casos em que decisões do Tribunal de Contas da União são questionadas no âmbito do Poder Judiciário a representação do TCU em juízo é realizada, via de regra, pela Advocacia Geral da União. No entanto, para auxiliar a AGU na defesa de seus atos o TCU é dotado de um Consultoria Jurídica - Conjur, cujas atribuições são listadas nos artigos 69 e 70 da Resolução-TCU nº 284, de 30 de dezembro de 2016:

“Art. 69. A Conjur tem por finalidade defender os atos, prerrogativas e interesses do Tribunal em juízo ou fora dele, diretamente, nas hipóteses permitidas pela legislação ou jurisprudência, ou, nas demais hipóteses, por intermédio da Advocacia-Geral da União, e ainda de orientar internamente acerca de assuntos jurídicos e de analisar matérias e processos submetidos à sua apreciação.

Art. 70. Compete à Conjur:

I - nas hipóteses permitidas pela legislação ou jurisprudência:

- a) defender, em juízo ou fora dele, ativa e passivamente, os atos, prerrogativas e interesses do Tribunal;
- b) representar o Tribunal em audiências de conciliação e mediação perante o Supremo Tribunal Federal;
- c) nas ações de interesse do Tribunal, apresentar memoriais, fazer sustentação oral, interpor os recursos cabíveis e atuar como amicus curiae;

II - nas hipóteses em que a legislação ou jurisprudência não admita a atuação direta da Conjur, prestar aos órgãos competentes as informações e subsídios necessários à defesa dos atos e dos interesses do Tribunal;

III - elaborar as informações a serem prestadas ao Supremo Tribunal Federal em sede de mandado de segurança de interesse do Tribunal;

IV - acompanhar as decisões emanadas dos tribunais superiores do Poder Judiciário em processos que envolvam interesses do Tribunal ou que contemplem tema objeto de deliberação do TCU; (...)” (destaques acrescidos)

Assim, na defesa dos atos emitidos pelo TCU cabe à Consultoria Jurídica, entre outras atribuições, prestar todas as informações relevantes à Advocacia Geral da União, tendo em vista as especificidades das matérias tratadas pela Corte de Contas.

No caso concreto das liminares concedidas nos Mandados de Segurança 28.819 e 26.156 o TCU foi chamado para apresentar explicações. Nesse sentido, no âmbito do MS 26.156 o TCU apresentou em 27/10/2006, por intermédio da AGU, os seguintes argumentos para sustentar a decisão questionada:

a) "o pedido formulado pelo Impetrante revela-se absolutamente improcedente, uma vez que o Tribunal de Contas da União é competente para apreciar, de forma privativa, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadoria e pensão, nos termos dos artigos 70 e 71, caput e inciso III, da Constituição Federal, c/c o artigo 10, caput e inciso V, da Lei nº 8.443/1992, não sendo legítimo ao Supremo Tribunal Federal substituir o TCU no exercício de sua função constitucional, não obstante a evidente competência da Suprema Corte para a desconstituição das decisões do TCU nessa seara";

b) "a liminar deferida no âmbito dos MS 929-0/1991 não alterou a natureza administrativa do ato de extensão da URP aos demais servidores da Universidade. A sentença apenas retirou a eficácia do Aviso Ministerial que pretendia anular a decisão da reitoria da UnB, [razão pela qual] não existe o direito líquido e certo alegado pelo Impetrante, pois, no âmbito do MS 929-0, não houve trânsito em julgado acerca da legalidade ou ilegalidade da incorporação definitiva de parcelas referentes a planos econômicos, notadamente o Plano Verão, mas, tão-somente, decidiu-se sobre a incompetência do Ministro de Estado da Educação em obstar a extensão administrativa do pagamento do percentual de 26,05% em face da autonomia administrativa e financeira das universidades";

c) "(...) tal valor não se incorpora aos salários dos servidores, possuindo natureza de antecipação salarial, devendo-se ressaltar que não consta das sentenças que lhes garantiu essa antecipação determinação explícita com o fito de que as parcelas fossem pagas mesmo após o subsequente reajuste salarial";

d) "(...) é pacífico no âmbito desta Corte o entendimento consubstanciado no Enunciado nº 322 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho - TST, (...) [segundo o qual] os percentuais são devidos somente até o reajuste salarial deferido na data-base seguinte à do índice econômico escolhido, no caso a URP. Sendo assim, esses reajustes consistem em simples antecipações, não se incorporando à remuneração dos servidores.";

e) "(...) pretendida parcela de 26,05% relativa à URP do Plano Verão/89, prende-se à edição da Medida Provisória nº 32, de 16/01/1989, que posteriormente foi convertida na Lei nº 7.730, de 31/01/1989, que revogou o DL nº 2.335/1987. Essa norma extinguiu a URP e retirou dos servidores a expectativa de direito ao pagamento do aludido percentual no mês de fevereiro de 1989. Também aqui a parcela reclamada tinha caráter de antecipação salarial a ser posteriormente compensada em reajustes futuros, haja vista decorrer igualmente do DL nº 2.335/1987 (...);

f) "A incorporação definitiva por ato administrativo extravasa os limites objetivos da coisa julgada e acaba por criar vantagem, o que é juridicamente impossível, coberta de inconstitucionalidade e ilegalidade, sendo, portanto, nula de pleno direito";

g) "A Fundação Universidade de Brasília assegurou ILEGALMENTE aos docentes, ao longo de todos esses anos, o recebimento do percentual de 26,05% sobre várias parcelas que compõem a sua remuneração, inclusive aquelas que sequer existiam quando da prolação da sentença";

h) quanto à constitucionalidade do art. 16 da Instrução Normativa nº 44/2002, afirmou que, "com ou sem a aludida instrução normativa, o gestor teria de adotar exatamente o mesmo procedimento, no sentido de observar as normas constitucionais e infraconstitucionais e a interpretação que lhes é dada pelos tribunais do Poder Judiciário e também pelo Tribunal de Contas da União".

Ao final, requereu-se o indeferimento da medida liminar e, no mérito, a denegação da segurança pretendida pela ausência de amparo legal para se proceder à incorporação aos proventos de parcela relativa à URP (fevereiro de 1989).

A Ministra Relatora, ao analisar os argumentos das partes, em síntese, assim se manifestou:

"3. As decisões recentemente proferidas pelo Tribunal de Contas da União em processos de aposentadoria, nas quais tem sido determinada a suspensão do pagamento aos servidores da Fundação Universidade de Brasília do percentual de 26,05%, referente à Unidade de Referência de Preços - URP de fevereiro de 1989, demonstram a procedência do receio alegado pela Impetrante.

O teor das informações prestadas pela autoridade tida como coatora patenteia, em exame precário, que a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, nos autos do Mandado de Segurança 929-0/DF, objeto da Reclamação 526, ajuizada perante aquele Tribunal, transitou em julgado e há indicações fortes de que a segurança concedida teria abrigado a questão atinente à incorporação da URP, pelos esclarecimentos apresentados no voto do Ministro Hélio Mosimann:

"tanto a decisão não anulou simplesmente o ato do Ministro, que o Coordenador Jurídico do Ministério, ouvido sobre a solicitação e recurso "visando o cumprimento da determinação judicial constante do Ofício nº 0112/93/SJ/DESP, expedido pelo S.T.J em 18.06.93" (fls. 320), analisando os diversos aspectos da questão, concluiu sugerindo o encaminhamento do processo à Procuradoria-Geral da União, "para a adoção de providências judiciais no sentido de reverter o julgado e suspender a execução". Sugeriu ainda, se confirmada a determinação judicial no sentido de se proceder a incorporação administrativa do percentual de 26,05%, o encaminhamento "à Secretaria de Planejamento e Orçamento deste Ministério para providências" cabíveis. Portanto, era sabido que a pretensão no mandado de segurança não se limitava à simples anulação do ato."

4. Pela natureza alimentar da URP, paga aos docentes substituídos durante alguns anos, e cujos valores representam parte considerável das remunerações devidas, defiro o pedido de medida liminar para determinar à autoridade indigitada coatora se abstenha de praticar atos tendentes a diminuir, suspender e/ou retirar da remuneração/proventos/pensões dos docentes substituídos a parcela referente à URP de fevereiro de 1989 e/ou impliquem a devolução dos valores recebidos àquele título, até a decisão final da presente Ação."

Na decisão liminar explicitada ficou assegurado, em caráter provisório, que o TCU não poderia praticar atos tendentes a diminuir, suspender ou retirar da remuneração/proventos dos substituídos, a parcela decorrente da URP. Vale dizer que, nesse caso, o presente estudo considera abrangidos pela sobredita medida judicial apenas os docentes que por ocasião do trânsito em julgado do Mandado de Segurança 929-0/DF (STJ) possuíam vínculo com a instituição e que, portanto, eram beneficiários daquela primeira medida judicial. Não se poderia reconhecer beneficiário do MS 26.156 docentes que ingressaram depois do trânsito em julgado do *Writ* impetrado no âmbito do STJ, uma vez que a referida decisão não garantiu (em nem poderia fazê-lo) o pagamento da rubrica para a carreira docente da Universidade de Brasília, incluída aí servidores que ainda não eram servidores da entidade. Isso porque a referida medida apenas visou a aplicar o princípio da isonomia entre os servidores que, à época, por meio de reclamações trabalhistas conseguiram obter a parcela decorrente da URP no âmbito da Justiça do Trabalho e aqueles que, embora já servidores e também supostamente prejudicados pelo Plano Verão (que extinguiu a URP), não integravam o polo ativo das ações judiciais.

Observa-se, ainda, que o fato principal a respeito do pagamento da parcela não foi tratado na decisão liminar proferida pelo STF, pois não se discutiu a natureza jurídica da parcela que, conforme já abordado, trata-se de antecipação salarial da data-base. Partindo dessa premissa, seriam indevidos os pagamentos atuais da parcela aos beneficiários das Reclamações Trabalhistas, uma vez que a coisa julgada naqueles casos já teria produzido todo o efeito possível, exaurindo-se o comando da sentença. Assim, como o pagamento da URP por extensão administrativa foi lastreado no pagamento judicial e este produziu completamente seu efeito, não haveria mais razão jurídica para que o mencionado pagamento administrativo continuasse.

Vale ressaltar que, a despeito de tais informações terem sido apresentadas ao STF pelo TCU, a decisão da Corte Suprema parece não ter compreendido a complexidade do problema tratado em toda sua extensão.

Diante da referida decisão, a UnB continua a pagar a parcela aos servidores. Além disso, a instituição continua a vincular o índice à remuneração como um todo,

fato que acabou por criar uma parcela autônoma que aumenta sempre que as parcelas que compõem a remuneração/proventos dos servidores aumentam também.

Nesse caso peculiar, é plausível concluir o STF não deu créditos aos argumentos apresentados pelo TCU, fundamentados em essência na jurisprudência do próprio STF sobre a matéria, na medida em que não os avaliou na completude requerida. Tal conclusão é reforçada pelo fato de não haver decisão de mérito acerca do MS 26.156 mesmo após mais de 11 anos de vigência da medida liminar concedida.

Importa mencionar que o assunto “pagamentos decorrentes de planos econômicos a servidores públicos” (entre os quais a URP) tem sido enfrentado no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Sobre a referida questão vale dizer que são dois os principais posicionamentos a respeito do tema. Esta será a reflexão proposta na sessão seguinte.

4. URP: DIVERGÊNCIAS ENTRE ENTENDIMENTOS NO ÂMBITO DO STF

No âmbito do STF, a interpretação dos limites da coisa julgada na análise de decisões judiciais que determinaram o pagamento de parcelas decorrentes de planos econômicos, em especial, diante da atuação do TCU comporta ao menos duas posições distintas, produzindo efeitos concretos diversos, fato que desafia e mitiga o princípio da segurança jurídica.

Segundo Teresa Arruda Alvim Wambier, o “princípio da segurança jurídica é princípio agregado ao Estado Democrático de Direito, porquanto para que se possa dizer, efetivamente, que este esteja plenamente configurado é imprescindível a garantia de estabilidade jurídica, de segurança e orientação e realização do direito”¹⁸⁴.

A segurança jurídica é, portanto, garantia fundamental que o Estado de Direito deve oferecer a todo jurisdicionado, sem a qual a jurisdição nunca assegurará em definitivo a eficácia concreta dos direitos do cidadão.¹⁸⁵ De outro modo, é possível

¹⁸⁴ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia. **O Dogma da Coisa Julgada: Hipóteses de Relativização**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 232.

¹⁸⁵ GRECO, Leonardo. **Eficácia da Declaração Erga Omnes de Constitucionalidade ou Inconstitucionalidade em Relação à Coisa Julgada Anterior**. In: Relativização da Coisa Julgada: Enfoque Crítico. DIDIER JR, Fredie. (Coord.). 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2006. p. 225.

sustentar que não é desejável à segurança jurídica que posições antagônicas produzam efeitos diferentes para casos idênticos.

É nesse contexto que o presente estudo se ocupa de apresentar, na sequência as duas principais correntes que divergem acerca do tema que serviu como fundamento para testar a hipótese de pesquisa.

4.1. POSIÇÃO DO MINISTRO CELSO DE MELO NOS MANDADOS DE SEGURANÇA 31.412 E 26.086.

Os Mandados de Segurança 26.086 e 31.412 foram impetrados contra a atuação do TCU na análise do alcance de decisões judiciais referentes, respectivamente, à concessão das parcelas decorrentes do Plano Bresser (URP) e Plano Collor (84,32%). A síntese das mencionadas decisões é apresentada no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 – Mandados de Segurança contra atuação do TCU em casos de pagamento de vantagens decorrentes de planos econômicos: Posição do Min. Celso de Melo

Medida adotada no STF	Autor	Ato concreto combatido	Liminar	Julgamento de mérito
MS 26.086 Repressivo (Ago/2006)	ADUFC Substituindo rol específico de servidores beneficiários de decisão (docentes associados) judicial transitada em julgado que determinava o pagamento do percentual de 84,32% (Plano Collor) Rel. Min. Celso de Mello	Impetrado contra o Acórdão 2.091/2006-TCU-1ª Câmara que, ao final, confirmou a Decisão 140/1999-TCU-1ª Câmara e determinou, em processo de representação , que a Universidade Federal do Ceará excluisse o índice de 84,32% decorrente do Plano Collor da remuneração dos docentes que percebiam a referida parcela.	Concedida em favor do autor em 17/8/2006	Segurança confirmada em 29/11/2013 Trânsito em julgado em 10/9/2014
MS 31.412 Repressivo (Jun/2012)	ADUFPI Substituindo rol específico de servidores beneficiários de decisão (docentes associados) judicial transitada em julgado que determinava o pagamento da URP (26,05%) Rel. Min. Celso de Mello	Não atacou um ato concreto. No pedido, o impetrante apontou vários casos nos quais o TCU negou registro a atos de aposentadoria determinando a absorção da URP. Assim, o pedido de segurança se insurgiu contra potenciais atos do TCU tendentes a suprimir o índice decorrente da URP dos vencimentos dos substituídos	Concedida em favor do autor em 29/6/2012	Segurança confirmada em 29/10/2013 Trânsito em julgado em 22/5/2014

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na ementa do julgamento de mérito referente do MS 26.086 a posição do Ministro Celso de Melo fica bastante clara. Senão vejamos:

“MANDADO DE SEGURANÇA – APRECIÇÃO, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, DA LEGALIDADE DO ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA – DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO QUE RECONHECE A INCORPORAÇÃO, À REMUNERAÇÃO DA PARTE IMPETRANTE, DA VANTAGEM PECUNIÁRIA QUESTIONADA PELO TCU – **INTEGRAL Oponibilidade da “RES JUDICATA” AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – COISA JULGADA EM SENTIDO MATERIAL – INDISCUTIBILIDADE, IMUTABILIDADE E COERCIBILIDADE** : ATRIBUTOS ESPECIAIS QUE QUALIFICAM OS EFEITOS RESULTANTES DO COMANDO SENTENCIAL – PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL QUE AMPARA E PRESERVA A AUTORIDADE DA COISA JULGADA – EXIGÊNCIA DE CERTEZA E DE SEGURANÇA JURÍDICAS – VALORES FUNDAMENTAIS INERENTES AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO – EFICÁCIA PRECLUSIVA DA “RES JUDICATA” – “TANTUM JUDICATUM QUANTUM DISPUTATUM VEL DISPUTARI DEBEAT” – **CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO, NOTADAMENTE EM SEDE ADMINISTRATIVA, DE CONTROVÉRSIA JÁ APRECIADA EM DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO, AINDA QUE PROFERIDA EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE DE DESCONSTITUIÇÃO, NA VIA ADMINISTRATIVA, DA AUTORIDADE DA COISA JULGADA** –PRECEDENTES – JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSOLIDADA QUANTO À MATÉRIA VERSADA NA IMPETRAÇÃO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO .

- O Tribunal de Contas da União não dispõe, constitucionalmente, de poder para rever decisão judicial transitada em julgado (RTJ 193/556-557) nem para determinar a suspensão de benefícios garantidos por sentença revestida da autoridade da coisa julgada (RTJ 194/594), ainda que o direito reconhecido pelo Poder Judiciário não tenha o beneplácito da jurisprudência prevalecente no âmbito do Supremo Tribunal Federal (MS 23.665/DF, v.g.), pois a “res judicata”, em matéria civil, só pode ser legitimamente desconstituída mediante ação rescisória. Precedentes.

- A norma inscrita no art. 474 do CPC impossibilita a instauração de nova demanda para rediscutir a controvérsia, mesmo que com fundamento em novas alegações, pois o instituto da coisa julgada material – considerada a finalidade prática que o informa – absorve, necessariamente, “tanto as questões que foram discutidas como as que o poderiam ser” (LIEBMAN), mas não o foram.

- A autoridade da coisa julgada em sentido material estende-se, por isso mesmo, tanto ao que foi efetivamente arquivado pelas partes quanto ao que poderia ter sido alegado, mas não o foi, desde que tais alegações e defesas se contenham no objeto do processo (“tantum judicatum quantum disputatum vel disputari debebat”). Aplicação, ao caso, do art. 474 do CPC. Doutrina . Precedentes.” (destaques acrescidos)

No voto condutor da decisão é possível extrair os principais argumentos do Ministro Celso de Melo para a concessão da segurança:

(...)

“Com efeito, a análise da questão versada nesta causa revela que um dos fundamentos em que se apoia a pretensão mandamental em exame tem o

beneplácito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, em sucessivos precedentes, tem reconhecido, quer em decisões monocráticas, quer em julgamentos colegiados, ser integralmente oponível, ao E. Tribunal de Contas da União, a autoridade da coisa julgada, cuja eficácia subordinante, desse modo, não poderá ser transgredida por qualquer órgão estatal, inclusive pela própria Corte de Contas (...)

(...)

Vê-se, pois, que o E. Tribunal de Contas da União não dispõe, constitucionalmente, de poder para rever decisão judicial transitada em julgado (RTJ 193/556-557, Rel. Min. CARLOS VELLOSO), nem para determinar a suspensão de benefícios garantidos por sentença impregnada da autoridade da coisa julgada (AI 471.430-Agr/DF, Rel. Min. EROS GRAU), ainda que o direito reconhecido pelo Poder Judiciário não tenha o beneplácito da jurisprudência prevalecente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, pois a “res judicata”, em matéria civil, só pode ser legitimamente desconstituída mediante ação rescisória.

(...)

É importante rememorar, no ponto, o alto significado de que se reveste, em nosso sistema jurídico, o instituto da “res judicata”, que constitui atributo específico da jurisdição e que se revela pela dupla qualidade que tipifica os efeitos emergentes do ato sentencial: a imutabilidade, de um lado, e a coercibilidade, de outro.

(...)

Esses atributos que caracterizam a coisa julgada em sentido material, notadamente a imutabilidade dos efeitos inerentes ao comando sentencial, recebem, diretamente, da própria Constituição, especial proteção destinada a preservar a inalterabilidade dos pronunciamentos emanados dos Juízes e Tribunais, criando, desse modo, situação de certeza, de estabilidade e de segurança para as relações jurídicas.

(...)

Mostra-se tão intensa a intangibilidade da coisa julgada, considerada a própria disciplina constitucional que a rege, que nem mesmo lei posterior – que haja alterado (ou, até mesmo, revogado) prescrições normativas que tenham sido aplicadas, jurisdicionalmente, na resolução do litígio – tem o poder de afetar ou de desconstituir a autoridade da coisa julgada

(...)

Não custa enfatizar, de outro lado, na perspectiva da eficácia preclusiva da “res judicata”, que, em sede de execução, não mais se justifica a renovação do litígio que foi objeto de resolução no processo de conhecimento, especialmente quando a decisão que apreciou a controvérsia apresenta-se revestida da autoridade da coisa julgada, hipótese em que, nos termos do art. 474 do CPC, “reputar-se-ão deduzidas e repelidas todas as alegações e defesas que a parte poderia opor (...) à rejeição do pedido.” (destaques acrescidos)

Vale mencionar que o conteúdo do que restou decidido nos autos do MS 31.412 é idêntico ao do MS 26.086 supra.

O que se observa das sobreditas decisões é que o Ministro Celso de Mello parece não ter analisado em sua decisão o direito demandado em juízo e nem a natureza jurídica desse direito, a qual, no caso dos planos econômicos é a de

antecipação salarial da data-base. Também não levou em conta a troca de regimes jurídicos que ocorreu também com os professores da UFPI na demanda em que se pleiteou a URP na justiça do trabalho (MS 26.086). Vale dizer que as considerações do Ministro acerca do instituto da coisa julgada são irretocáveis, embora não toquem as especificidades dos casos decididos.

4.2. POSIÇÃO DO MINISTRO LUIZ FUX NOS MANDADOS DE SEGURANÇA 25.678 E 26.387

Os Mandados de Segurança 25.678 e 26.387 foram impetrados contra a atuação do TCU na análise do alcance de decisões judiciais referentes, respectivamente, à concessão das parcelas decorrentes do Plano Bresser (URP) e Plano Collor (84,32%). A síntese das mencionadas decisões é apresentada no Quadro 4 a seguir:

Quadro 4 – Mandados de Segurança contra atuação do TCU em casos de pagamento de vantagens decorrentes de planos econômicos: Posição do Min. Luiz Fux

Medida adotada no STF	Autor	Ato concreto combatido	Liminar	Julgamento de mérito
MS 25.678 Repressivo (Nov/2005)	APOSFUB Representando os aposentados associados da entidade à época da propositura do <i>Writ</i> Rel. Min. Eros Grau Rel. Min. Luiz Fux	Impetrado contra o Acórdão TCU 3.125/2004-1ª Câmara que, ao analisar atos de aposentadoria emitidos pela UnB, determinou a exclusão do índice decorrente da URP dos proventos dos representados	Concedida em favor do autor em 29/11/2005	Segurança denegada em 5/11/2014 Trânsito em julgado em 5/3/2016
MS 26.387 Repressivo (Fev/2007)	ADUFC Substituindo rol específico de servidores beneficiários de decisão (docentes associados) judicial transitada em julgado que determinava o pagamento do percentual de 84,32% (Plano Collor) Rel. Min. Eros Grau Rel. Min. Luiz Fux	Impetrado contra o Acórdão 2.161/2005-TCU-Plenário que, determinou, em processo de representação , que o Ministério do Planejamento junto com as demais entidades pagadoras da APF, que convertessem as vantagens decorrentes de planos econômicos em VPNI, para promover a absorção dessas rubricas pelos planos de carreira supervenientes até a completa supressão.	Concedida em favor do autor em 7/2/2007	Aqui o novo relator denegou em parte liminar (9/10/2013). Depois reconsiderou-a (2/12/2015). Depois reconsiderou novamente permitindo que o percentual seja absorvido da decisão do STF em diante pelas novas estruturas remuneratórias.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na ementa do julgamento de mérito referente do MS 25.678 a posição do Ministro Luiz Fux se destaca. Senão vejamos:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROVENTOS. APOSENTADORIA. **ACÓRDÃO DO TCU QUE DETERMINOU A EXCLUSÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA RECONHECIDA POR DECISÃO COM TRÂNSITO EM JULGADO** (URP, 26,05%). **COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA À CORTE DE CONTAS**. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. **INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA COISA JULGADA, DO DIREITO ADQUIRIDO E DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. DECADÊNCIA**. INOCORRÊNCIA. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A garantia fundamental da coisa julgada (CRFB/88, art. 5º, XXXVI) não resta violada nas hipóteses em que ocorrerem modificações no contexto fático-jurídico em que produzida – como as inúmeras leis que fixam novos regimes jurídicos de remuneração.

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

3. É cediço que a alteração, por lei, da composição da remuneração do agente público assegura-lhe somente a irredutibilidade da soma total antes recebida, assim concebido: os vencimentos e proventos constitucionais e legais. Precedentes: RE 563.965/RN-RG, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 20/3/2009; MS 24.784, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJe 25/6/2004.

4. A decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99 não se consuma no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União, que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (CRFB/88, art. 71, III) -, porquanto o respectivo ato de aposentação é juridicamente complexo, e se aperfeiçoa com o registro na Corte de Contas. Precedentes: MS 30916, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, DJe 08.06.2012; MS 25525, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 19.03.2010; MS 25697, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 12.03.2010.

5. O processo de registro de aposentadoria, desde que não tenha transcorrido período de tempo superior a cinco anos entre o início do processo no TCU e o indeferimento do registro, não impõe o contraditório.

6. As URPs - Unidades de Referência de Preço - foram previstas visando a repor o poder aquisitivo de salários e vencimentos até a database da categoria, quando verificado o acerto de contas; entendimento sumulado pelo egrégio Tribunal Superior do Trabalho, verbis: “Súmula 322: Os reajustes salariais decorrentes dos chamados Gatilhos e URP's, previstos legalmente como antecipação, são devidos tão-somente até a data-base de cada categoria. (destaques acrescidos)

7. Agravo regimental a que se nega provimento.”

No voto condutor da decisão, o Ministro Luiz Fux apresenta os principais argumentos para a denegação da segurança:

“Conforme consignado na decisão ora questionada, o mandado de segurança visava a impugnar acórdão do Tribunal de Contas da União que considerou ilegais atos de concessão de aposentadoria dos servidores representados

pela impetrante, em decorrência da inclusão, de forma destacada, do percentual de 26,05% (URP).

Inicialmente, verifico que esta Corte firmou entendimento de que não há direito adquirido à manutenção de parcelas de remuneração. Assim, o servidor público está sujeito à alteração do seu regime de remuneração, observando-se, apenas, a irredutibilidade de sua remuneração bruta.

(...)

Havendo modificação na estrutura remuneratória dos servidores, não é possível, exceto nos casos de previsão legal expressa, a manutenção das parcelas pagas no regime anterior.

Assim, a decisão judicial favorável à impetrante deveria ter produzido efeitos somente durante a vigência do regime jurídico antigo.

Nesses termos:

*“Fixada essa premissa, importante analisar a alegação de ofensa à coisa julgada no tocante à sua eficácia temporal, vinculada, sobremaneira, pela cláusula **rebus sic stantibus**. Tal cláusula impõe que a força vinculativa das sentenças judiciais, notadamente as que tratam de relações jurídicas com efeitos prospectivos, permanece enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito que lhe deram amparo no momento da sua prolação. Como aponta a doutrina, quer isso dizer, em concreto, que a sentença que aprecia um feito cujo suporte é constituído por relação dessa natureza [continuativa] atende apenas os pressupostos do tempo em que foi proferida, sem, entretanto, extinguir a própria relação jurídica, que continua sujeita às variações de seus elementos. (PORTO, Sérgio Gilberto. Coisa Julgada Civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 104).*

Em outras palavras, relações jurídicas materiais que têm por objeto obrigações homogêneas de trato sucessivo (i.e., prestações periódicas e renováveis de tempos em tempos) admitem flexibilização de seu conteúdo, e mais, independentemente de ajuizamento de ação rescisória.” (MS 31.123, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 19/3/2013).

A pretensão da percepção da mencionada vantagem econômica sem

qualquer limitação temporal não encontra acolhida neste Supremo Tribunal Federal, conforme reiterados julgamentos. A ilustrar, menciono o MS 31.642.” (destaques acrescidos)

No julgamento do MS 26.387 o Ministro Luiz Fux, em essência, aduziu os seguintes argumentos, citando precedentes da Corte Suprema:

“(i) não há direito adquirido a regime jurídico, não sendo possível a criação de um sistema híbrido, com a junção de vantagens de dois regimes – RE 587.371 RG, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, DJe 24/06/2014,

(ii) a irredutibilidade da remuneração do agente público, nas hipóteses de alteração por lei do regramento anterior, alcança somente a soma total antes recebida – RE 563.965 RG, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 20/03/2009 e

(iii) “a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual” – RE 596.663 RG, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 26/11/2014.”

O que se observa, na posição adotada pelo Ministro Luiz Fux é que a análise ultrapassa as considerações teóricas acerca do instituto da coisa julgada. Discute-se a natureza jurídica da parcela decorrente de plano econômico com fundamento em decisão judicial, bem como as consequências dos diferentes regimes jurídicos que vincularam os beneficiários das decisões judiciais. Vale dizer que o Ministro Luiz Fux também discorre acerca da cláusula *rebus sic stantibus*, que impõe que a força vinculativa das sentenças judiciais, em especial as que tratam de relações jurídicas com efeitos prospectivos, permanece enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito que lhe deram amparo no momento da sua prolação.

4.3. POSIÇÃO DO MINISTRO TEORI ZAVASKI NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 596.663

O Recurso Extraordinário 596.663 foi interposto por funcionários do Banco do Brasil. Em síntese, os recorrentes formalizaram reclamação trabalhista na qual reconhecido o direito às diferenças decorrentes da aplicação da URP de fevereiro de 1989, no percentual de 26,05%, tendo-se assentado que a vantagem seria incorporada aos proventos, com efeitos presentes e futuros. Na fase executória, o Juízo competente consignou que o benefício pleiteado deveria se limitar à data-base da categoria profissional, considerando quitada a parcela e declarando extinta a execução. Inconformados, os recorrentes ingressaram com agravo de petição, que foi desprovido pelo Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. Na sequência, o recurso de revista protocolado veio a ser inadmitido e o agravo de instrumento subsequente desprovido.

Ajuizada ação rescisória perante o Regional, o pedido acabou declarado improcedente, concluindo-se inexistir ofensa à coisa julgada ou a literal disposição de lei. Por fim, o Tribunal Superior do Trabalho desproveu o recurso ordinário interposto.

No âmbito do STF, o Recurso Extraordinário teve repercussão geral reconhecida e foi relatado pelo Ministro Marco Aurélio Mello. O julgamento pelo Plenário ocorreu na sessão de 24/9/2014, restando vencidos os Ministros Celso de Melo e Marco Aurélio, que davam provimento ao recurso. Prevaleceu a tese defendida pelo Ministro Teori Zavaski, formulada nos seguintes termos: “a sentença que reconhece ao trabalhador ou ao servidor o direito a determinado percentual de

acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos”.

Em seu voto, o Ministro Teori esclareceu que, analisando as circunstâncias do caso, a questão central não dizia respeito à coisa julgada, mas, sim, à eficácia temporal da sentença. Nesse sentido, transcreve-se os principais trechos do referido voto:

(...)

“O pedido de vista, conforme referi na oportunidade, se deveu à percepção de que, consideradas as circunstâncias do caso, a questão jurídica em debate não diz respeito à coisa julgada, mas, sim, a eficácia temporal da sentença. O exame dos autos confirma esse entendimento. Realmente, a sentença exequenda reconheceu o direito dos demandantes a incorporar, em seus vencimentos, o percentual de 26,05%, relativo à URP de fevereiro de 1989. Trata-se de típica sentença sobre relação jurídica de trato continuado, que, portanto, projeta efeitos prospectivos. Justamente por isso, a questão que ordinariamente se põe em relação a essa espécie de provimento é a da sua eficácia temporal futura: até quando a sentença tem eficácia? É, por ventura, **ad aeternum**, a produção de seus efeitos?

Sobre esse tema, há uma premissa conceitual incontroversa: a de que a força vinculativa dessas sentenças atua **rebus sic stantibus**. Realmente, ao pronunciar juízos de certeza sobre a existência, a inexistência ou o modo de ser das relações jurídicas, a sentença leva em consideração as circunstâncias de fato e de direito que se apresentam no momento da sua prolação. Tratando-se de relação jurídica de trato continuado, a eficácia temporal da sentença permanece enquanto se mantiverem inalterados esses pressupostos fáticos e jurídicos que lhe serviram de suporte (cláusula **rebus sic stantibus**).

(...)

Restaria saber se essa superveniente perda de eficácia da sentença dependeria de ação rescisória ou, ao menos, de uma nova sentença em ação revisional. Quanto à rescisória, a resposta é certamente negativa, até porque a questão posta não se situa no plano da validade da sentença ou da sua imutabilidade, mas, sim, unicamente, no plano da sua eficácia temporal. Quanto à ação de cunho revisional, também é dispensável em casos como o da espécie, pois, alteradas por razões de fato ou de direito as premissas originalmente adotadas pela sentença, a cessação de seus efeitos, em regra, opera-se de modo imediato e automático, independente de novo pronunciamento judicial.

(...)

As exceções a essa automática cessação da eficácia vinculante da sentença por decorrência da mudança do status quo ocorre quando, por imposição expressa de lei, atribui-se ao beneficiado a iniciativa de provocar o pronunciamento judicial a respeito, configurando, dessa forma, uma espécie de direito potestativo.

(...)

Ora, no caso concreto, ocorreu uma evidente alteração no status quo: o percentual de 26,05% objeto da condenação foi inteiramente satisfeito pela instituição executada, tendo sido inclusive objeto de incorporação aos vencimentos dos demandantes por força de superveniente cláusula de dissídio coletivo. Em outras palavras: não houve ofensa alguma ao comando

da sentença; pelo contrário, houve, sim, o seu integral cumprimento superveniente. Esgotou-se, assim, a sua eficácia temporal, por ter sido satisfeita a condenação.

(...)

Enfatiza-se, portanto, outra vez: não houve, por parte do acórdão recorrido, qualquer violação à coisa julgada. O que ele fez, na verdade, foi apenas um juízo sobre o exaurimento da eficácia temporal da sentença exequenda, em face do superveniente atendimento integral do seu comando, ficando assentado que, com o advento de acórdão do TST no Dissídio Coletivo 38/89 e com o consequente reajuste dos vencimentos dos ora recorrentes de acordo com os índices apurados pelo DIEESE entre 1º/9/88 a 31/8/89, o valor da URP correspondente ao mês de fevereiro de 89 foi definitivamente incorporado aos seus ganhos. Em outras palavras, após o trânsito em julgado da sentença que certificou o direito à incorporação do índice da URP correspondente a fevereiro de 1989, o pagamento deste mesmo percentual passou a ser reconhecido por um outro instrumento normativo autônomo, produzido supervenientemente, e que alterou radicalmente os termos da relação jurídica originariamente posta sob o crivo da Justiça Trabalhista.

Daí ter o juízo de execução determinado, com acerto, a extinção do processo, impedindo a eternização do pagamento em duplicidade do mesmo percentual de 26,05%.

Cumpra asseverar, ademais, que os fundamentos adotados pelo acórdão recorrido guardam compatibilidade com o entendimento manifestado pelo STF em situações análogas, como, v.g., em recente julgado, em que, analisando processo representativo de controvérsia, inserido no âmbito da sistemática da repercussão geral, fixou a tese de que, não obstante reconhecida judicialmente certa diferença de vencimentos de servidor público, o termo final dessa obrigação “deve ocorrer no momento que a carreira do servidor passa por uma reestruturação remuneratória, porquanto não há direito à percepção ‘ad aeternum’ de parcela de remuneração por servidor público” (RE 561.836/RN, rel. Min. Luiz Fux, Pleno, DJe de 10/2/2014). Orientação semelhante é adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, como, v.g., no MS 11.045, de que fui relator (Corte Especial, DJe de 25/2/10).”

Do excerto transcrito, percebe-se, claramente, que a divergência existente no STF, acerca de decisões judiciais que transitaram em julgado concedendo o pagamento de índices decorrentes de planos econômicos a exemplo da URP, decorre do enfoque dado à situação concreta. Nesse sentido, a maioria dos Ministros do Supremo entendeu que a situação concreta analisada diz respeito não ao instituto da coisa julgada propriamente dito, mas, sim, à eficácia temporal da sentença. Trata-se, pois, de um dos limites impostos à coisa julgada, umbilicalmente ligado ao decurso do tempo e às circunstâncias de fato e de direito que se fizeram presentes no momento da prolação da decisão transitada em julgado.

4.4. DIVERGÊNCIAS DE ENTENDIMENTO E SEGURANÇA JURÍDICA NO STF

Conforme se verificou nas seções precedentes, o enfoque dado pelos ministros do STF a respeito da questão que trata das decisões judiciais transitadas em julgado

que determinaram, no passado, o pagamento de vantagens decorrentes de planos econômicos varia, predominando, contudo, uma corrente. No entanto, a despeito do entendimento majoritário, decisões individuais da corrente minoritária continuam a contrariar a posição já formada pela maioria do tribunal, fato que provoca insegurança jurídica.

Vale dizer que a imprevisibilidade das decisões judiciais fortalece os males provocados pela insegurança jurídica, contribuindo para enfraquecer o regime democrático. Nesse sentido, a presença da não uniformidade das decisões judiciais, por inexistência de causas jurídicas justificadoras para a mudança de entendimento por parte dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal, gera intranquilidade, tornando-se causa aumentativa dos conflitos. Ofende, de modo fundamental, aos princípios do regime democrático, do respeito à dignidade humana, da valorização da cidadania e da estabilidade das instituições¹⁸⁶.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, divergências de entendimento, a exemplo das que dizem respeito às decisões concessivas de vantagens decorrentes de planos econômicos, acabam por impactar de forma negativa na atuação de outras instituições no desempenho de suas competências constitucionais. É o caso, por exemplo, do Tribunal de Contas da União. No caso da URP, o TCU adota desde muito tempo a posição majoritária firmada pelo STF. No entanto, em muitos casos, as decisões da Corte de Contas que analisam o assunto em questão são mitigadas por decisões monocráticas do STF. Nesse sentido, se apresenta o caso da URP da Universidade de Brasília, entre outros exemplos não abordados na presente dissertação.

Considerando os argumentos expostos nas seções precedentes, **é possível confirmar com clareza a hipótese de pesquisa** formulada ao observar que, no caso URP da Universidade de Brasília, o Tribunal de Contas da União, ao sustentar a irregularidade do pagamento da parcela mencionada, seguiu o entendimento doutrinário e a jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal, guiando-se, portanto, pelo princípio da legalidade e atuando dentro dos limites de suas competências constitucionais. A despeito de tal fato, conforme já mencionado, a

¹⁸⁶ Delgado, José Augusto. A imprevisibilidade das decisões judiciais e seus reflexos na segurança jurídica. Disponível em: <<https://www.stj.gov.br/>>. Acesso em 03 jan. 2018.

atuação da Corte de Contas na fiscalização dos referidos pagamentos foi questionada no âmbito do STF e este, ao negar a sua própria jurisprudência majoritária sobre o assunto, concedeu liminares que, até os dias atuais, ainda caráter precário, bloqueiam a ação do TCU no controle dos sobreditos pagamentos irregulares, os quais, a cada ano, impactam os cofres da União em milhões de reais.

Nos casos de intervenção do STF na atuação do TCU, para além das divergências de entendimento no âmbito da Corte Suprema, surge como agravante, uma possível má compreensão das atividades desenvolvidas pela Corte de Contas, inclusive, no que diz respeito às suas competências constitucionais. Nesse sentido, será apresentado, no Capítulo IV, um caso peculiar, no qual a suspeita mencionada ganha reforço.

5. CONCLUSÃO

A análise levada a efeito no presente capítulo visou demonstrar que, no caso da UnB, o pagamento atual da parcela decorrente da URP, para qualquer servidor, inclusive aqueles que ainda vão ingressar na entidade, no percentual de 26,05% incidentes em toda a remuneração é, desde muito tempo, manifestamente irregular.

As discussões judiciais e administrativas que permeiam o caso concreto analisado passam, conforme foi apresentado, por várias situações jurídicas que foram sendo constituídas ao longo do tempo e que sustentam até hoje o pagamento do índice de 26,05%. Contudo, aspectos relevantes, sobretudo, acerca da correta execução das sentenças, não foram considerados ao longo do tempo.

No que diz respeito às Reclamatórias Trabalhistas 385/1989 e 686/1989 que deram origem ao pagamento judicial da URP a uma parcela de servidores da Universidade de Brasília, o Esquema 1 a seguir sintetiza a sequência dos fatos desde a inicial até o trânsito em julgado das decisões produzidas nos mencionados processos judiciais:

Esquema 1 – Discussão inicial da URP no âmbito da Justiça do Trabalho.

Ação	Autor	Decisão na 1ª Instância	Decisão na 2ª Instância (TRT 10)	Data do trânsito em julgado
RT 385/1989 da 6ª JCJ/DF (Mar/1989)	SAE/DF Substituindo os servidores técnicos e administrativos da UnB sindicalizados	Pedido improcedente (Ago/1989)	☞ R.O 3492/1990 ☞ Ac. 2.047/1990 ▪ Reformou a decisão de 1ª Instância. Pedido Procedente (Ago/1990)	15/10/1990
RT 686/1989 da 5ª JCJ/DF (Abr/1989)	SINPRO/DF Substituindo os servidores docentes da UnB sindicalizados	Pedido procedente (Jun/1989)	☞ R.O 3059/1990 ☞ Ac. 2.291/1990 ▪ Confirmou a decisão de 1ª Instância. Pedido Procedente (Set/1990)	21/1/1991

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme demonstrado, no caso das referidas reclamatórias, produziu-se, de fato coisa julgada, reconhecendo ser devida a reposição do índice de 26,05% referente ao mês de fevereiro de 1989 aos beneficiários alcançados pelas decisões proferidas nos referidos processos. Contudo, consoante se observou no Decreto-Lei nº 2.335/1987, nas iniciais, bem como nas decisões que transitaram em julgado, o mecanismo da URP possuía natureza jurídica de antecipação salarial da data-base. Em decorrência de tal fato, o pagamento do índice deveria apenas perdurar, a rigor, até a próxima data-base das categorias beneficiadas, devendo o índice ser compensado nessa ocasião.

Ressalta-se que, no limite, essa compensação do índice decorrente da URP deveria ser dar por ocasião da alteração de regime jurídico promovido pela Lei nº 8.112 de 12 de dezembro de 1990, norma que, ao entrar em vigor, unificou os regimes então existentes para servidores públicos, dados pela Lei nº 1.711 /1952 (antigo estatuto) e pela CLT, sendo esta última a então vincular os docentes e servidores técnicos-administrativos da carreira docente federal. É de se reconhecer, entretanto, o princípio da irredutibilidade de vencimentos para a transição de regimes, resguardando-se eventual parcela residual tão somente com vistas a assegurar a observância do referido princípio, sem prejuízo de se compensar o mencionado resíduo quando da reestruturação de carreira imediatamente posterior.

Vencidas as teses acima mencionadas, há que se observar, no caso concreto analisado, que as sentenças que determinaram o pagamento da URP aos servidores da UnB tratam de relações jurídicas de trato continuado, cuja implementação do

pagamento é renovada a cada mês, projetando, portanto, efeitos prospectivos. Nesses casos, segundo orientação do Supremo Tribunal Federal assentada em casos análogos, a força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua *rebus sic stantibus*, ou seja, sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos determina a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória.

Assim, no caso da URP implementada na remuneração dos docentes da UnB, o suporte fático há muito restou exaurido na medida em que o índice de 26,05%, em razão de sua natureza jurídica de antecipação salarial da data-base, já deveria ter sido compensado na data-base subsequente ao mês de fevereiro de 1989, ou no limite, por ocasião da mudança do regime jurídico da CLT para o RJU (Lei 8.112/1990). Além desses marcos, ainda que algum valor residual hipoteticamente tivesse sido implementado para evitar eventual decurso remuneratório, tal resíduo também deveria ter sido compensado ao longo do tempo pelas diversas reestruturações de carreira e aumentos de remuneração que os beneficiários tiveram desde 1990 até os dias atuais.

Acerca da extensão administrativa do pagamento da URP aos servidores da UnB não beneficiários das Reclamatórias Trabalhistas já mencionadas, o Esquema 2 a seguir, composto por duas linhas do tempo, sintetiza a sequência dos fatos desde o ato inicial do reitor até o trânsito em julgado da questão incidental que analisou o ato do então Ministro da Educação:

Esquema 2 – Extensão administrativa do índice decorrente da URP aos servidores da UnB não amparados pelas decisões judiciais proferidas pela Justiça do Trabalho.

Linha do tempo 1

Abr/1991	Mai/1991	Mai/1991	Abr/1993	Fev/1994
Ato do Reitor concedendo administrativamente o índice decorrente da URP aos demais servidores da UnB	Ato do Ministro da Educação solicitando a suspensão do ato emitido pelo Reitor	MS 928/DF (STJ) Impetrante: ADUNB MS 929/DF (STJ) Impetrante: FUB	STJ Concede a segurança	A União consegue suspender as seguranças concedidas pelo STJ até o trânsito em julgado dos referidos <i>mandamus</i> (SS 611/DF)

Linha do tempo 2

Mai/1994	Nov/1995	Nov/1996	Mar/1997	Jun/1997
União interpõe os seguintes Recursos Extraordinários: RE 177.927 (contra o MS 929) RE 177.928 (contra o MS 928)	O STF não conhece dos extraordinários	União opõe embargos de declaração em face das decisões que não conheceram dos recursos extraordinários	O STF rejeita os embargos opostos	As decisões transitam em julgado (17/6/1997)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao longo do presente capítulo, verificou-se que após o julgamento das Reclamações nºs 526/DF (ADUNB) e 529/DF (FUB), as quais confirmaram os Mandados de Segurança nºs 928-0 e 929-0 que já haviam transitado em julgado, o pagamento do índice decorrente da URP também passou a ter amparo na coisa julgada, por expresse mandamento judicial que transitou em julgado. Contudo, em nenhum momento da execução se discutiu o cerne do pedido originário, qual seja, a natureza jurídica da URP, que, conforme já se viu, é a de antecipação salarial da data-base. Portanto, os limites objetivos da coisa julgada que se formou em decorrência da judicialização do ato de extensão administrativa do pagamento da URP devem seguir a lógica utilizada na análise das reclamações trabalhistas 385/1989 e 686/1989.

Assim, ao compreender o índice decorrente da URP como espécie de antecipação salarial, infere-se que, na negociação salarial anual a ocorrer na data-

base, as concessões remuneratórias dadas trimestralmente por meio da URP, de maneira antecipada, deveriam ser compensadas.

Portanto, assim como no caso judicial, o pagamento das parcelas administrativas não deveria ter ultrapassado a data-base subsequente ao mês de fevereiro de 1989, ou no limite, a alteração de regime jurídico promovida pela Lei nº 8.112/1990. Aplicam-se, também aqui, as mais recentes orientações do Supremo Tribunal Federal assentadas em casos análogos, no sentido de que a força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua *rebus sic stantibus*, devendo haver a compensação da parcela pelas reestruturações e aumentos salariais concedidos às carreiras a que pertencem os beneficiários da URP.

Vale mencionar que o presente estudo aponta no sentido de que o ato de extensão administrativa do pagamento da URP protegido por decisões judiciais, pela lógica, estava circunscrito aos servidores que já integravam o quadro de servidores da Universidade e que foram prejudicados pelo Plano Verão. Isso porque, foi para esses servidores que o Reitor entendeu por bem estender os pagamentos referentes a URP. Compreender de forma diversa leva à conclusão de que o ato do Reitor seria dinâmico, uma vez que sofreria alterações todos os anos para abarcar servidores novos, sem ser possível prever, com o detalhamento necessário, as necessidades orçamentárias da instituição para fins de pagamento da folha de pessoal. Além disso, essa compreensão culminaria no reconhecimento de que a autonomia universitária é absoluta, ao arrepio das regras contidas na Constituição e nas leis orçamentárias.

Conforme visto ao longo do presente capítulo, no bojo da problemática analisada, o Tribunal de Contas da União não se quedou inerte. Atuando dentro de suas competências constitucionais, entre as quais a de controlar as despesas realizadas pelos gestores públicos, a Corte de Contas há mais de uma década buscou verificar o exato cumprimento das decisões judiciais que, transitadas em julgado, em tese, amparavam o pagamento de parcelas decorrentes de planos econômicos para milhares de servidores público federais, entre os quais, os da UnB. A atuação do TCU teve como marco principal o Acórdão 2.161/2005 proferido pelo Plenário na sessão de 7/12/2005, que sucedeu e consolidou outras várias decisões adotadas no mesmo sentido pela Corte de Contas. Vale destacar que o entendimento do TCU acerca das parcelas então percebidas pelos servidores a título de reposição de perdas

decorrentes de planos econômicos foi, em síntese, no sentido de que tais parcelas já não deveriam ser pagas, pois há muito teriam sido absorvidas pelos aumentos e reestruturações supervenientes ao comando da sentença que transitou em julgado.

Em razão do referido entendimento, a atuação do TCU passou a ser questionada no âmbito do Poder Judiciário. Nos recursos interpostos contra as decisões do TCU, boa parte dos beneficiários conseguiram deslocar a análise judicial para a coisa julgada, alegando desrespeito ao instituto pelo TCU. Vale destacar que o Poder Judiciário ao adotar posição aparentemente adversarial, não buscou analisar o foco do problema, qual seja, se o exato cumprimento da sentença transitada em julgado foi observado. Nesse contexto, se encaixa a URP da UnB, cuja atuação do TCU foi questionada no âmbito do STF. No esquema 3, sintetizam-se os três principais mandados de segurança impetrados por entidades de classe representantes dos servidores da UnB que questionaram com sucesso, ainda que em caráter liminar, a atuação do TCU:

Esquema 3 – A URP da UnB no Supremo Tribunal Federal.

Medida adotada no STF	Autor	Ato concreto combatido	Liminar	Julgamento de mérito
MS 25.678 Repressivo (Nov/2005)	APOSFUB Representando os aposentados associados da entidade à época da propositura do <i>Writ</i>	Impetrado contra o Acórdão TCU 3.125/2004-1ª Câmara que, ao analisar atos de aposentadoria emitidos pela UnB, determinou a exclusão do índice decorrente da URP dos proventos dos representados	Concedida em favor do autor em 29/11/2005	Segurança denegada em 5/11/2014 Trânsito em julgado em 5/3/2016
MS 26.156 Preventivo (Set/2006)	ANDES/DF Substituindo os servidores docentes da UnB sindicalizados à época da propositura do <i>Writ</i>	Não atacou ato concreto. O pedido de segurança se insurgiu contra potenciais atos do TCU tendentes a suprimir o índice decorrente da URP dos vencimentos dos substituídos	Concedida em favor do autor em 6/11/2006	Não há
MS 28.819 Preventivo (Mai/2010)	SINTFUB Substituindo os servidores técnicos e administrativos da UnB sindicalizados à época da propositura do <i>Writ</i>	Não atacou ato concreto. O pedido de segurança se insurgiu contra potenciais atos do TCU tendentes a suprimir o índice decorrente da URP dos vencimentos dos substituídos	Concedida em favor do autor em 16/9/2010	Não há

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em decorrência de tais decisões do STF, até os dias atuais os servidores da UnB, independentemente da data de ingresso na universidade, percebem o

pagamento da URP como se fosse uma parcela autônoma, espécie de gratificação incidente em toda a remuneração do servidor que recebe, inclusive, acréscimos decorrentes dos aumentos e reestruturações que a carreira do magistério federal perceber. Não por acaso, o valor médio mensal da URP paga a cada servidor da UnB é cerca de R\$ 2.450,00.

Nesse contexto, a intervenção do STF na atuação do TCU, potencializada pela supremacia judicial, parece também apontar para problemas de compreensão a respeito das competências constitucionais e técnicas do TCU no desempenho de uma de suas atribuições, já que o Supremo, pelo teor das liminares deferidas em favor dos beneficiários da URP, parece não ter compreendido que o TCU não maculou o instituto da coisa julgada em suas decisões, mas, tão apenas, buscou aferir o correto cumprimento dos julgados amparados pelo instituto e esse aspecto, (a execução das decisões transitadas em julgado) não foi debatido pelo STF nos mandados de segurança mencionados.

Verificou-se que a defesa dos atos da Corte de Contas em juízo é realizada, geralmente, pela Advocacia Geral da União com apoio técnico da Consultoria Jurídica do TCU. Adotando-se como exemplo as argumentações consignadas pela AGU no Mandado de Segurança 26.156, restou demonstrado que o STF, na decisão monocrática que concedeu a liminar em favor dos servidores contra a atuação do TCU, não entrou na discussão acerca do fato principal a respeito do pagamento da parcela. Não se discutiu a natureza jurídica da URP que, conforme já abordado no Capítulo III, trata-se de antecipação salarial da data-base. Nesse caso, vale lembrar que a referida parcela, sendo uma antecipação salarial, deveria ter sido compensada nas datas base posteriores ou por meio de reestruturações de carreira supervenientes, não havendo suporte jurídico para o pagamento atual.

Ressalta-se que os referidos argumentos foram apresentados pelo TCU. Contudo, a decisão adotada pela Corte Suprema parece não ter compreendido a complexidade do problema tratado em toda sua extensão, permitindo concluir que no caso do pagamento da URP aos servidores da UnB o STF não deu crédito aos argumentos apresentados pelo TCU, na medida em que não os avaliou por completo. Tal conclusão é reforçada pelo fato de não haver decisão de mérito acerca do MS 26.156 mesmo após mais de 11 anos de vigência da medida liminar concedida.

Vale mencionar que o TCU segue, para a temática que envolve o pagamento de parcelas decorrentes de planos econômicos a servidores, a corrente majoritária do Supremo, que já firmou, no julgamento do Recurso Extraordinário 596.663, julgado na sessão de 24/9/2014 em regime de repercussão geral, a seguinte tese sobre o assunto: *“a sentença que reconhece ao trabalhador ou ao servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos”*.

A despeito de tal entendimento, o que se observa na prática é que existem decisões liminares e transitadas em julgado, posteriores ao referido entendimento do STF que, para casos idênticos ao da tese, produziram comandos opostos. São exemplos as decisões proferidas nos Mandados de Segurança 31.412 e 26.086.

É válido mencionar que a imprevisibilidade das decisões judiciais, como as acima referidas, contribui para o agravamento provocado pela insegurança jurídica, enfraquecendo o regime democrático. Assim, a existência de decisões judiciais divergentes por parte dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal, gera intranquilidade, podendo se tornar mais uma causa de conflito.

Diante das evidências apresentadas na sequência de fatos apresentadas no presente capítulo, é **possível confirmar com clareza a hipótese de pesquisa** formulada ao observar que, no caso URP da Universidade de Brasília, o Tribunal de Contas da União, ao sustentar a irregularidade do pagamento da parcela mencionada, seguiu o entendimento doutrinário e a jurisprudência majoritária dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal, guiando-se, portanto, pelo princípio da legalidade e atuando dentro dos limites de suas competências constitucionais, mesmo a despeito de sua atuação ter sido bloqueada pelo próprio STF por meio de liminares que contrariam a jurisprudência daquela Corte Suprema.

CAPÍTULO IV – TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS: POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO COMO ALTERNATIVA PARA MITIGAR AS TENSÕES ENTRE O STF E TCU

1. INTRODUÇÃO

No Capítulo III buscou-se demonstrar, com auxílio dos conceitos teóricos do Capítulo II acerca dos limites da coisa julgada, que há um evidente problema na manutenção do pagamento da parcela decorrente da Unidade de Referência de Preços (URP) aos servidores da Universidade de Brasília e que o referido pagamento se fundamenta no instituto da coisa julgada. Conforme demonstrado, apenas as despesas decorrentes da referida vantagem consomem cerca de R\$ 240 milhões de reais por ano do orçamento da instituição, atraindo, dessa forma, as competências constitucionais do TCU, previstas no art. 71, incisos, II, III e XI, da CF/1988, as quais, no caso concreto apontado, foram exercitadas no sentido de aferir a regularidade de tais pagamentos. Diante do claro equívoco na forma de execução dos comandos contidos nas decisões judiciais transitadas em julgado que determinaram o pagamento da URP, a Corte de Contas há mais de 15 anos vem atuando com vistas à correta execução das mencionadas decisões judiciais.

Consoante se observou no capítulo precedente, a ação do TCU foi questionada perante o Supremo Tribunal Federal, a despeito da aparente evidência da irregularidade dos pagamentos atuais. Por meio de liminares concedidas nos anos de 2005, 2006 e 2010, o TCU foi impedido de adotar qualquer medida tendente a alterar o valor da referida vantagem até o julgamento de mérito das liminares, o que, para dois dos processos, ainda não ocorreu. Do contexto apresentado, não há como negar que a referida situação de controle judicial exercida pela Suprema Corte, desgasta a relação interinstitucional entre o STF e o TCU, provocando tensões entre as referidas Cortes que aumentam ao longo do tempo e que, no limite, ameaçam a segurança jurídica do sistema normativo pátrio. Entre as possíveis alternativas para mitigar as claras tensões que decorrem do controle judicial dos atos do TCU, destaca-se a possibilidade de aplicação da Teoria dos Diálogos Institucionais.

Nesse caminho, vale mencionar que a intervenção do STF será sempre legítima e dentro de sua área de competências. Contudo, o que se questiona são as razões para a Corte Suprema “desconfiar” da capacidade de análise jurídica do TCU em atuar na defesa da coisa pública, a exemplo da fiscalização do adequado cumprimento de sentenças contra a União que implicam pagamento de vultosas despesas. Também se questiona o porquê de a Corte Suprema ainda não ter analisado, no mérito, as liminares concedidas em favor dos servidores da UnB contra a potencial atuação da Corte de Contas, já que as referidas decisões precárias impactam no pagamento de consideráveis despesas em desfavor da União. Vale rememorar que no caso do MS 28.819, a liminar continua vigente, passados mais de 7 anos e no caso do MS 26.156 a liminar continua válida, decorridos mais de 11 anos da concessão.

A demora do STF para decidir no mérito a questão permite inferir que a Corte Suprema não dá ao TCU qualquer deferência sobre o assunto em questão nos aludidos *Writs*, causando, com isso, notórios desgastes ao princípio da segurança jurídica, já que os jurisdicionados do caso concreto, União e servidores, aguardam, há muito tempo, uma decisão final de mérito.

Impõe-se, portanto, a inflexível supremacia judicial exercida pelo Supremo Tribunal Federal, fazendo “parecer” que não importam as circunstâncias do caso concreto, contrárias à jurisprudência da própria Corte Suprema, e nem mesmo o desgaste que a atuação da Corte tem provocado em sua imagem perante as demais instituições e diante da sociedade. A inflexibilidade exercida pelo STF em situações como as que foram apresentadas no caso concreto analisado no Capítulo III repercute diretamente na atuação de instituições como o Tribunal de Contas da União, eis que tem potencial para esvaziar as competências atribuídas à Corte de Contas pela Constituição.

É dentro desse contexto que o presente capítulo traça reflexões acerca da Teoria dos Diálogos Institucionais para, ao final, em conjunto com discussões precedentes, oferecer contribuições para remediar a postura inflexível do STF, decorrente da supremacia judicial, no intuito de se buscar, por meio do diálogo e da cooperação interinstitucional, a melhor solução para os casos complexos que estejam

em área de competência simultânea, reduzindo com isso, a crescente tensão entre o TCU e a Corte Suprema.

Nessa senda, o caminho a percorrer passará brevemente pela Teoria da Separação dos Poderes para situar a predominância dos modelos que preconizam a supremacia judicial no constitucionalismo contemporâneo. Em seguida, será apresentado mais um caso concreto envolvendo a revisão de atos do TCU pelo STF evidenciando novamente supremacia exercida pelo STF. Na sequência, apresenta-se a sistematização das Teorias de Diálogo Constitucional, proposta por Christiane Bateup, para, ao final, buscar-se nessas teorias, soluções que possam servir como alternativas aptas a reduzir a desnecessária tensão que se observa na relação institucional entre o STF e o TCU. Passa-se às reflexões propostas.

2. ASPECTOS DA TEORIA DA SEPARAÇÃO DE PODERES E AS RECENTES PREOCUPAÇÕES COM O AVANÇO DA SUPREMACIA JUDICIAL

A formulação do princípio da separação de poderes, tal como hoje se vislumbra, está relacionada a dois pressupostos: o primeiro considera que a sociedade civil é formada por indivíduos autônomos (a formação de governos legítimos demandaria a celebração de um pacto social); o segundo, parte da premissa de que a separação de poderes (funções) entre diferentes órgãos (pessoas) é ferramenta necessária para conter arbitrariedades (governo limitado) e assegurar a legitimidade do governo. Em decorrência de tal constatação, pode-se dizer que o princípio da separação de poderes apenas obteve formulação autônoma com Montesquieu, que se preocupava com a prevenção do absolutismo. mas já encontra fundamentos sólidos no pensamento de Locke.¹⁸⁷

O mencionado princípio assume a qualidade de “positivo” para assegurar uma justa e adequada ordenação das funções do estado intervindo, em decorrência, como esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos

¹⁸⁷ QUINTAS, Fábio Lima. **Mandado de injunção no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 38-39.

órgãos constitucionais de soberania. Nesta quadra, separação ou divisão de poderes significa responsabilidade pelo exercício de um poder.¹⁸⁸

É válido mencionar que a divisão funcional do poder, tradicionalmente chamada de separação de poderes tem sido a base da organização dos governos democráticos e encontra como fundamento a obra de Montesquieu, “O Espírito das Leis”. Na obra mencionada, a separação de poderes traz uma tripartição de funções do Estado em atribuições-funções legislativa, executiva e jurisdicional. A referida classificação apontada por Montesquieu, encontra base nas teorias de Aristóteles e Locke. O primeiro reparte as funções do Estado em deliberante (consistente na tomada das decisões fundamentais), executiva (consistente na aplicação pelos magistrados dessas decisões) e judiciária (consistente em fazer justiça), sem cuidar de sua separação, sem sugerir, ainda que de longe, a atribuição de cada uma delas a órgão independente e especializado. O segundo também reconhece três funções distintas: a legislativa, consiste em decidir como força pública há de ser empregada; a executiva consistente em aplicar essa força no plano interno, para assegurar a ordem e o direito e a federativa consistente em manter relações com outros Estados, especialmente por meio de alianças.¹⁸⁹

Em sua obra, cujo modelo foi concebido para uma sociedade estamental, Montesquieu propôs uma divisão do poder soberano segundo a seguinte premissa: “para que um cidadão não tema outro cidadão, é preciso que os três poderes não sejam exercidos pelo mesmo homem ou pelo mesmo ‘corpo dos principais’ (sejam eles oriundos da nobreza, sejam eles oriundos do povo).¹⁹⁰ A organização do poder estatal deveria considerar a estratificação social e a atuação estatal deveria buscar a neutralidade, evitando que a ação do Estado resultasse da vontade de um poder social em detrimento dos outros.¹⁹¹

¹⁸⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit. p. 250.

¹⁸⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005. p.134.

¹⁹⁰ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, v. 42, n. 168, p. 7-17, out./dez. de 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/905>>. Acesso em: 25 Fev 2018.

¹⁹¹ QUINTAS, Fábio Lima. Op. cit. p. 40.

Na visão de Montesquieu era imprescindível que, para se conseguir a estabilidade do governo, houvesse a divisão dos centros do poder político. Para ele, um governo estável não precisa apenas contemplar todos os poderes sociais. Precisa, no entanto, evitar que o poder político esteja concentrado em um único centro de poder.¹⁹²

Em contraponto à visão de Montesquieu, a doutrina da soberania, presente no pensamento de Jean Bodin, Hobbes, Rousseau e Sieyès, busca identificar um núcleo rígido e inalterável do poder político, que reflita as características fundamentais da comunidade política e que seja a base de uma convivência civil suficientemente ordenada e duradoura, que não ceda à força corrosiva das mudanças. Nessa senda, Rousseau atribuiu a soberania ao povo. Para ele, não havia de se falar propriamente de separação de Poderes, uma vez que todo o poder soberano (que era do povo) devia estar representado na vontade geral, que se expressa por meio de leis gerais, impessoais, abstratas e voltadas à concretização do bem comum.¹⁹³

Vale mencionar que elementos da doutrina da soberania popular e da separação de Poderes influenciaram, nas Revoluções do século XVIII – em especial, a americana e a francesa – o desenvolvimento do pensamento político e constitucional e a fixação de arranjos político-institucionais voltados a oferecer uma conciliação entre os ideais da soberania popular, da democracia moderna, da proteção dos direitos e do governo das leis, elementos esses que passam a interagir no constitucionalismo moderno.¹⁹⁴

Com o constitucionalismo norte-americano, o modelo de Montesquieu é adaptado para que, consagrada a ideia de soberania popular, haja a divisão de “funções”, já que não há mais vinculação entre poder social e poder estatal, (uma vez que a sociedade norte-americana não é estratificada), no modelo de *checks and balances*, em que não há independência absoluta entre os poderes, já que há espaço

¹⁹² MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. Vol. I. São Paulo: Nova Cultural, 1997.p. 201-203.

¹⁹³ QUINTAS, Fábio Lima. Op. cit. p. 40.

¹⁹⁴ FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución**: de la antigüedad a nuestros días. Trad.: Manuel Martínez Meira. Madrid: Editorial Trotta, 2001. Apud. QUINTAS, Fábio Lima. Op. cit. p. 41.

para a interdependência.¹⁹⁵ Nesse modelo, além da responsabilidade eleitoral, os poderes estariam submetidos ao controle recíproco.

Nos Estados Unidos, no último quarto do século XVIII, estava claro que o ponto de partida da organização política na nova nação era a liberdade e a igualdade dos cidadãos. Tinha-se consciência de que não haveria como se falar em liberdade onde houvesse poderes absolutos, fossem eles exercidos pelo monarca, fossem eles exercidos por um corpo legislativo. Também estava claro que a doutrina da separação de Poderes era o único princípio constitucional coerente sobre o qual se poderia construir uma Constituição que prescindisse da monarquia e da aristocracia.¹⁹⁶ Vale dizer que a engenhosa estrutura constitucional engendrada na Constituição norte-americana, que serviu de inspiração para outros países, não esteve isenta de críticas e reformulações com a passagem do tempo.

Entre as principais críticas, pode-se citar a compreensão de que a separação de Poderes, com seus freios e contrapesos, era uma barreira à participação popular direta nas deliberações políticas e que servia ao propósito de preservação do *status quo*. Outra crítica importante surgiu quando a estrutura estatal norte-americana passou a incorporar a noção de Administração Pública, que se manifestava por meio de *Agencies ou Comissions* e que não se ajustava à compreensão clássica que se tinha da separação de Poderes. Com o desenvolvimento de novos procedimentos de criação normativa por meio de Comissões e Agências a clássica divisão dos poderes do Estado passou a ser questionada.¹⁹⁷

O centro do problema com que o princípio da separação de poderes lida é (i) evitar a tentação das autoridades de expandirem seus poderes e de corromperem a política estabelecida constitucionalmente, e (ii) impedir a degeneração despótica do governo (inclusive na democracia). De fato, é difícil supor que um governante, por mais bem-intencionado que seja, cumpra os compromissos constitucionais simplesmente porque são constitucionais. Nesse contexto, não seria estranho e nem irracional, por exemplo, que o governante atual não se sentisse vinculado à

¹⁹⁵ QUINTAS, Fábio Lima. Op. cit. p. 43.

¹⁹⁶ Ibid. p. 43-44.

¹⁹⁷ Ibid. p. 46.

Constituição promulgada antes de seu governo ou, embora concordasse com a Constituição, considerasse que o presente reclamasse outro curso de ação política.¹⁹⁸

Vale dizer que o problema dessa falta de compromisso com o quadro constitucionalmente estabelecido para a atuação política é que a eficácia da política se vincula de forma profunda à ideia de credibilidade: os compromissos políticos assumidos devem ser críveis e cumpridos. Um poder supremo, que não tema a frustração de expectativas, pode até rever suas promessas, mas não terá credibilidade para fazer mudanças que demandem colaboração.¹⁹⁹

Considerando as circunstâncias mencionadas, Jon Elster defende que o poder, para ser eficaz, precisa ser dividido e que a onipotência, longe de ser uma benção, pode ser uma maldição. Ademais, o autor preconiza que a separação de Poderes pode servir a outros propósitos: ao assegurar a especialização funcional, a separação de Poderes pode aumentar a eficiência e diminuir a corrupção.²⁰⁰

Noutro giro, tem ganhado força o constitucionalismo contemporâneo, que se caracteriza pelo resgate da relação entre o Direito e a Moral por meio da interpretação dos princípios jurídicos. Nesse sentido, a maioria das constituições elaboradas após a Segunda Guerra Mundial consagraram princípios abstratos, dotados de profundo conteúdo moral. É dentro desse paradigma que tem se difundido nas últimas décadas o chamado neoconstitucionalismo²⁰¹, que pode ser caracterizado pelo reconhecimento da força normativa dos princípios jurídicos e valorização da sua importância no processo de aplicação do direito; rejeição ao formalismo e recurso mais frequente a métodos ou estilos mais abertos de raciocínio jurídico: ponderação, tópica, teorias da argumentação, etc.; constitucionalização do Direito, com a irradiação das normas e valores constitucionais (...); reaproximação entre o Direito e a Moral e a judicialização da política e das relações sociais, com um significativo

¹⁹⁸ QUINTAS, Fábio Lima. Op. cit. p. 49.

¹⁹⁹ Ibid. p. 50.

²⁰⁰ ELSTER, Jon. **Ulisses liberto**: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. Trad. Cláudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Ed. UNESP, 2009. p. 188-196.

²⁰¹ CARBONEL, Miguel. Neoconstitucionalismo(s). Madrid: Trotta, 2003. CARBONEL, Miguel; JARAMILLO, Leonardo García (Eds.). El canon neoconstitucional. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010. SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 113-146.

deslocamento de poder da esfera do Legislativo e do Executivo para o Poder Judiciário.²⁰² Aqui, o foco é muito centrado no Poder Judiciário e nas possibilidades de que ele, por meio da aplicação das normas constitucionais, realize os objetivos emancipatórios previstos na Constituição.

Nesse contexto, a supremacia das cortes constitucionais sobre os demais Poderes caracteriza-se pelo fato de as cortes serem compreendidas ou se auto-intitularem, como as detentoras da última palavra sobre o significado da constituição. Partindo desse protagonismo crescente dos tribunais, os juízes foram convertidos em instrumentos de garantia da legitimidade do sistema constitucional. Se esse é um papel que certamente cabe ao Poder Judiciário na garantia e no cumprimento da Constituição, por outro lado, ao se arrogar a competência final de estabelecer o conteúdo da Constituição, percebe-se uma clara extrapolação de sua função. De guardião do poder constituinte e, assim, da Constituição, os juízes em geral e o tribunal constitucional em particular acabam por substituir esse poder constituinte, usurpando-o do povo.²⁰³

Com a transformação das cortes constitucionais em atores hegemônicos da ordem constitucional, a questão que se coloca ao debate versa sobre a relação cada vez mais distante entre Constituição e política democrática. Quanto mais a Constituição se torna objeto de interpretação exclusiva, final e vinculante das cortes, mais a política democrática abandona o terreno da Constituição. Dessa forma, a Constituição se liberta do poder constituinte, mas a política também se desvincula das finalidades constitucionais.²⁰⁴ Tal fenômeno de transferência de poder das instituições representativas do povo para os juízes e as cortes a partir da segunda metade do século XX foi chamado por Ran Hirschl de “juristocracia” (*juristocracy*).²⁰⁵

E o referido fenômeno tem sido observado no Brasil. É que a partir da Constituição de 1988, vários temas ganharam *status* constitucional, diminuindo em certa medida a liberdade do legislador e do gestor público. Como resultado, qualquer

²⁰² SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional – Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 202-203.

²⁰³ BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 324.

²⁰⁴ Ibid. p. 326.

²⁰⁵ Ibid. p. 326.

medida controversa tomada por esses atores torna-se objeto de disputa judicial e tem-se como resultado a judicialização da política.²⁰⁶ Soma-se a isso as excessivas competências cumuladas pelo Supremo Tribunal Federal, quais sejam, a de corte constitucional destinada a julgar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos, a de foro judicial especializado, e ainda a de último grau recursal. Como resultado do alargamento das competências do Supremo Tribunal Federal tem-se uma maior concentração de poder em suas mãos e a conseqüente tendência a uma atuação excessivamente expansiva. Nesse caminho, o STF vem aprimorando sua atuação jurisdicional, embora venha adotando, concomitantemente, um comportamento juriscêntrico, que enfatiza a interpretação judicial da Constituição e confere pouca importância à interpretação realizada fora das cortes.²⁰⁷

3. INDÍCIO DE MÁ COMPREENSÃO DO STF ACERCA DAS ATRIBUIÇÕES DO TCU NA APRECIÇÃO E REGISTRO DE ATOS DE PESSOAL: A IMPOSIÇÃO DA SUPREMACIA JUDICIAL.

O inciso III do art. 71 da CF/1988 atribui, ao TCU, a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

São atos complexos, cujo aperfeiçoamento se verifica com a manifestação favorável do TCU e o escopo da norma é garantir a isonomia no recrutamento de pessoal e obstar a assunção de obrigações de longo prazo pelos cofres públicos, sem o devido fundamento jurídico. Até à manifestação do TCU quanto ao ato inicialmente aprovado pela administração, o beneficiário do ato gozará seus benefícios sob condição resolutive. Com efeito, a apreciação do TCU para fins de registro não se sujeita, via de regra, a prazo decadencial e nem ao contraditório. Esse é o

²⁰⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O Novo Direito Constitucional Brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil.** Op Cit. p. 39-40.

²⁰⁷ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 143.

entendimento do STF, materializado em vários julgamentos, dos quais pode ser citado o MS 32.336 AgR:

“AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NEGATIVA DE REGISTRO. ATO INICIAL CONCESSIVO DE APOSENTADORIA ESPECIAL DE PROFESSOR. GARANTIA DO CONTRADITÓRIO. OBSERVÂNCIA DO PRAZO DECADENCIAL DO ART. 54 DA LEI Nº 9.784/1999. (...)”

1. A teor da jurisprudência desta Suprema Corte, salvo nas hipóteses em que o processo administrativo de concessão de aposentadoria tenha dado entrada no Tribunal de Contas da União há mais de um lustro (MS 24.781, relator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 09.6.2011), **não há necessidade, para que ocorra a sua apreciação, na forma do art. 71, III, da Constituição da República, de prévia observância do contraditório e da ampla defesa.**

2. **O ato de concessão de aposentadoria é complexo, de modo que só se aperfeiçoa com o exame de sua legalidade e subsequente registro pelo Tribunal de Contas da União. Assim, enquanto não aperfeiçoado o ato concessivo de aposentadoria, não há falar em fluência do prazo do art. 54 da Lei nº 9.784/99, referente ao lapso de tempo de que dispõe a administração pública para promover a anulação de atos de que resultem efeitos favoráveis aos destinatários, tampouco em estabilização da expectativa do interessado na jubilação, aspecto a conjurar, na espécie, afronta ao princípio da segurança jurídica.”**

(MS 32336 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 23/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017)

Vale mencionar que, após o registro pelo TCU a situação é diversa. Isso porque, caso a administração queira modificar a situação do beneficiário observa-se a Súmula nº 6 do STF:

“A revogação ou anulação, pelo poder executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo tribunal de contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário.”

Noutro giro, caso o TCU queira modificar a situação do beneficiário cujo ato já tenho sido registrado pela Corte de Contas, incide a Súmula Vinculante nº 3 do STF:

“Nos processos perante o tribunal de contas da união asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.”

Além disso, nesse segundo caso, a possibilidade de o TCU revisar ato já registrado deve se dar, em regra, no prazo de 5 (cinco) anos após o registro, nos termos do que dispõe o art. 260 § 2º do Regimento Interno do TCU:

“§ 2º O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público e do beneficiário do ato, **dentro do prazo de cinco anos da apreciação**, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé”.

A referida competência, portanto, de apreciar a legalidade dos atos de pessoal, registrando-os ou negando registro não “deveria” ser haurida pelo Poder Judiciário, em especial pelo STF, já que, em sede de mandado de segurança, há limitações para a análise de fatos e provas. Ao judiciário, “caberia”, sempre que provocado, com fundamento no princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inciso XXXV da CF/1988) avaliar, com exceção do mérito da apreciação realizada pelo TCU, os demais aspectos da decisão proferida pela Corte de Contas. Nessa função, poderia o judiciário, se entendesse necessário, no limite anular a decisão do TCU que, por exemplo, tenha negado registro a um ato de aposentadoria. Por outro lado, não seria desejável que a Corte Suprema, em vista das limitações processuais na análise de fato e prova em sede de mandado de segurança, apreciasse a legalidade (o mérito) desses atos de pessoal nem mesmo para determinar ao TCU que o fizesse (considerasse o ato legal, concedendo registro), pois se assim fosse, estaria “tomando para si” competência exclusiva atribuída pela Constituição à Corte de Contas.

A despeito de tal fato, no julgamento do MS 32.418 ocorrido em 12/5/2015, o STF determinou ao Presidente do TCU (autoridade impetrada) que julgasse legal o ato de concessão de pensão civil. No item 12 da parte dispositiva do *Writ* restou consignado:

“12. Pelo Exposto, concedo a segurança para **determinar à autoridade impetrada que proceda ao registro do ato questionado** (art. 205 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) (destaques acrescidos)”

A questão levada ao STF discutia se os beneficiários na condição de menor sob guarda fariam jus a pensão civil prevista na Lei 8.112/1990. É que, na decisão atacada no âmbito do STF (Acórdão 2.508/2013 da 2.^a Câmara), o TCU, seguiu a linha do entendimento inaugurada pelo Acórdão nº 2.515/2011, proferido pelo Plenário da Corte de Contas, sob o fundamento de que o artigo 5.º da Lei nº 9.717/1998 derogou as figuras dos beneficiários previstos no artigo 217, inciso II, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, da Lei nº 8.112/90. Isso porque, o mencionado artigo 5º veda que existam benefícios diferentes nos regimes Geral e Próprio de Previdência Social. Como não existe a figura do menor sob guarda nas pensões do Regime Geral de

Previdência Social - RGPS, entendeu-se que a previsão legal da Lei 8.112/1990 estaria derogada e que tais beneficiários não fariam jus a pensão civil estatutária, independentemente das comprovações práticas (análise de fatos e provas) de praxe que se faziam até o entendimento estabelecido a partir do sobredito Acórdão 2.515/2011 na aferição de legalidade, tais como averiguação do termo de guarda e comprovação de dependência econômica.

No caso concreto questionado, o TCU ao reconhecer beneficiários nessa condição, considerou ilegais os respectivos atos administrativos emitidos, sem analisar critérios objetivos tais como a existência do termo de guarda, a real dependência econômica do menor em relação ao instituidor da pensão, e a condição financeira dos pais biológicos.

Ao apreciar o mérito da ação, a Ministra Carmen Lúcia, ressaltou que o STF vem considerando improcedente a tese de derrogação dos benefícios previstos no artigo 217, inciso II, da Lei nº 8.112/90, por força da modificação trazida pelo artigo 5.º da Lei nº 9.717/1998. Entendeu a Ministra que o argumento que embasou o acórdão proferido pelo Tribunal de Contas não se sustenta. Adicionalmente, apontou que, ao apreciar o ato em questão para fins de registro, não foi discutida a dependência econômica da pensionista em relação à instituidora, e que tal averiguação não caberia em sede de mandado de segurança. Apesar de tal consideração, na parte dispositiva, a Relatora propôs a concessão da segurança para determinar de maneira “imprópria” ao Presidente do Tribunal de Contas que promovesse o registro do ato concessório.

Vale dizer que o TCU cumpriu a determinação do STF, por meio da prolação do Acórdão nº 7.591/2017-TCU-2ª Câmara, proferido na sessão de 22/8/2017:

“9.1. considerar legal e conceder registro ao ato de pensão civil emitido em favor de **(omissis)** em cumprimento à determinação expedida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Segurança 32.418;”

Bem se vê que a Suprema Corte deveria, nesse caso e no limite anular a decisão do TCU e determinar nova análise a luz do entendimento anterior, no qual a aferição da legalidade do ato dependia da análise de fatos e provas. Não deveria, entretanto, impor à Corte de Contas, uma conclusão de mérito para a qual não possuía, sequer, elementos concretos. Vale lembrar que a relatora reconheceu que a

via do mandado de segurança não seria o instrumento cabível para a verificação de fatos e provas, tais como a análise da dependência econômica do menor em relação ao instituidor. Assim, não poderia ter analisado, no lugar do TCU, o mérito da concessão, pois não tinha todas as informações para tal.

Esse singelo exemplo serve para reforçar a percepção no sentido de que o STF “parece” desconhecer as competências constitucionais atribuídas ao TCU além de não reconhecer a capacidade de análise jurídica do TCU, não prestando a mínima deferência a atuação da Corte de Contas. Em conjunto com o caso URP, o exemplo mencionado reforça a percepção no sentido de que as tensões entre o STF e o TCU tem aumentado em razão do controle judicial exercido pela Suprema Corte. E na relação entre as referidas instituições, observa-se que é mínimo o nível de interação, fato que eleva o risco, por exemplo, de invasões recíprocas de competências, fato que em nada contribui para a segurança jurídica desejada aos Estados Democráticos de Direito.

Ademais, conforme se viu nesse novo exemplo, a supremacia judicial do STF se impôs, investindo-se a Suprema Corte na competência constitucional do TCU, a despeito da fragilidade de se analisar fato e prova pela via do mandado de segurança. É nesse contexto que a teoria dos diálogos institucionais pode oferecer contribuições para mitigar problemas de compreensão (externa e interna) entre as instituições, além de incentivar, na medida do possível, a atuação cooperativa na resolução dos problemas que são colocados perante às instituições.

4. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS – BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEORIA

Diante do questionamento sobre qual instituição possui as melhores condições para responder casos controvertidos, uma resposta possível propugna a manutenção de uma conversa produtiva entre os Poderes. A busca por soluções de casos complexos que demandam respostas institucionais elaboradas precisa ser estabelecida de modo dialógico, como uma conversa contínua entre as partes envolvidas na sua confecção e na sua fiscalização posterior. Aqui se insere a teoria dos diálogos institucionais.²⁰⁸ Vale mencionar que o pano de fundo dessa abordagem

²⁰⁸ CLÉVE, Clèmerson Merlin, LORENZETTO, Bruno Meneses. **Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 2, n. 3, p. 190.

é a separação entre os poderes e tem por objetivo mostrar como é possível pensar essa tarefa de forma dialógica e colaborativa ao invés de encará-la como uma disputa entre adversários.

Dentro desse contexto, entende-se por diálogos institucionais, mecanismos que impliquem na interação e cooperação de duas ou mais instituições pertencentes a poderes estatais distintos para fins de resolução de controvérsias legais e provedoria de direitos e garantias fundamentais sem que haja a predefinição da supremacia da atividade decisória de uma dessas instituições em face da outra.²⁰⁹ Trata-se, portanto, de um modelo de atuação dialogal que busca fixar o sentido do texto legal de acordo a ordem constitucional, na construção coordenada de decisões, fortalecendo as instituições democráticas e sua legitimidade. Nesse contexto, os diálogos institucionais surgem como experiências constitucionais alternativas em resposta à supremacia judicial e buscam por soluções que resgatem a atuação cooperativa entre as instituições e a dignidade do Poder Legislativo.²¹⁰

Por oportuno, vale mencionar o caso canadense, que é apontado na doutrina como importante marco no que tange à prática dos diálogos institucionais. No Canadá, diante da edição da Carta de Direitos e Liberdades em 1982 o problema da legitimidade democrática do controle de constitucionalidade foi suscitado. A resposta para tal dificuldade foi no sentido de que o controle seria parte do diálogo entre juízes e legisladores. Assim, nos casos em que a decisão judicial se abre para correções pelo Legislativo, pode-se dizer que se estabelece um diálogo interinstitucional.²¹¹

O receio de instituir um modelo de controle que gerasse a criticada supremacia judicial e a preocupação com a dificuldade contra majoritária fizeram com que os canadenses não reproduzissem o modelo norte-americano de *judicial review*, o que poderia ter sido um caminho natural diante da proximidade dos países. Seguindo outro caminho, os canadenses buscaram uma construção própria, que levasse em consideração a história institucional do país e que acomodasse suas necessidades e

²⁰⁹ DIAS JÚNIOR, Etéocles Brito Mendonça. Soberania Parlamentar, Judicial Review e Diálogos Institucionais: do isolamento decisionista à atividade colaborativa entre os poderes na aplicação constitucional, p. 77.

²¹⁰ Ibid. p. 77.

²¹¹ CLÉVE, Clèmerson Merlin, LORENZETTO, Bruno Meneses. Op. cit. p. 190.

evitasse os problemas que conseguiam antever. Foi, então, instituído um modelo que evitava um monólogo judicial sobre a Constituição e ao mesmo tempo viabilizava o diálogo entre a Corte e o Parlamento, com a possibilidade de superação da decisão judicial por parte do legislativo.²¹²

Assim, a Constituição canadense agiu como incentivadora dos diálogos entre o Judiciário e o Legislativo, ao não opor obstáculos para as decisões tomadas pelas instituições. A ideia de diálogo institucional, por isso, não teve uma de suas gêneses sobre uma demanda normativa para que as instituições dialogassem. No Canadá, elas de fato trocavam experiências e isso se deve aos casos em que o controle de constitucionalidade foi seguido por uma ação providenciada pelo corpo legislador responsável.²¹³

É válido mencionar que a proposta por diálogos tem seu início teórico na separação das atividades pertinentes a cada ramo do Poder. Sob influência dessa ideia, a divisão clássica entre direito e política foi articulada da seguinte maneira: a esfera política seria determinada pela soberania popular e pelo princípio majoritário, enquanto a esfera jurídica seria determinada pela ideia de *rule of law* (primado da lei) e pela observância aos direitos fundamentais.²¹⁴

No âmbito da esfera jurídica, que abarca a inter-relação entre órgãos integrantes do desenho institucional pátrio, seria desejável o estabelecimento de uma cultura de diálogo institucional mais eficiente com vistas a possibilitar respostas institucionais precisas e bem elaboradas. Evita-se, com isso, o desgaste decorrente da adoção de posturas puramente adversariais, nos casos em que o posicionamento das instituições envolvidas no deslinde de determinada questão, seja, a priori divergente. Além disso, com um canal dialogal de comunicação estabelecido, as instituições passam a se conhecer melhor, sabendo cada vez mais quais são os limites de suas atribuições constitucionais.

²¹² VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Diálogo institucional e controle de constitucionalidade: debate entre o STF e o Congresso Nacional. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 189/190.

²¹³ CLÉVE, Clèmerson Merlin, LORENZETTO, Bruno Meneses. Op. cit. p. 190.

²¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 252.

5. A SISTEMATIZAÇÃO DAS TEORIAS DIALÓGICAS PROPOSTA POR CHRISTINE BATEUP

Em artigo publicado na revista da “New York University School of Law”, em 2006, Christine Bateup fornece interessante tipologia acerca das diferentes teorias do diálogo constitucional, a fim de permitir uma avaliação detalhada de como essas teorias podem responder satisfatoriamente às preocupações contra majoritárias e como elas podem ser bem sucedidas em prover soluções mais atraentes do que as que revisão judicial tem proporcionado na sociedade moderna.²¹⁵ Para tanto, a autora divide as diversas teorias dialógicas em dois ramos principais que reúnem, de um lado as teorias do método judicial e, de outro, as teorias estruturais do diálogo. Fala, ao final, da fusão dialógica. As seções seguintes se ocupam de apresentar um apanhado do estudo realizado pela autora.

5.1. TEORIAS DO MÉTODO JUDICIAL (*THEORIES OF JUDICIAL METHOD*)

As teorias mais prescritivas do diálogo constitucional podem ser convenientemente descritas como teorias do método judicial. A característica comum a essas teorias é que elas defendem a utilização de técnicas de tomada de decisões que permitam aos juízes estimular e incentivar, entre os poderes e mesmo internamente em cada um, um debate mais amplo sobre o significado da Constituição entre os poderes políticos. Como ponto fraco, destaca-se o baixo grau de percepção empírica de seus postulados.²¹⁶

5.1.1. ACONSELHAMENTO JUDICIAL (*JUDICIAL ADVICE-GIVING*)

O aconselhamento judicial ocorre nas situações em que o Poder Judiciário se vale de técnicas de interpretação e, num momento posterior, recomenda ao legislativo que tome determinada decisão sem a qual a Constituição será violada. Nessa senda, as teorias do aconselhamento sugerem que os juízes se valham de uma variedade de interpretações dinâmicas associadas a técnicas de decisões, com o fim de recomendar determinadas ações para as instituições políticas e aconselhá-las de maneiras a evitar problemas constitucionais. Em termos gerais, todas as formas de

²¹⁵ BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**. Brooklyn Law Review, v.71; NYU Law School, Public Law Research Paper, 2006. p. 1122.

²¹⁶ Ibid. p. 1123.

aconselhamento, envolvem juízes orientando os demais poderes, por meio de pareceres não vinculantes. O objetivo principal destas técnicas é assegurar que as instituições políticas levem em consideração a visão do judiciário sobre o significado constitucional, o que irá ajudá-los na elaboração de legislação nova assegurando que irá sobreviver a futuros desafios constitucionais.²¹⁷

Segundo a autora, existem duas situações específicas em que se pode usar o aconselhamento, em casos concretos. Na primeira, denominada de *constitutional road maps*, o juiz invalida a legislação, declarando-a inconstitucional apontando, em seguida, caminhos possíveis para corrigir o incidente de inconstitucionalidade. Na segunda, o Judiciário é encorajado a indicar as fragilidades e ambiguidades na norma, mas sem pronunciar sua inconstitucionalidade.²¹⁸

Vale dizer que os defensores da teoria do aconselhamento judicial acreditam que os conselhos dos magistrados são uma boa ferramenta para orientar os legisladores, permitindo que eles, em contrapartida, apresentem respostas satisfatórias no âmbito deste diálogo. Esta corrente teórica acredita que esta forma de diálogo é normativamente desejável, pois permitiria aos juízes proteger direitos e, ao mesmo tempo, facilitar para que as respostas finais às controvérsias constitucionais fossem políticas e não judiciais.²¹⁹

No entanto, Christine Bateup considera que tais teorias nem mesmo deveriam ser descritas como dialógicas, pois partem da figura de juízes que, assim como nas teorias da supremacia judicial, sabem qual é a resposta correta e que estão apenas a exigir que o legislativo a chancela, dando ares democráticos a posições substanciais que foram concebidas fora das arenas políticas.²²⁰

5.1.2. DECISÕES CENTRADAS NO PROCEDIMENTO (*PROCESS-CENTERED RULES*)

Nas teorias centradas no procedimento, defende-se que o juiz deverá dar maior ênfase às discussões e deliberações que os atores políticos (legisladores) fizeram na concepção da lei, com vistas a aferir em que medida valores constitucionais podem

²¹⁷ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1123.

²¹⁸ Ibid. p. 1124.

²¹⁹ Ibid. p. 1125.

²²⁰ Ibid. p. 1125.

ter sido afetados. Assim, em vez de os legisladores apontarem como resolver questões constitucionais, as regras centradas no procedimento procuram somente se certificar de que os atores políticos que promulgam as leis e deliberam acerca das políticas públicas, levem em conta as premissas constitucionais.²²¹

O papel dos juízes é, portanto, o de determinar o grau de atenção que tenha sido conferido pelos legisladores aos temas de direito constitucional. Nesse contexto, os juízes são encorajados a verificar se os atores políticos prestaram suficiente atenção ou deliberaram de maneira adequada sobre questões que afetam valores substantivos. Se for determinado que não, então o Poder Judiciário pode forçar as instituições políticas do Governo a reconsiderar as suas decisões com o nível adequado de atenção aos referidos valores.²²²

Outra forma conhecida pelas teorias centradas no procedimento é a doutrina do segundo olhar (*second look doctrine*). Para essa doutrina, quando percebendo que uma legislação ruim sobre direitos decorreu de um procedimento decisório ruim do legislativo (por exemplo, feito às pressas, sem qualquer reflexão), a corte invalida a lei em questão e demanda do parlamento, nova deliberação sobre o tema com a devida atenção aos direitos²²³. Nesse caso, observa-se que o conteúdo da lei poderá ser o mesmo já invalidado, mas a profundidade com que os debates serão feitos, não. Portanto, a palavra final seria do legislativo.

As teorias centradas no procedimento possuem vantagens como teorias dialógicas. Entre elas, pode-se mencionar o fato de que minimizam preocupações democráticas de legitimidade, dado ao aumento do espaço que é criado para os poderes políticos resolverem as questões constitucionais substantivas. Além disso tais teorias se baseiam em premissas mais realistas sobre o funcionamento dos processos legislativos e políticos, de modo que, conquanto os atores políticos sejam capazes de interpretar a Constituição por si mesmos, podem não prestarem suficiente atenção nos valores constitucionais. Assim, os juízes servem apenas à função útil de

²²¹ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1128.

²²² Ibid. p. 1128.

²²³ Ibid. p. 1129.

engajar os ramos políticos em um diálogo sobre a importância de considerar valores constitucionais de uma forma fundamentada e consistente.²²⁴

Contudo, estas teorias dialógicas não resolvem completamente o problema da legitimidade democrática do *judicial review*, pois restaria a questão da falta de clareza sobre a fronteira entre o uso de decisões centradas no procedimento para determinar nova deliberação parlamentar e o uso de decisões substantivas para, aí sim, declarar leis inconstitucionais. Nessa situação, sempre que houvesse invalidação substantiva, estaríamos diante de déficit de legitimidade do judiciário.²²⁵

Outrossim, não é tão simples supor que em democracias nas quais coexistam divergências entre oposição e situação, seja fácil para o legislativo aprovar novamente leis com o mesmo conteúdo de outras tidas por inconstitucionais, ainda que apenas em virtude da forma como foram decididas. Os custos políticos são altos, inviabilizando, em muitos casos nova deliberação. É de se observar que, em outras situações, o fator tempo poderá influenciar para que o assunto não esteja mais na pauta do legislativo, ou ainda, que a maioria parlamentar que se formou outrora para aprovar a lei invalidada, não se mobilize novamente com o mesmo objetivo. Portanto, na prática, é possível que as teorias centradas no procedimento talvez não deixem tanta margem de deliberação ao parlamento, o que reduz a margem do que seja um diálogo.²²⁶

5.1.3. MINIMALISMO JUDICIAL (*JUDICIAL MINIMALISM*)

Na abordagem minimalista defende-se que os juízes, ao invés de incentivarem respostas do legislativo, devem se abster de julgar determinados casos, por questão de prudência, para reservar o espaço ao legislativo. Christine Bateup identifica esta teoria no trabalho de Alexander Bickel, que seria um grande defensor das virtudes passivas, as quais podem ser descritas como técnicas de decisão judicial do “não fazer”, de maneira a reduzir o papel da corte em questões constitucionais controversas ou sensíveis que poderiam gerar repercussões políticas negativas

²²⁴ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1130.

²²⁵ Ibid. p. 1130.

²²⁶ Ibid. p. 1131.

contra os próprios juízes. Aqui a propensão ao diálogo constitucional é remetida para os poderes políticos e para a sociedade.²²⁷

Cass Sunstein, o principal defensor contemporâneo do minimalismo judicial, segundo Christine Bateup, prescreve que os juízes devem decidir o mínimo necessário deixando o máximo possível para a deliberação política. A autocontenção dos juízes é largamente estudada por Sunstein, que prega que os juízes sejam tão específicos quanto for possível para decidir apenas o caso que lhes é proposto, de forma concreta e sem largas considerações principiológicas que possam ser extrapoladas. Vislumbra-se que tal comportamento seria uma forma de diálogo passivo, na qual o judiciário envia sinais aos ramos políticos para que atendem, de forma ampla e abstrata, para os problemas de direitos constitucionais envolvidos nos casos concretos. Não há como ignorar as virtudes dessa teoria, uma vez que ela dá espaço ao legislativo para decidir sobre direitos, não gerando as chamadas distorção política e debilitação democrática, dado que o parlamento tem que decidir sozinho como interpretar a Constituição, sem a “sombra” (ou a segurança) de que outro poder poderá rever suas decisões no futuro.²²⁸

No entanto, o problema de tais teorias estaria em reduzir drasticamente o papel do judiciário. Para Cass Sunstein, a única razão para o minimalismo seria a garantia do espaço deliberativo ao parlamento. Mas, para aqueles que defendem o diálogo, a tomada da melhor decisão possível é um objetivo a ser alcançado e, seguido o minimalismo, pouco ou nada restaria de conteúdo para que o legislativo considerasse a opinião do judiciário em seu processo de discussão. Ademais, tendo o judiciário características especiais abrir mão de seu ponto de vista seria uma forma de afastar uma chance única de enriquecimento do debate. Portanto, o minimalismo judicial também reduz as possibilidades de diálogo uma vez que reduz sobremaneira a voz do judiciário.²²⁹

Vale mencionar que as três categorias teóricas apresentadas, quais sejam, aconselhamento judicial, decisões centradas no procedimento e minimalismo judicial

²²⁷ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1131-1132.

²²⁸ Ibid. p. 1133-1134.

²²⁹ Ibid. p. 1134.

pecam, acredita Christine Bateup, por não avaliar adequadamente aspectos empíricos de como o judiciário e os demais poderes efetivamente funcionam.²³⁰

5.2. TEORIAS ESTRUTURAIS DE DIÁLOGO (*STRUCTURAL THEORIES OF DIALOGUE*)

Nas teorias estruturais, o ponto central no diálogo não se encontra no método utilizado na construção da decisão judicial, mas na forma pela qual se pode confeccionar as relações entre as estruturas, por meio de mecanismos institucionais que ofereçam determinada resposta à decisão que gerou o desacordo. Tais teorias denotam a existência real de mecanismos institucionais nos sistemas constitucionais que permitem dar respostas políticas às decisões judiciais. Assim, o diálogo permitiria a dinâmica interpretativa da Constituição entre o judiciário e os demais atores constitucionais, mitigando a dificuldade contra majoritária em razão deste diálogo efetivo.²³¹ As teorias expostas pela autora têm diversos graus de consideração empírica e níveis variados de resposta normativa a ser cumprido pelo judiciário no âmbito dos diálogos constitucionais, sendo em sua opinião, as mais promissoras teorias de diálogo.

5.2.1. TEORIAS DE CONSTRUÇÃO COORDENADA (*COORDINATE CONSTRUCTION THEORIES*)

As teorias de construção coordenada reconhecem a construção da interpretação constitucional por diversos ramos do poder. As teorias dialógicas de estrutura mais simples são baseadas na construção coordenada com a Constituição. A referida visão teórica seria a mais antiga a considerar que a interpretação constitucional não é monopólio do judiciário, mas uma tarefa de todos os poderes. De acordo com essa abordagem, os poderes têm a última palavra quanto ao sentido da Constituição quando agindo dentro de suas competências, o que retira qualquer peculiaridade ou poder especial do judiciário em dizer o sentido da Norma Fundamental.²³²

Nesse contexto, surge uma dificuldade clara que é definir exatamente o que compete a cada um, situação em que, numa disputa hermenêutica e na ausência de um árbitro, poderia levar ao caos e à anomia. Nessa hipótese, se cada um dos

²³⁰ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1135.

²³¹ Ibid. p. 1136.

²³² Ibid. p. 1137.

poderes decidisse por si a abrangência de suas competências, não haveria freios entre eles, o que afrontaria a ideia da divisão de funções estatais.

Segundo a autora, existem teóricos modernos tais como Neal Devins e Louis Fisher que buscaram lidar com a dificuldade referida, promovendo descrições do sistema norte-americano em que cada poder, além de interpretar suas próprias funções constitucionais, detém um papel significativo na compreensão mais geral da Constituição. Isto não leva a uma anarquia interpretativa, porque há um processo interativo em que cada poder é submetido ao crivo dos demais, incluindo a Suprema Corte.²³³

É válido mencionar que a corte constitucional norte-americana se utiliza do *judicial review*, muito embora o poder legislativo tem ferramentas para discordar já que qualquer dos poderes pode chegar a um mal resultado, a uma resposta inconstitucional. Portanto, parte-se da premissa de ausência de uma resposta verdadeiramente final, já que o máximo que a corte faria seria resolver o problema contingente e momentaneamente. Resta sempre a possibilidade de o legislativo discordar, inconformismo que se manifesta com um mero discurso parlamentar e no limite, com a desobediência, passando pela aprovação de leis e emendas que reafirmem a inconstitucionalidade apontada pelo tribunal, questionando seu mérito.²³⁴

A mencionada descrição, para além de ser uma forma de enxergar a dinâmica do modelo norte-americano, pode ser extrapolada como defesa normativa para outras realidades. Ela traz algumas características positivas em casos em que Devins e Fisher conseguem demonstrar que os juízes dos EUA não tiveram o monopólio da interpretação constitucional, dividindo-a com outros agentes. Essa constatação questiona a premissa de que o sistema norte-americano é caso padrão de supremacia judicial. Resta claro neste modelo, que os demais poderes têm capacidade e efetivamente se engajam na tarefa de interpretar a Constituição, inclusive apoiados em arrazoados principiológicos.²³⁵

²³³ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1138.

²³⁴ Ibid. p. 1138-1139.

²³⁵ Ibid. p. 1141.

Quando se afirma que o judiciário nem sempre tem a palavra final, a dificuldade contra majoritária também é reduzida. Assim, não importa como ou o que a corte decida, sua sentença sempre estará aberta ao questionamento dos demais poderes e do povo, sujeita, portanto, à futura alteração.

A despeito das qualidades que a teoria da construção coordenada apresenta, há pelo menos dois principais problemas. O primeiro denota que tais teorias provavelmente subestimam o papel da corte nos diálogos, supondo que os juízes têm força igual aos demais atores, em uma arena em que, na realidade, têm mais força para fazer sua vontade. O segundo surge quando se constata que o consenso se torna algo bastante improvável quando se considera que o pano de fundo da teoria são os freios e contrapesos da relação entre os poderes, frutificando, dessa forma, muito mais a prevalência do poder que tenha maiores propensões institucionais para lidar com a questão constitucional posta. A pesquisadora considera questionável, no entanto, se um sistema de concorrência mútua para atribuir um significado constitucional é realmente a melhor maneira de obter decisões duradouras e amplamente aceitas, já que uma disputa normalmente tende a cancelar um vencedor, ao invés de enriquecer o resultado com os diversos pontos de vista.²³⁶

5.2.2. TEORIAS DO PRINCÍPIO JURÍDICO (*THEORIES OF JUDICIAL PRINCIPLE*)

Em contraste com as teorias de construção coordenada, as teorias do princípio jurídico partem da premissa de que há um conjunto de competências únicas estabelecidas no Poder Judiciário para tratar de questões que envolvam princípios, permitindo a ele, a possibilidade de desempenhar um papel peculiar e exclusivo na dinâmica de um diálogo constitucional.²³⁷

Segundo Christine Bateup, alguns estudiosos consideram que há diálogo quando legislativo e executivo buscam impugnar eventuais erros judiciários cometidos em decisões principiológicas. Outros teóricos, entretanto, não dão tanta atenção às eventuais impugnações, mas sim a como o legislativo se organiza para construir políticas públicas considerando as decisões judiciais tomadas.

²³⁶ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1143.

²³⁷ Ibid. p. 1143-1144.

Vale dizer que esse grupo de teorias se subdivide em duas vertentes: a primeira relaciona a questão dos princípios ao controle político sobre a Corte e a segunda enfoca a articulação legislativa da política. Um esboço de cada uma dessas vertentes é a seguir apresentado.

5.2.2.1. PRINCÍPIOS E CONTROLES POLÍTICOS À CORTE (*PRINCIPLE AND POLITICAL CHECKS ON THE COURT*)

Nessa vertente, sustenta-se que embora o Judiciário possua posição privilegiada para lidar com questões de princípios, o erro é uma possibilidade eminente e deve ser levado em consideração. Com isso, o papel de fiscalizar o bom desempenho desta habilidade por parte dos juízes é atribuído aos poderes políticos. Nesse sentido, valendo-se dos estudos realizados por Bickel e Michael Perry, Christine Bateup sustenta que tais teorias aceitam a melhor alocação institucional do judiciário para lidar com questões de princípios em decorrência de seu distanciamento dos vícios da política e também porque os demais poderes não tratam de questões morais com frequência no âmbito de suas competências próprias, papel que seria mais bem desempenhado pelo judiciário. Contudo, como mesmo os juízes podem errar, os poderes inseridos na representação popular deveriam, para os defensores dessa vertente, ser capazes de impor freios aos eventuais erros dos magistrados. Segundo Michael Perry, o maior desses poderes no âmbito dos EUA é a possibilidade do Congresso de limitar a jurisdição de apelação da Suprema Corte.²³⁸

Sustenta-se que esses freios são suficientes para pautar uma atuação do judiciário voltada à concretização de um diálogo produtivo sobre o significado da Constituição. O movimento é visto em três etapas: a primeira vislumbra-se nas decisões tomadas pelos poderes políticos (legislativo e executivo); a segunda, se observa no momento da avaliação judicial sobre a constitucionalidade dessas decisões, baseada em princípios. E, por fim, a terceira se daria a partir da resposta dos poderes políticos, que pode aceitar, contestar ou até mesmo superar a sentença judicial, com o uso dos freios à sua disposição. Assim, este movimento poderia produzir dialeticamente, e graças ao papel principiológico desempenhado pela corte,

²³⁸ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1145-1146.

uma moralidade política mais autocrítica e madura, vocacionada às respostas corretas.²³⁹

A dificuldade contra majoritária é mitigada porquanto o legislativo teria, por estas teorias, a possibilidade de retificar os erros que considerar. O progresso em relação às teorias da construção coordenada advém da identificação desse papel único disposto ao judiciário, para lidar com as questões de princípios. Contudo, as premissas que sustentariam as teorias de princípios e controles políticos à corte são pouquíssimo demonstráveis empiricamente²⁴⁰. Também não é fora de dúvidas que juízes tenham mais condições institucionais para lidar com questões de princípios e de direitos fundamentais.

Os que defendem estas teorias enxergam no isolamento político e na desnecessidade imediata de responsabilização popular dos juízes uma característica aliada de boas decisões baseadas em argumentação moral. No entanto, o comportamento auto interessado dos congressistas seria um problema. Nesse contexto, Christine Bateup, sustenta que a incapacidade dos deputados e senadores para decidir com base em princípios nunca foi adequadamente demonstrada, bem como a forma magistral com que juízes lidam com argumentos morais igualmente é, um mito.²⁴¹

Destaca-se que o principal problema de tais abordagens encontra-se na contradição interna que assim denota: se o judiciário é superior para lidar com questões de princípios (como sustentam), por que os poderes políticos deveriam poder contrariar a “melhor opinião” dos juízes? Não é razoável afirmar que tal faculdade seria exercida apenas para corrigir os “erros” do judiciário, pois a própria determinação quanto a quais são os casos de decisões erradas é tema absolutamente em aberto na teoria constitucional.²⁴²

²³⁹ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1147.

²⁴⁰ Ibid. p. 1148.

²⁴¹ Ibid. p. 1149.

²⁴² Ibid. p. 1150.

5.2.2.2. PRINCÍPIOS E ARTICULAÇÃO LEGISLATIVA DE POLÍTICAS (PRINCIPLE AND LEGISLATIVE ARTICULATION OF POLICY)

Nessa perspectiva, o foco reside na contribuição do legislativo para a formação de um diálogo substantivo, devido à sua competência para lidar com a elaboração de políticas públicas. O diálogo surge quando o legislativo articula uma questão decidida pelo judiciário ampliando-a aos objetivos políticos. Com uma abordagem ligeiramente diversa das construções teóricas que percebem o legislativo como um freio institucional, as teorias de princípios e articulação legislativa de políticas percebem, também no legislativo, um conjunto de capacidades únicas que somariam algo peculiar no produto da engrenagem dialógica. O processo de elaboração de políticas, dada a necessidade de contemplação dos inúmeros interesses e consequências que devem ser sopesados, exige um aparato institucional que só está montado no legislativo e, por esta razão, só pode esperar dele respostas adequadas. O diálogo surgiria da compreensão mútua dos atores institucionais acerca dessas suas respectivas capacidades únicas, em que o judiciário melhor escrutina princípios e o legislativo melhor maneja as formas de atingir objetivos políticos mais amplos.²⁴³

É válido mencionar que esta vertente decorre das contribuições acadêmicas de Peter Hogg, Alison Bushell e Kent Roach, que escreveram tendo em vista o contexto canadense. Para Christine Bateup, a referida abordagem, ainda que tenha tido o contexto canadense como foco, tem potencial normativo e mesmo descritivo para se aplicar ao caso norte-americano.²⁴⁴

Segundo essa perspectiva, o isolamento político aparece como característica a favorecer debates sobre princípios no âmbito da corte. O diferencial se dá no reconhecimento de um papel também especial do parlamento no trato com as melhores formas de atingir objetivos políticos, ou seja, ele não funcionaria como mero freio nos eventuais “erros” da corte, mas seria proativo no exercício de seu papel. As decisões judiciais interpretando a Constituição funcionariam, pois, como a primeira etapa do diálogo, chamando a atenção dos poderes eleitos de forma a compatibilizar preocupações com direitos individuais e políticas socioeconômicas que beneficiem toda a sociedade. Assim, esta soma de pontos de vista seria capaz de produzir

²⁴³ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1151.

²⁴⁴ Ibid. cit. p. 1152.

decisões sobre direitos fundamentais moralmente mais defensáveis e que, ao mesmo tempo, sejam capazes de perceber os limites sociais e econômicos para a implementação destes direitos.²⁴⁵

A característica que conferiria maior propensão ao diálogo, no sistema canadense seria a que aceita expressamente a possibilidade de haver limitações aos direitos fundamentais. A utilização destas teorias ao caso norte-americano é possível porquanto, a despeito da ausência de previsão expressa da possibilidade de limitação de direitos fundamentais, tem-se como cânone da teoria constitucional moderna a possibilidade de limitação dos direitos fundamentais previstos nas Constituições.²⁴⁶

No entanto, a mencionada abordagem não está livre de problemas: aqui também se acaba por considerar que os juízes teriam capacidades superiores às dos legisladores em matérias de princípios, premissa controversa e pouco empírica tanto sobre as habilidades superiores dos magistrados, quanto às más práticas auto interessadas dos representantes do povo. Outro problema é que o diálogo aqui também não é entre iguais: o judiciário fala, o legislativo escuta; o judiciário inicia o processo de diálogo e o legislativo só então responde, numa atitude meramente reativa. Pouco restaria ao último, da condição de intérprete independente dos direitos constitucionais, pois os deputados e senadores tenderiam basear-se na compreensão dos direitos estipulada pela análise judicial, muito mais do que engajar-se numa deliberação profunda e independente em conjunto com seus pares sobre o sopesamento moral dos problemas em questão.²⁴⁷

5.2.3. TEORIAS DE EQUILÍBRIO (*EQUILIBRIUM THEORIES*)

Nessa teoria estão inseridas as concepções que não reconhecem ao Judiciário qualquer capacidade especial para lidar com questões de direitos. Os juízes são apenas uma das instâncias de discussão, de maneira a permitir que a sociedade, como um todo, alcance a concepção que ela entenda como a melhor possível. Tais teorias do equilíbrio conseguiriam compreender a especialidade do papel judicial nos diálogos sem alocá-lo em posição privilegiada na conversa institucional. O papel dos

²⁴⁵ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1152.

²⁴⁶ Ibid. p. 1153-1154.

²⁴⁷ Ibid. p. 1156-1157.

juízes seria o de fomentar um amplo debate social sobre o sentido da Constituição, debate este que conduziria a um equilíbrio sobre o significado da Carta Política. Os principais defensores dessa corrente teórica são Barry Friedman, Robert Post e Reva Siegel.²⁴⁸

Segundo Christine Bateup, os estudos de Friedman são os de maior fundamento empírico, baseados em pesquisas sobre as interações entre o judiciário, os demais poderes e o próprio povo. Tais estudos mostram que a margem de manobra da corte para decidir sobre direitos é ampla, mas não ilimitada. Caso ela se afaste demais daquilo que pensam os demais poderes e a população, é provável que surjam resistências efetivas por partes desses outros atores políticos, exigindo mudanças de posição dos juízes. Uma das principais forças para controlar as decisões do tribunal seria a opinião pública, e, ainda que não se tenha conseguido determinar as minúcias da inter-relação de ambas, é notável que, no caso norte-americano, as decisões judiciais tendam a se perfilar à opinião pública considerando várias séries temporais analisadas.²⁴⁹

É fora de dúvida que a Suprema Corte tem restrições para decidir o que quiser, contudo, isto não invalida seu papel relevante na discussão sobre o significado constitucional. Nessa senda, a corte funcionaria como um facilitador da discussão de valores constitucionais com a sociedade, garantindo vias específicas do debate social ao emitir suas posições e esclarecer os vários possíveis pontos de vista sobre o significado constitucional. Segundo Christine Bateup, Friedman defende que o *judicial review*, nos EUA, serve para promover e facilitar o diálogo constitucional. A corte, nesta dinâmica, não apenas inicia e pauta o debate, mas é afetada e pautada por opiniões externas, seja no próprio julgamento em questão, seja no futuro, com a superação do entendimento anterior. Configura-se assim, um diálogo real, de mão dupla, no qual o tribunal sofre as influências, além de influenciar.²⁵⁰

Ao longo do tempo, este processo gera um equilíbrio de posições que é aceito por todos os atores envolvidos no diálogo constitucional. Assim, o papel especial do judiciário é o de esclarecer a distinção entre o que são direitos fundamentais daquilo

²⁴⁸ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1157.

²⁴⁹ Ibid. p. 1158.

²⁵⁰ Ibid. p. 1159-1160.

que é o mero produto das preferências políticas imediatas (maiorias), sendo que, no longo prazo, com o funcionamento das instituições e com a participação da sociedade, caminhar-se-ia para uma compatibilização entre ambos.²⁵¹

Nessa discussão, entende que a referida dinâmica poderia reduzir preocupações com a dificuldade contra majoritária, pois as visões do legislativo (e do próprio povo) nunca seriam meramente subjugadas. Já Post e Siegel entendem que, mesmo num âmbito de equilíbrio, a ação do judiciário pode tornar-se um problema democrático, já que existem determinados valores constitucionais fundamentais sobre os quais a corte teria pouca permeabilidade a opiniões contrárias, ainda que de maiorias populares ou legislativas. Para eles, a existência desses casos recomendaria uma postura geral de autocontenção dos juízes, para que a corte não viesse a ser concebida pela sociedade como a única capaz de interpretar a Constituição em última instância. Se isso ocorresse, com o tempo, os demais poderes e a própria sociedade deixariam de questionar as decisões do tribunal e o próprio diálogo cessaria, resultando em uma diminuição da legitimidade das próprias decisões judiciais com a consequente ampliação da dificuldade contra majoritária.²⁵²

A despeito das teorias do equilíbrio não resolverem totalmente a dificuldade contra majoritária, são as mais propensas entre as até aqui apresentadas, a lidar com um papel específico e proveitoso do judiciário no que diz respeito à interpretação constitucional. Elas têm, também, o mérito de perceber a importância e a atuação do povo, via opinião pública, ampliando a atenção de pesquisa para além dos três poderes.

Tais teorias, entretanto, apresentam outros problemas. O principal estaria no quanto estas abordagens sustentam-se, para perceber a existência de diálogo em um engajamento popular relevante nos debates sobre direitos. Isso porque, segundo pesquisa apresentadas pela autora, a participação popular e o interesse político têm diminuído, fato pode enfraquecer o potencial explicativo da opinião pública como voz dentro do diálogo constitucional. É difícil contestar, porém, que, no longo prazo, as decisões judiciais tendam a acompanhar a opinião pública, fato que gera um quadro

²⁵¹ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1160.

²⁵² Ibid. p. 161-1163.

analítico impreciso sobre como se dá essa influência.²⁵³

Outra crítica que se impõe a estas teorias é a sua eventual aplicabilidade a casos que extrapolem o norte-americano. Sobretudo a ideia de um diálogo de longo prazo, em que as decisões da corte podem ser debatidas socialmente e superadas após longos anos, seria algo muito peculiar dos EUA, em que os mecanismos de diálogo são muito informais ou não institucionalizados em lei. No Canadá, por outro lado o diálogo é de menor prazo, até mesmo porque há mecanismos previstos explicitamente para ativá-lo. A autora defende, entretanto, que a existência de diálogos de curto prazo em sistemas como o canadense não impedem que, também neles, ocorram as trocas e argumentações de longo prazo, em que o povo e os demais poderes posicionam-se e conseguem obter mudanças por parte do judiciário sobre interpretação constitucional.²⁵⁴

5.2.4. TEORIAS DE PARCERIA (*PARTNERSHIP THEORIES*)

Nas teorias de parceria, defende-se que existe um papel específico a ser desempenhado por cada um dos poderes no exercício do diálogo constitucional, sem qualquer privilégio ao judiciário. Cada ramo de governo aprenderia com as manifestações interpretativas dos demais. Nesse caminho, todos teriam igual status e contribuiriam para encontrar as melhores respostas constitucionais para a sociedade, cada qual com suas distintas características e responsabilidades institucionais.²⁵⁵

O principal nome acadêmico a frente destas teorias seria o de Janet Hiebert. Embora a mencionada pesquisadora escreva com base no caso canadense, Bateup sustenta que suas teses expandidas para os EUA e outros países. O cerne da teoria parte da afirmação de que cortes e parlamentos devem medir a razoabilidade de seus atos e decisões com base em suas próprias interpretações acerca dos valores contidos na Constituição. Destarte, a consequência imediata desta abordagem é garantir aderência constitucional a todas as leis, já que nem todas as matérias decididas pelo parlamento serão questionadas perante a corte e mesmo as que não

²⁵³ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1164.

²⁵⁴ Ibid. p. 1167-1168.

²⁵⁵ Ibid. p. 1169-1170.

forem, devem também gozar de sustentação no texto da Constituição. Segundo Christine Bateup, Hiebert refuta a ideia de que cortes são melhores para lidar com princípios e decidir com base em arrazoados “morais”. Por outro lado, defende que como há um certo isolamento político dos juízes, tal característica os favoreceria para perceber quando as políticas estipuladas pelo legislativo têm o potencial de ferir ou restringir desnecessariamente direitos fundamentais.²⁵⁶

Vale mencionar que, para Janet Hiebert, a interação proposta não pode ser regida pela corte. Isso porque, ambas as instituições possuem expertises singulares que precisam ser reconhecidas. Nessa comparação de capacidades institucionais, defende-se que cortes e parlamentos analisam problemas sob prismas diferenciados. Juízes não estariam bem posicionados para avaliar quais os melhores ou piores meios escolhidos pelo legislador para perseguir seus objetivos. Seriam capazes, todavia, de fiscalizar se a deliberação legislativa foi de boa qualidade e se houve um esforço sincero de balancear os direitos e seus limites.²⁵⁷

Aponta-se, contudo, dificuldades com a atuação da corte correlacionadas à sua própria natureza, que poderiam ser sanadas com o olhar diferenciado do legislativo. Isso porque é o legislativo que melhor identificaria casos em que é necessário restringir direitos, pois teria mais condições de acessar aspectos da realidade política. Nessa quadra, as decisões políticas seriam, diferentemente das judiciais, baseadas em conhecimentos especializados, informações e dados relevantes, testes e falhas anteriores, experiências comparativas e estimativas melhores.²⁵⁸

Outrossim, Christine Bateup vislumbra que, com papéis distintos, mas interconectados na dinâmica dialógica de interpretação constitucional, legislativo e judiciário devem agir com certa parcimônia sem superestimar suas decisões, buscando conhecer e aprender com os pontos de vista do outro. Nesse caminho, o diálogo se iniciaria com a discussão de propostas de leis, no âmbito parlamentar, para saber-se se estão conforme a Constituição, passando em seguida, pela corte na análise de casos concretos, com julgamentos realizados em bases jurídico-

²⁵⁶ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1170-1171.

²⁵⁷ MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 153-154.

²⁵⁸ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1171.

argumentativas terminando, por fim, em uma réplica do legislativo, que, a depender do que e como tiver se manifestado a corte, poderá ou não responder a decisão judicial. Vale mencionar que no caso canadense, este último momento poderá ser o da utilização da Seção 33 da Carta de Direitos e Liberdades, aplicando-se a *notwithstanding clause*.²⁵⁹

O estudo destaca que a vantagem de ser ter uma Carta de Direitos (uma Constituição) não é a promessa de solução judicial de disputas políticas envolvendo direitos, mas a substancial melhora da análise e busca estatal sobre a adequação das decisões públicas, por meio do diálogo constitucional. Vale dizer que o papel do judiciário, nestas teorias, é essencial sem ser superior ao do legislativo. Aquele não é moralmente mais capaz ou mais bem aparelhado para decidir sobre direitos, mas tem, em sua conformação e regras de funcionamento, capacidades e defeitos que o parlamento não tem. Observa-se que a dificuldade contra majoritária é bem resolvida também, uma vez que, não havendo primazia aos pontos de vista judiciais, resta espaço suficiente para as decisões democráticas sobre direitos.²⁶⁰

Vale dizer que esta abordagem é prescritiva ainda que estejam presentes nas realidades constitucionais, os aspectos que lhe viabilizem. Assim, há riscos de que os legislativos não consigam dialogar, na prática, com decisões das cortes, sucumbindo aos pontos de vista dos juízes. Há também, em várias situações, a dificuldade de o legislativo conseguir tornar a decidir políticas que tenha anteriormente abraçado, seja porque o seu conteúdo não é mais o foco pragmático do momento, seja porque a própria maioria que antes atuou não seja mais a mesma. Apesar de tais críticas, no plano normativo, as teorias da parceria seriam as mais satisfatórias em apontar o papel dialógico das cortes. De igual modo, essas teses respondem bem à dificuldade contra majoritária, pois não há qualquer supremacia dos juízes frente os parlamentares.²⁶¹

A incompletude destas teorias da parceria, de outro lado, seria o pouco grau de atenção que dariam ao papel do povo e da opinião pública no processo de diálogo, sobretudo quando comparadas com as abordagens oriundas das teorias do equilíbrio.

²⁵⁹ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1171-1172.

²⁶⁰ Ibid. p. 1172.

²⁶¹ Ibid. p. 1173.

Diante de tal conclusão, a melhor perspectiva para o avanço dos diálogos constitucionais seria uma junção entre os predicados das últimas duas teorias, reforçando o papel institucional do legislativo para responder à corte, mas sem subestimar a importância da população na dinâmica da interpretação constitucional.²⁶²

5.3. A FUSÃO DIALÓGICA (*DIALOGIC FUSION*)

A fusão dialógica é a combinação das teorias da parceria e do equilíbrio, permitindo resolver a legitimidade democrática, ao mesmo tempo em que compreende os aspectos sociais e institucionais do diálogo. À concepção institucional oferecida pelas teorias de parceria, a fusão dialógica acrescenta um exame do papel do Judiciário de facilitador da discussão dentro da sociedade dos temas centrais da Constituição. O resultado seria a possibilidade de se alcançar um consenso mais resistente e aceito pelos próprios cidadãos, algo que já era defendido pelas teorias de equilíbrio.²⁶³

Segundo a autora, as teorias do equilíbrio centram a atenção no potencial da ampla discussão social dos temas constitucionais, sendo ela ampla no sentido de envolver muitos atores para além das instituições do Estado. Demandam, portanto, período de tempo maior, se comparada com outras pretensões de resposta dialógica em menor prazo. Vale lembrar que estas abordagens não respondem bem à dificuldade contra majoritária quando se trata de temas de menor relevância social, nos quais não se espera grandes mobilizações da cidadania de discussões interpretativas. Tais lacunas podem ser bem resolvidas com a adição de aspectos das teorias da parceria, as quais vislumbram perspectivas institucionais peculiares a cada poder na busca pelo sentido das normas constitucionais, conhecendo e aprendendo um com a posição do outro e melhorando, assim, as respostas finais.²⁶⁴

Na junção teórica proposta, parte-se da premissa de que os juízes podem, ao mesmo tempo, canalizar a discussão social ampla sobre temas constitucionais e

²⁶² BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1174.

²⁶³ SILVA, Cecília de Almeida. (et. al.). **Diálogos institucionais e ativismo**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 100.

²⁶⁴ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1175.

trazer à arena do debate suas visões peculiares e enriquecedoras sobre o sentido das normas em questão. Podem, ainda, responder dialogicamente às postulações do legislativo que aprovou a lei debatida, compreendendo, mais do que o simples texto final, as razões que levaram o parlamento a fazê-lo.²⁶⁵

Nesse caminho, ao defender esta visão dialógica de mão dupla, surgem duas perspectivas sobre o controle judicial de constitucionalidade. Uma primeira, é que ele auxilia na produção de respostas mais duradouras, amplamente aceitas e construídas em conjunto pela sociedade sobre a compreensão constitucional. A segunda, que ele auxilia no enriquecimento da resolução institucional de casos contenciosos concretos num debate profícuo de sentido com os demais poderes. Dessa forma, em um contexto de desacordo profundo sobre o significado de direitos, essa compreensão teórica combinada oferece a chance de produzir respostas para os problemas constitucionais que não são apenas satisfatórias na resolução de casos específicos, mas que também o são para a cidadania como um todo.²⁶⁶ Christine Bateup conclui seu estudo deixando em aberto a seguinte provocação:

(...) O desafio que resta para os teóricos constitucionais é pensar em mecanismos criativos que permitam que esta visão de diálogo seja plenamente alcançada em sistemas constitucionais em todo o mundo.²⁶⁷

6. A QUESTÃO DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS E A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA TEORIA NA RELAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE O TCU E O STF.

Atendendo à provocação de Christine Bateup, não é difícil imaginar possibilidades de aplicação parcial das teorias de diálogo institucional sistematizadas pela autora, em especial as teorias da parceria e do equilíbrio ou a combinação de ambas, na solução de problemas concretos, envolvendo instituições, e não necessariamente poderes, tais como os apresentados ao longo da presente dissertação.

²⁶⁵ BATEUP, Christine. Op. cit. p. 1175.

²⁶⁶ Ibid. p. 1176.

²⁶⁷ No original: "(...) *The challenge that remains for constitutional theorists is to think of creative design mechanisms that will enable this vision of dialogue to be more fully achieved in constitutional systems throughout the world*".

Vale rememorar que, no caso concreto que serviu de referência ao presente estudo, apresentado no Capítulo III, o que se vê no episódio do pagamento da URP aos servidores da UnB é que, a despeito do TCU ter seguido a jurisprudência dominante no âmbito do STF acerca do assunto, as decisões liminares concedidas em favor dos servidores, em 2006 e 2010, autorizando a continuidade dos pagamentos, se mantêm produzindo efeitos até hoje. É a imposição da supremacia judicial, a despeito da questionável assertividade das decisões proferidas pelo STF. Essas sobreditas decisões em sede liminar, para além de expressar uma simples divergência de entendimento entre ministros do próprio supremo, deixam transparecer, em seu conteúdo, que o TCU não teria competência técnica para tratar de assuntos tais como a análise dos limites da coisa julgada por ocasião da execução da sentença. E essa conclusão é possível quando se observa que os principais argumentos apresentados pelo TCU sequer foram avaliados pela então relatora e que até hoje o mérito não foi decidido pela Corte Suprema.

Nesse caso concreto, o diálogo entre as instituições, STF e TCU, serviria, no mínimo, para acelerar o julgamento de mérito dos mandados de segurança impetrados. Nesses diálogos, temas como o impacto orçamentário mensal e anual desses pagamentos poderiam ser levado à mesa para que a Corte Suprema decidisse de forma definitiva e da forma mais assertiva, para um ou outro lado. Trata-se da busca pela melhor solução, considerando todas as informações disponíveis e as capacidades institucionais dos entes envolvidos. Ganharia, com isso, a segurança jurídica, já que com a decisão definitiva a previsibilidade para o futuro, tanto para os beneficiários da parcela quanto para a União, deixaria de ser provisória, ganhando contornos perenes.

Da mesma maneira, por meio de diálogos institucionais, seria possível evitar a ocorrência de decisões como a apresentada na seção 3 do presente capítulo, onde fica claro que, em determinadas situações, o STF não sabe ao certo quais são as competências exclusivas do TCU, e as toma para si, permitindo concluir que as instituições não estão mais se reconhecendo. De igual modo, diálogos poderiam evitar que a Corte de Contas tomasse decisões que escapam de sua competência,

evitando atuação “revisional” posterior por parte do Supremo²⁶⁸. Vale dizer que os diálogos também seriam ferramentas importantes para demonstrar e compartilhar entre as instituições envolvidas as capacidades, técnica e institucional, para enfrentar os temas mais complexos. Com isso, estimula-se a confiança mútua entre as instituições, já que cada uma passa a saber do que a outra é capaz e quais são suas limitações.

E a comunicação dialogal entre o STF e o TCU poderia se dar por meio de instrumentos formais, tais como acordos de cooperação, ou por meio de uma cultura informal que poderia ser encampada pelos ministros das referidas cortes. No primeiro caso, vale mencionar que já existe ao menos uma iniciativa vigente entre STF e TCU: Trata-se do Acordo de Cooperação 10/2013 que tem por objetivo: “*Cooperação técnica e assistência mútua entre o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Contas da União, por intermédio do Instituto Serzedello Corrêa, visando ao esforço conjunto na área de capacitação e desenvolvimento profissional dos servidores de ambos os órgãos, nas modalidades presencial e à distância*”. Conforme se vê, seria desejável que outros instrumentos formais de diálogo fossem constituídos com vistas a aprimorar a atuação conjunta das referidas cortes.

Também no sentido da comunicação formal, o arcabouço legal existente seria um bom começo e poderia ser utilizado para viabilizar tais diálogos. Considerando que contra as decisões do TCU, nos termos do art. 102, I, alínea “d” da CF/1988²⁶⁹, cabe mandado de segurança no âmbito do STF, uma possibilidade para estabelecer diálogos entre a Corte de Contas e a Corte Suprema seria utilizar os dispositivos

²⁶⁸ Segundo Carlos Ari Sundfeld, observadores vêm notando que o TCU por vezes extrapola suas competências, com opiniões, recomendações, exigências ou proibições que, mesmo sem dizê-lo, baseiam-se não em razões jurídicas, mas em razões políticas, isto é, em convicções de seus agentes quanto às decisões administrativas que seriam mais convenientes ou oportunas. Essa atuação tem dado ensejo a diagnósticos segundo os quais o órgão de controle estaria tentando capturar as políticas públicas e assumir indevidamente a discricionariedade dos gestores (SUNDFELD; CÂMARA, 2013, p. 178; JORDÃO, 2014, p. 228; ROSILHO, 2016, p. 341).

²⁶⁹ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;

contidos na Lei 12.016/2009. Na norma mencionada, alguns comandos, caso recebam a devida atenção seriam hábeis, em um primeiro momento, a estimular um produtivo diálogo que poderia esclarecer pontos controversos e acelerar a decisão da Corte Suprema. São exemplos as disposições contidas no art. 7º, a saber:

Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

I - que se notifique o coator do conteúdo da petição inicial, enviando-lhe a segunda via apresentada com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, preste as informações;

II - que se dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, para que, querendo, ingresse no feito;

(...)

§ 4º Deferida a medida liminar, o processo terá prioridade para julgamento.

(...)

No caso do controle judicial de atos do TCU pelo STF, por meio do citado artigo, a norma sugere o estabelecimento de um diálogo entre as referidas instituições já que prevê, como regra, que o primeiro ato judicial seja o despacho notificando o coator para que, no prazo de 10 dias, preste informações. No § 4º, resta estabelecido que, deferida a liminar, o processo terá prioridade de julgamento. Esse dispositivo preconiza que, uma vez deferida a liminar, o julgamento de mérito deve ocorrer dentro de prazo exíguo. Trata-se de clara preocupação com a segurança jurídica do sistema normativo já que não é desejável que uma decisão proferida em sede de cognição precária tenha a validade indefinidamente perpetuada.

Observa-se, que no caso URP, referido comando não foi observado, eis que as liminares deferidas nos MS 28.819 e 26.156 continuam vigentes mesmo depois de passados, respectivamente, mais de sete e onze anos das concessões de segurança.

Outro dispositivo a ser mencionado é o previsto no art. 12 da Lei 12.016/2009. Isto porque o referido comando preconiza prazo razoável para que a decisão seja tomada pelo juiz.

Art. 12. Findo o prazo a que se refere o inciso I do caput do art. 7º desta Lei, o juiz ouvirá o representante do Ministério Público, que opinará, dentro do prazo improrrogável de 10 (dez) dias.

Parágrafo único. Com ou sem o parecer do Ministério Público, os autos serão conclusos ao juiz, para a decisão, a qual deverá ser necessariamente proferida em 30 (trinta) dias.

Com esses dispositivos, seria possível construir um caminho de diálogo que, de forma simples, poderia culminar em resultados positivos. Uma possibilidade seria o STF adotar como regra para a análise de atos do TCU pela via do mandado de segurança, antes de conceder a liminar, solicitar esclarecimentos acerca do ato impugnado de maneira a decidir com o máximo de informações. Além disso, nos casos de concessão de liminares, com ou sem oitiva prévia do TCU, a Corte Suprema poderia fazer valer, como regra, a celeridade prevista na Lei 12.016/2009, decidindo o mérito da questão dentro de prazo razoável, em especial quando a questão envolver pagamentos que onerem a União, a exemplo do caso URP. Ganharia com isso a segurança jurídica do sistema normativo pátrio.

No que diz respeito ao estabelecimento de diálogos institucionais informais, estes precisariam ser inseridos na cultura organizacional das instituições e dependeriam da compreensão por parte dos membros das Cortes de que as melhores soluções para problemas complexos são obtidas por meio da interlocução entre as instituições. Nesse sentido, eventuais posições particulares precisariam ser colocadas de lado para dar espaço a soluções discutidas e acordadas. Certamente, essa postura traria ganhos significativos para a consolidação definitiva das referidas instituições, contribuindo para a coesão e coerência do sistema jurídico pátrio.

No caminho dos diálogos informais, seria preciso também reconhecer que, a despeito da Supremacia Judicial que se impõe no constitucionalismo contemporâneo, vislumbra-se também, atualmente, uma nova separação de poderes, tal como propõe Bruce Ackerman. Para o autor, “no século XXI, precisamos de um modelo muito mais amplo, capaz de suscitar comparações sistemáticas em uma escala mundial, e reflexões normativas informadas a partir das contínuas lições da experiência”.²⁷⁰

Nesse caminho, Ackerman sugere uma releitura do modelo tripartite de Montesquieu demonstrando sua incongruência com os atuais desenhos institucionais e a preocupação de como os novos atores se justificam em uma democracia. Nessa senda, o autor defende que quatro pressupostos devem ser preenchidos, para se

²⁷⁰ ACKERMAN, Bruce. Adeus, Montesquieu. **Revista de Direito Administrativo**, Vol. 265, 2014, p. 14.

averiguar a legitimidade das “novas” instituições, que não se resumem ao Legislativo, Judiciário e Executivo:

- a) Ligação com o valor democracia (ou teorias econômicas, no caso do Banco Central);
- b) Recusa de que agentes políticos auto interessados estejam a frente dessas instituições;
- c) Insulamento dessas instâncias, que conduzirá a um trabalho melhor; e
- d) Análise empírica comparativa de como instituições “independentes” funcionam em outros países.

Trazendo as lições de Ackerman para o Brasil, os novos centros de poder (novos atores políticos para além dos tradicionais) ganham cada vez mais proeminência. Exemplos evidentes são o Ministério Público com sua influência na agenda pública e canalização dos movimentos sociais e o Tribunal de Contas da União com sua influência na agenda política e social e na defesa da coisa pública. Admitindo que estamos diante de uma nova separação de poderes, pavimentam-se o caminho para que as interpretações sobre o mesmo tema feitas por “outro poder” sejam levadas mais a sério pelo Poder Judiciário. Com isso uma solução pela via do diálogo institucional ganha contornos possíveis.

7. CONCLUSÃO

O estudo desenvolvido no presente capítulo centrou-se em investigar a possibilidade de aplicação das Teorias de Diálogo Institucional como alternativa para mitigar a crescente tensão que surge em decorrência do controle judicial exercido pelo STF, sobre os atos praticados pelo TCU. Nesse caminho, partindo da teoria da separação de poderes até chegar ao constitucionalismo contemporâneo, observou-se que o Poder Judiciário ganhou importância relevante, passando a protagonizar, em muitas situações, exclusivamente a interpretação constitucional para dar solução aos casos concretos decorrentes da aplicação de normas abstratas, em detrimento das competências e capacidades dos demais poderes.

No caso concreto de intervenção do STF na atuação do TCU no caso URP, para além das divergências de entendimento no âmbito da Corte Suprema, surge como agravante, uma possível má compreensão das atividades desenvolvidas pela Corte de Contas, inclusive no que diz respeito às suas competências constitucionais. Essa suspeita é reforçada por meio de intervenções “impróprias” do STF, como a ocorrida no MS 32.418, julgado na sessão de 12/5/2015, no qual a Suprema Corte determinou ao Presidente do TCU (autoridade impetrada), em sede de mandado de segurança, que julgasse legal ato de concessão de pensão civil sem, no entanto, conhecer as informações do caso concreto, as quais não estavam contempladas no *Writ*. Nesse exemplo, a Corte Suprema investiu-se na competência do TCU, consignada no art. 71, inciso II, da Constituição Federal, sem, contudo, possuir “a capacidade” necessária para a precisa análise de legalidade, em decorrência das limitações processuais impostas à via do mandado de segurança.

O novo exemplo apresentado serviu para reforçar a percepção no sentido de que o STF “parece” desconhecer as competências constitucionais atribuídas ao TCU além de não reconhecer a capacidade de análise jurídica do TCU, não prestando a mínima deferência a atuação da Corte de Contas. Em conjunto com o caso URP, o exemplo mencionado reforça a percepção no sentido de que as tensões entre o STF e o TCU tem aumentado em razão do controle judicial exercido pela Suprema Corte.

Ademais, conforme se viu nesse novo exemplo, a supremacia judicial do STF se impôs, investindo-se a Suprema Corte na competência constitucional do TCU, a despeito da fragilidade de se analisar fato e prova pela via do mandado de segurança. É nesse contexto que a teoria dos diálogos institucionais pode oferecer contribuições para mitigar problemas de compreensão (externa e interna) entre as instituições, além de incentivar, na medida do possível, a atuação cooperativa na resolução dos problemas que são colocados perante às instituições.

Vale mencionar que as intervenções do STF na atuação do TCU, mencionadas nessa dissertação não são as únicas. É nesse contexto que se insere a Teoria dos Diálogos Institucionais, na medida em que surge como alternativa apta a oferecer contribuições para mitigar problemas de compreensão (externa e interna) entre as instituições, além de incentivar, na medida do possível, a atuação cooperativa na resolução dos problemas que são colocados perante às instituições.

Nesse caminho, importantes são as contribuições teóricas oferecidas na sistematização proposta por Christiane Bateup, resumida na Figura 3 a seguir:

Figura 3 – Síntese da sistematização proposta por Christine Bateup



Fonte: Elaborado pelo autor.

Entre as proposições apresentadas destacam-se as teorias do equilíbrio, a da parceria e a que preconiza a fusão entre as duas. Embora tais teorias tenham sido elaboradas considerando a possibilidade de diálogo entre os poderes, em especial o legislativo e o judiciário, não seria difícil adaptá-las para possibilitar sua aplicação, ainda que em parte, em situações que envolvam embates entre instituições tais como o que se vislumbra na presente dissertação (STF *versus* TCU). Deixando de lado, em alguma medida, a rígida supremacia judicial, a ideia de que cada instituição tem a ensinar e pode aprender no contexto interpretativo parece ser um bom começo na busca de soluções cooperativas e democráticas.

Por meio de uma cultura de diálogo institucional seria possível dar aos jurisdicionados as melhores respostas, que seriam precisas e bem elaboradas, consolidando a segurança jurídica. Estabelecido um canal dialógico de comunicação, as instituições passariam a se conhecer melhor, sabendo cada vez mais quais são suas capacidades diante de determinados problemas, bem como quais são os limites

de suas atribuições constitucionais. Com isso, as situações de embates entre elas em decorrência de posicionamentos divergentes ou em decorrência do controle judicial dos atos do TCU, seriam levadas a um nível mínimo. Dessa forma, acredita-se o desenho institucional previsto pela Constituição Federal de 1988 sairia ainda mais fortalecido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de pesquisa contida na presente dissertação buscou investigar as razões que pudessem explicar as intervenções do Supremo Tribunal Federal na atuação do TCU, nos casos em que a Corte de Contas desempenha suas atribuições constitucionais. Para tanto, a pesquisa empírica foi delimitada para abarcar a fiscalização, exercida pelo TCU, nos atuais pagamentos de parcelas decorrentes de planos econômicos a servidores públicos com fundamento em decisões judiciais transitadas em julgado, seja no julgamento de contas, seja no registro dos atos de aposentadorias e pensões. Como caso concreto de estudo, foi escolhido o pagamento do índice decorrente da URP aos servidores da Universidade de Brasília.

Diante de tal problemática, elaborou-se a seguinte questão de pesquisa: As tensões observadas em decorrência do progressivo aumento das revisões judiciais de atos do TCU, amparadas pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, permitem inferir que a Corte de Contas tem atuado fora de suas competências constitucionais?

Em resposta à referida questão formulou-se a seguinte hipótese, a qual foi confirmada ao longo dessa dissertação, no seguinte sentido: a despeito da crescente intervenção do poder judiciário nas decisões proferidas pelo TCU, a Corte de Contas, em regra, atua guiada pelos preceitos constitucionais e legais que detalham suas competências norteando-se pela jurisprudência do STF, sendo possível concluir que boa parte das revisões judiciais que efetivamente ocorrem, se devem a uma má compreensão das funções atribuídas ao TCU pela Constituição Federal, agravada pela supremacia judicial exercida pelo Poder Judiciário, em especial, pelo STF.

A seguir, articulam-se as principais conclusões da presente dissertação:

No que diz respeito ao Tribunal de Contas da União, suas competências, características gerais e formas de atuação, as conclusões essenciais que podem ser extraídas do Capítulo I podem ser assim sintetizadas:

- i O Tribunal de Contas da União tem suas competências hauridas diretamente da Constituição, conforme prescrevem os seguintes dispositivos da carta magna: artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, parágrafo único.

Trata-se de um órgão que possui autonomia financeira e independência funcional, cabendo-lhe, entretanto, prestar auxílio ao Congresso Nacional no exercício do Controle Externo.

ii As competências do TCU, à luz do texto constitucional, podem ser classificadas em: próprias, porque são peculiares aos procedimentos de controle; exclusivas, porque são competências constitucionais destinadas tão-somente para o Tribunal de Contas, não podendo ser exercidas por nenhum outro órgão ou Poder, nem mesmo pelo Poder Legislativo; e indelegáveis, porque são competências que envolvem atividade de controle da atividade financeira do Estado, sendo, por isso, de exercício privativo do Poder Público, cuja execução também é privativa do Tribunal de Contas, sem possibilidade de delegação.

iii As decisões proferidas pelas Cortes de Contas, estas não se igualam às decisões jurisdicionais, visto que se submetem ao controle pelo Poder Judiciário. Não obstante, essas decisões também não se identificam com a função puramente administrativa. Nessa discussão, sustenta-se que as decisões dos Tribunais de Contas se colocam a meio caminho entre decisões jurisdicionais e administrativas, em razão de possuírem fundamento constitucional, sobrepondo-se às decisões das autoridades administrativas, qualquer que seja o nível em que se insiram na Administração Pública.

iv Para a maior parte da doutrina, prevalece o entendimento no sentido de que as decisões dos Tribunais de Contas, mesmo quando adotadas em decorrência de matéria que o Constituinte estabeleceu na competência de julgar ou apreciar, podem ser revistas quanto ao mérito no âmbito do Poder Judiciário em decorrência da plena aplicação do princípio da inafastabilidade da jurisdição.

v Quanto às capacidades institucionais é possível dizer que a Constituição delegou aos Tribunais de Contas, exclusivamente, entre outras atribuições, o julgamento das contas dos administradores públicos e daqueles que tiverem dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Conferiu, ainda, à Corte de Contas, a competência para apreciar a legalidade dos atos de pessoal, quais sejam, admissões, aposentadorias, pensões civis e militares e reformas. Noutro giro, a mesma Constituição prevê

o poder-dever de o Poder Judiciário examinar a juridicidade dessas decisões em face da Constituição, com fundamento na inafastabilidade da jurisdição.

vi Ao controlar os aspectos formais das decisões proferidas pelo TCU, com foco nos aspectos vinculados do ato em xeque para estabelecer que, seja quando do exame dos elementos do ato decisório do TCU, seja quando, dentro daquele exame, tiver que adentrar ao exame do ato administrativo reprovado pelo TCU (motivo determinante da sua decisão), o Poder Judiciário terá ampla legitimidade para exercer rigoroso controle da legalidade e constitucionalidade dos elementos vinculados. Portanto, em tais hipóteses o argumento das capacidades institucionais pode apontar a solução já que dizer o direito aplicável ao caso concreto é a principal função dos juízes na separação de poderes.

vii De outro lado, para qualquer caso em que se mostre possível o controle exercido pelo Poder Judiciário em face das decisões proferidas pelo TCU, será essencial que o órgão judicial leve em conta os elementos procedimentais e funcionais contidos na decisão administrativa, tendo em vista que “*comporão um sistema de standards decisórios*”. Nessa situação, é possível afirmar que, diante de certos pressupostos fáticos e jurídicos, a postura do Poder Judiciário “poderá” ser de reverência às decisões do TCU²⁷¹. No entanto, para que essa hipótese seja consolidada como uma prática saudável é preciso que a inter-relação entre o TCU e o Poder Judiciário seja estimulada, por meio do estabelecimento de canais de diálogo e de trocas de informações.

No que diz respeito às considerações levadas a efeito acerca da coisa julgada e seus limites, as conclusões mais relevantes hauridas do Capítulo II são:

i A coisa julgada é a autoridade que torna imutável a norma jurídica individualizada e contida na parte dispositiva de uma decisão. Também se verificou que a coisa julgada, para o bem da segurança jurídica do sistema processual, deve observar certos limites, dados pela lei e esclarecidos pela doutrina e jurisprudência.

²⁷¹ BINENBOJM. Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. Op. cit. p. 232.

ii Definir os limites objetivos da coisa julgada é explicar o conteúdo da decisão judicial e verificar qual extensão desse conteúdo será acobertado pela autoridade da coisa julgada. Na prática, para identificar os limites objetivos da coisa julgada basta responder à pergunta: o que se submete aos efeitos da coisa julgada? Verificou-se, ainda, que o deslinde preciso do alcance objetivo da coisa julgada deve levar em conta a causa de pedir e o pedido.

iii Quanto aos limites subjetivos, estes definem quem será o destinatário final dos efeitos produzidos pela decisão jurisdicional transitada em julgado. Portanto, estudar os limites subjetivos da coisa julgada significa identificar quais sujeitos serão alcançados pela autoridade da coisa julgada. Na prática, para identificar os limites subjetivos da coisa julgada basta responder à pergunta: quem se submete aos efeitos da coisa julgada? Vale mencionar que a análise dos limites subjetivos da coisa julgada demanda também observar a presença de partes que possuam legitimação para representar terceiros interessados, como nos casos de ações propostas por sindicatos e associações de classes em benefício de seus substituídos e representados.

iv O limite temporal remete a saber não só desde quando existe coisa julgada como também até quando deve-se manter a imutabilidade e indiscutibilidade da decisão. Nesse caso, aspecto importante a ser destacado diz respeito aos casos de relações jurídicas de trato sucessivo, que são aquelas cuja hipótese de incidência concerne a fatos ou situações que perduram no tempo, permitindo, conforme a variação das circunstâncias fáticas, modificações das posições jurídicas internas (ônus, direitos, faculdades) ou ao menos seu redimensionamento.

v Nesses casos, a sentença tem eficácia enquanto se mantiverem inalterados o direito e o suporte fático sobre os quais estabeleceu o juízo de certeza. A força do comando sentencial tem uma condição implícita, a da cláusula *rebus sic stantibus*, e significa que ela atua enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito existentes quando da prolação da sentença.

Em relação ao pagamento da URP aos servidores da UnB, caso concreto apresentado no Capítulo III e que serviu de referência de teste da hipótese formulada, as principais conclusões são:

- i No caso da UnB, o pagamento atual da parcela decorrente da URP para qualquer servidor, inclusive aqueles que ainda vão ingressar na entidade, no percentual de 26,05%, incidentes em toda a remuneração é, há muito tempo, manifestamente irregular.
- ii As discussões judiciais e administrativas que permeiam o caso concreto analisado passam por várias situações jurídicas que foram sendo constituídas ao longo do tempo e que sustentam até hoje o pagamento do índice de 26,05%. Contudo, aspectos relevantes, sobretudo, acerca da correta execução das sentenças não foram consideradas ao longo do tempo.
- iii No que diz respeito às Reclamatórias Trabalhistas 385/1989 e 686/1989 que deram origem ao pagamento judicial da URP a uma parcela de servidores da entidade, produziu-se, de fato coisa julgada, reconhecendo ser devida a reposição do índice de 26,05% referente ao mês de fevereiro de 1989 aos beneficiários alcançados pelas decisões proferidas nos referidos processos.
- iv Contudo, consoante se observou no Decreto-Lei nº 2.335/1987, nas iniciais, bem como nas decisões que transitaram em julgado, o mecanismo da URP possuía natureza jurídica de antecipação salarial da data-base. Em decorrência de tal fato, o pagamento do índice deveria apenas perdurar, a rigor, até a próxima data-base das categorias beneficiadas, devendo o índice ser compensado nessa ocasião, ou, no limite, essa compensação do índice decorrente da URP deveria ser dar por ocasião da alteração de regime jurídico promovido pela Lei nº 8.112 de 12 de dezembro de 1990.
- v Observou-se, ainda, no caso concreto analisado como teste na presente dissertação, que as sentenças que determinaram o pagamento da URP aos servidores da UnB tratam de relações jurídicas de trato continuado, cuja implementação do pagamento é renovada a cada mês, projetando, portanto, efeitos prospectivos. Nesses casos, segundo orientação do Supremo Tribunal Federal assentada em casos análogos, a força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua *rebus sic stantibus* e sua eficácia

permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos determina a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória.

vi Assim, no caso da URP implementada na remuneração dos docentes da UnB, o suporte fático há muito restou exaurido, na medida em que o índice de 26,05%, em razão de sua natureza jurídica de antecipação salarial da data-base, já deveria ter sido compensado na data-base subsequente ao mês de fevereiro de 1989, ou, no limite, por ocasião da mudança do regime jurídico da CLT para o RJU (Lei 8.112/1990). Além desses marcos, ainda que algum valor residual hipoteticamente tivesse sido implementado para evitar eventual decesso remuneratório, tal resíduo também deveria ter sido compensado ao longo do tempo pelas diversas reestruturações de carreira e aumentos de remuneração que os beneficiários tiveram desde 1990 até os dias atuais.

vii Acerca da extensão administrativa do pagamento da URP aos servidores da UnB não beneficiários das Reclamatórias Trabalhistas, verificou-se que após o julgamento das Reclamações nºs 526/DF (ADUNB) e 529/DF (FUB), as quais confirmaram os Mandados de Segurança nºs 928-0 e 929-0 que já haviam transitado em julgado, o pagamento do índice decorrente da URP também passou a ter amparo na coisa julgada, por expresse mandamento judicial que transitou em julgado.

viii Contudo, em nenhum momento da execução se discutiu o cerne do pedido originário, qual seja, a natureza jurídica da URP que é a de antecipação salarial da data-base. Portanto, os limites objetivos da coisa julgada que se formou em decorrência da judicialização do ato de extensão administrativa do pagamento da URP devem seguir a lógica utilizada na análise das Reclamatórias Trabalhistas 385/1989 e 686/1989.

ix Logo, ao compreender o índice decorrente da URP como espécie de antecipação salarial, infere-se que, na negociação salarial anual a ocorrer na data-base, as concessões remuneratórias dadas trimestralmente por meio da URP, de maneira antecipada, deveriam ser compensadas.

x Portanto, assim como no caso judicial, o pagamento das parcelas administrativas não deveria ter ultrapassado a data-base subsequente ao mês de fevereiro de 1989, ou no limite, a alteração de regime jurídico promovida pela Lei nº 8.112/1990. Aplicam-se, também no caso da extensão administrativa, as mais recentes orientações do Supremo Tribunal Federal assentadas em casos análogos, no sentido de que a força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua *rebus sic stantibus*, devendo haver a compensação da parcela pelas reestruturações e aumentos salariais concedidos às carreiras a que pertencem os beneficiários da URP.

xi Vale mencionar que o estudo apontou no sentido de que o ato de extensão administrativa do pagamento da URP protegido por decisões judiciais, pela lógica, estava circunscrito aos servidores que já integravam o quadro de servidores da Universidade e que foram prejudicados pelo Plano Verão. Isso porque, foi para esses servidores que o Reitor entendeu por bem estender os pagamentos referentes a URP. Compreender de forma diversa leva a conclusão de que o ato do Reitor seria dinâmico, uma vez que sofreria alterações todos os anos, para abarcar servidores novos, sem ser possível prever, com o detalhamento necessário, as necessidades orçamentárias da instituição para fins de pagamento da folha de pessoal. Além disso, essa compreensão culminaria no reconhecimento de que a autonomia universitária é absoluta, ao arrepio das regras contidas na Constituição e nas leis orçamentárias.

xii No bojo da problemática analisada, o Tribunal de Contas da União não se quedou inerte. Atuando dentro de suas competências constitucionais, entre as quais a de controlar as despesas realizadas pelos gestores públicos, a Corte de Contas há mais de uma década buscou verificar o exato cumprimento das decisões judiciais que, transitadas em julgado, em tese, amparavam o pagamento de parcelas decorrentes de planos econômicos para milhares de servidores público federais, entre os quais, os da UnB.

xiii A atuação do TCU teve como marco principal o Acórdão 2.161/2005 proferido pelo Plenário na sessão de 7/12/2005, que sucedeu e consolidou outras várias decisões adotadas no mesmo sentido pela Corte de Contas. Vale destacar que o entendimento do TCU acerca das parcelas então percebidas

pelos servidores a título de reposição de perdas decorrentes de planos econômicos foi, em síntese, no sentido de que tais parcelas já não deveriam ser pagas, pois há muito teriam sido absorvidas pelos aumentos e reestruturações supervenientes ao comando da sentença que transitou em julgado.

xiv Em razão do referido entendimento, a atuação do TCU passou a ser questionada no âmbito do Poder Judiciário. Nos recursos interpostos contra as decisões do TCU boa parte dos beneficiários conseguiram deslocar a análise judicial para a coisa julgada, alegando desrespeito ao instituto pelo TCU. Vale destacar que o Poder Judiciário ao adotar posição aparentemente adversarial, não buscou analisar o foco do problema, qual seja, se o exato cumprimento da sentença transitada em julgado foi observado. Nesse contexto, se encaixa a URP da UnB, cuja atuação do TCU foi questionada no âmbito do STF por meio dos Mandados de Segurança 25.678, 26.156 e 28.819

xv Em decorrência de tais decisões do STF, até os dias atuais os servidores da UnB, independentemente da data de ingresso na universidade percebem o pagamento da URP como se fosse uma parcela autônoma, espécie de gratificação incidente em toda a remuneração do servidor, que recebe, inclusive, acréscimos decorrentes dos aumentos e reestruturações que a carreira do magistério federal perceber.

xvi Nesse contexto, a intervenção do STF na atuação do TCU, potencializada pela supremacia judicial, aponta para problemas de compreensão a respeito das competências constitucionais e técnicas do TCU no desempenho de uma de suas atribuições, já que o Supremo, pelo teor das liminares deferidas em favor dos beneficiários da URP, demonstrou não ter compreendido que o TCU não maculou o instituto da coisa julgada em suas decisões, mas, tão apenas, buscou aferir o correto cumprimento dos julgados amparados pelo instituto e esse aspecto, (a execução das decisões transitadas em julgado) não foi debatido pelo STF nos mandados de segurança mencionados.

xvii O caso concreto utilizado como referência para a pesquisa foi analisado por outro ângulo, com vistas a compreender como foi feita a defesa da questionada atuação do TCU perante o STF no caso paradigma, qual seja, a parcela decorrente da URP, percebida atualmente pelos servidores da UnB,

questionada por atos do TCU que foram suspensos por decisões liminares do STF.

xviii A defesa dos atos da Corte de Contas em juízo é realizada, via de regra, pela Advocacia Geral da União com apoio técnico da Consultoria Jurídica do TCU. No caso das argumentações consignadas pela AGU no Mandado de Segurança 26.156, restou demonstrado que o STF, na decisão monocrática que concedeu a liminar em favor dos servidores da UnB contra a atuação do TCU, não entrou na discussão acerca do fato principal a respeito do pagamento da parcela. Não se discutiu a natureza jurídica da URP, qual seja, antecipação salarial da data-base. Nesse caso, vale lembrar que a referida parcela, sendo uma antecipação salarial, deveria ter sido compensada nas datas base posteriores ou por meio de reestruturações de carreira supervenientes, não havendo suporte jurídico para o pagamento atual.

xix Os referidos argumentos foram apresentados pelo TCU. Contudo, a despeito de tal fato, a decisão adotada pela Corte Suprema parece não ter compreendido a complexidade do problema tratado em toda sua extensão, permitindo concluir que no caso do pagamento da URP aos servidores da UnB, o STF não deu crédito aos argumentos apresentados pelo TCU, na medida em que não os avaliou por completo. Tal conclusão é reforçada pelo fato de não haver decisão de mérito acerca do MS 26.156, mesmo após mais de 11 anos de vigência da medida liminar concedida.

xx O TCU segue, para a temática que envolve o pagamento de parcelas decorrentes de planos econômicos a servidores, a corrente majoritária do Supremo que se firmou no julgamento do Recurso Extraordinário 596.663, julgado na sessão de 24/9/2014 em regime de repercussão geral, consignando a seguinte tese: *“a sentença que reconhece ao trabalhador ou ao servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos.”*

xxi A despeito de tal entendimento, o que ainda se observa na prática é que existem decisões liminares e transitadas em julgado, posteriores ao referido entendimento do STF que, para casos idênticos ao da tese, produziram

comandos opostos. É o caso, por exemplo, das decisões proferidas nos Mandados de Segurança 31.412 e 26.086.

xxii A imprevisibilidade das decisões judiciais, contribui para o agravamento provocado pela insegurança jurídica, enfraquecendo o regime democrático. Assim, a existência de decisões judiciais divergentes por parte dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal, gera intranquilidade, podendo se tornar mais uma causa de conflito.

xxiii Diante das evidências apresentadas na sequência de fatos apresentadas no Capítulo III, foi **possível confirmar com clareza a hipótese de pesquisa** formulada ao observar que, no caso URP da Universidade de Brasília, o Tribunal de Contas da União, ao sustentar a irregularidade do pagamento da parcela mencionada, seguiu o entendimento doutrinário e a jurisprudência majoritária dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal, guiando-se, portanto, pelo princípio da legalidade e atuando dentro dos limites de suas competências constitucionais, mesmo a despeito de sua atuação ter sido bloqueada pelo próprio STF por meio de liminares que contrariam a jurisprudência daquela Corte Suprema.

No derradeiro Capítulo IV, as principais considerações que fecham a presente dissertação podem ser assim resumidas:

i O estudo desenvolvido no capítulo centrou-se em investigar a possibilidade de aplicação das Teorias de Diálogo Institucional como alternativa para mitigar a crescente tensão que surge em decorrência do controle judicial exercido pelo STF, sobre os atos praticados pelo TCU. Nesse caminho, partindo da teoria da separação de poderes até chegar ao constitucionalismo contemporâneo, observou-se que o Poder Judiciário ganhou importância relevante, passando a protagonizar, em muitas situações, exclusivamente a interpretação constitucional para dar solução aos casos concretos decorrentes da aplicação de normas abstratas, em detrimento das competências atribuídas e das capacidades dos demais poderes.

ii No caso concreto de intervenção do STF na atuação do TCU (caso URP), para além das divergências de entendimento no âmbito da Corte Suprema, surge como agravante, uma possível má compreensão das atividades

desenvolvidas pela Corte de Contas, inclusive no que diz respeito às suas competências constitucionais.

iii Essa suspeita é reforçada por meio de intervenções “impróprias” do STF, como a ocorrida no MS 32.418, julgado na sessão de 12/5/2015, no qual a Suprema Corte determinou ao Presidente do TCU (autoridade impetrada), em sede de mandado de segurança, que julgasse legal ato de concessão de pensão civil sem, no entanto, conhecer as informações do caso concreto, as quais não estavam contempladas no *Writ*. Nesse exemplo, a Corte Suprema investiu-se na competência do TCU, consignada no art. 71, inciso II, da Constituição Federal, sem, contudo, possuir “a capacidade” necessária para a precisa análise de legalidade, em decorrência das limitações processuais impostas à via do mandado de segurança.

iv O novo exemplo apresentado serviu para reforçar a percepção no sentido de que o STF “parece” desconhecer as competências constitucionais atribuídas ao TCU além de não reconhecer a capacidade de análise jurídica do TCU, não prestando a mínima deferência a atuação da Corte de Contas. Em conjunto com o caso URP, o exemplo mencionado reforça a percepção no sentido de que as tensões entre o STF e o TCU tem aumentado em razão do controle judicial exercido pela Suprema Corte.

v Ademais, conforme se viu nesse novo exemplo, a supremacia judicial do STF se impôs, investindo-se a Suprema Corte na competência constitucional do TCU, a despeito da fragilidade de se analisar fato e prova pela via do mandado de segurança. É nesse contexto que a teoria dos diálogos institucionais pode oferecer contribuições para mitigar problemas de compreensão (externa e interna) entre as instituições, além de incentivar, na medida do possível, a atuação cooperativa na resolução dos problemas que são colocados perante às instituições.

vi Importantes são as contribuições teóricas oferecidas na sistematização proposta por Christiane Bateup. Entre as proposições apresentadas destacam-se as teorias do equilíbrio, a da parceria e a que preconiza a fusão entre elas. Embora tais teorias tenham sido elaboradas considerando a possibilidade de diálogo entre os poderes, em especial o legislativo e o judiciário, não seria difícil adaptá-las para possibilitar sua aplicação, ainda que em parte, em situações

que envolvam embates entre instituições tais como o que se vislumbra na presente dissertação (STF *versus* TCU). Deixando de lado, em alguma medida, a rígida de supremacia judicial, a ideia de que cada instituição tem a ensinar e pode aprender no contexto interpretativo parece ser um bom começo na busca de soluções cooperativas e democráticas.

vii Por meio de uma cultura de diálogo institucional seria possível dar aos jurisdicionados as melhores respostas, que seriam precisas e bem elaboradas, consolidando a segurança jurídica. Estabelecido um canal dialógico de comunicação, as instituições passariam a se conhecer melhor, sabendo cada vez mais quais são suas capacidades diante de determinados problemas, bem como quais são os limites de suas atribuições constitucionais. Com isso, as situações de embates entre elas em decorrência de posicionamentos divergentes ou em decorrência do controle judicial dos atos do TCU, seriam levadas a um nível mínimo. Dessa forma, acredita-se o desenho institucional previsto pela Constituição Federal de 1988 sairia ainda mais fortalecido.

Restou evidenciado que, de fato, há uma má compreensão das funções atribuídas ao TCU pela Constituição Federal por parte do Poder Judiciário, em especial, pelo STF. Além disso, demonstrou-se que, o STF, nos casos apresentados na presente dissertação não prestou a mínima deferência às análises empreendidas pelo TCU nas situações concretas submetidas ao controle judicial, permitindo inferir que a Corte Suprema é cética quanto a capacidade de análise técnica e jurídica do TCU. Uma alternativa para mitigar o problema mencionado se daria por meio da aplicação da Teoria dos Diálogos Institucionais, a qual, em um primeiro momento, poderia estabelecer um canal de diálogo por meio de instrumentos legais já existentes, como por exemplo a Lei 12.016/2009, permitindo às referidas Cortes, melhor integração e inter-relação no deslinde dos casos concretos submetidos a análise das referidas instituições.

Por fim, vale retomar a intenção consignada na introdução do presente estudo no sentido de que esta dissertação não teve a pretensão de estabelecer uma resposta tida por “mais adequada ou correta”. O principal objetivo do estudo foi estimular a reflexão sobre as situações concretas apresentadas, nas quais a atuação do Tribunal de Contas da União foi questionada pelo Supremo Tribunal Federal, bem como acerca

dos reflexos que decorrem do crescente controle judicial exercido pelo STF sobre os atos praticados pela Corte de Contas.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **The Rise of World Constitutionalism** (1996). Occasional Papers. Paper 4. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/ylosop_papers/4>. Acesso em 22/11/2017.

_____, Adeus, Montesquieu. *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 265, 2014.

ALMEIDA, Daniel Blume Pereira de. **Natureza Jurídica das Decisões dos Tribunais de Contas**. São Luís: Lithograf, 2003.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, v. 42, n. 168, p. 7-17, out./dez. de 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/905>>. Acesso em: 25 Fev 2018.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. **O argumento das “Capacidades Institucionais” entre a Banalidade, a Redundância e o Absurdo**. Rio de Janeiro, *Revista Direito, Estado e Sociedade*. n. 38, semestral, jan./ jun. de 2011. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/01_Arguelhes_Leal.pdf>. Acesso em 27/11/2017.

ATIENZA, Manuel. **Curso de argumentación jurídica**. Madrid: Trotta, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BATEUP, Christine. **The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**. *Brooklyn Law Review*, v.71; NYU Law School, Public Law Research Paper, 2006.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Os elementos objetivos da demanda à luz do contraditório, In: CRUZ E TUCCI, José Rogério; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coord.). **Causa de pedir e pedido no processo civil** (questões polêmicas), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BINENBOJM. Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL, **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25/11/2017.

_____, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25/11/2017.

_____, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25/11/2017.

_____, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25/11/2017.

_____, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de setembro de 1946**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25/11/2017.

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25/11/2017.

_____, **Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15/9/2017.

_____, **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm> Acesso em: 15/9/2017.

_____, **Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986**. Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 10/8/2017.

_____, **Decreto-Lei nº 2.302, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre escala móvel de salário, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 10/8/2017.

_____, **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://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 10/8/2017.

_____, **Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989**. Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 10/8/2017.

_____, **Lei nº 8.112/1990, de 12 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15/9/2017.

_____, **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15/9/2017.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Ação Rescisória 770/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. José Delgado. Julgado em 12 de fevereiro de 2003.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança 928/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Hélio Mosimann. Julgado em 13 de abril de 1993.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança 929/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Hélio Mosimann. Julgado em 13 de abril de 1993.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 526/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Hélio Mosimann. Julgado em 9 de setembro de 1998.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 526/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Hélio Mosimann. Julgado em 9 de setembro de 1998.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 529/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Hélio Mosimann. Julgado em 9 de setembro de 1998.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 529/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Hélio Mosimann. Julgado em 9 de setembro de 1998.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 702.739/PB**. Inteiro Teor do Acórdão. Rel. Ministra Nancy Andrighi, Rel. p/ Acórdão Ministro Ari Pargendler, julgado em 19 de setembro de 2006.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Extraordinário 596.663**. Inteiro Teor do Acórdão. Rel. Ministro Teori Zavascki, julgado em 24 de setembro de 2014.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 694/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Julgado em 6 de outubro de 1993.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 25.678**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 5 de novembro de 2014.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26.156**. Inteiro Teor do Acórdão. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Liminar deferida em 6 de novembro de 2006.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 28.819**. Inteiro Teor do Acórdão. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Liminar deferida em 16 de setembro de 2010.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 7.280**, Rel. Min. Henrique D'Ávila, julgado em 20/6/1960.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 177.927/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 14 de novembro de 1995.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 177.928/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 14 de novembro de 1995.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 132.747**, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 17/6/1992.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança 611/DF**. Relator: Min. Octávio Galloti. Julgado em 7 de fevereiro de 1994.

_____, Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.161/2005 – Plenário**. Inteiro Teor. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 7 de dezembro de 2005.

_____, Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.125/2004 – 1ª Câmara**. Inteiro Teor. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 7 de dezembro de 2004.

_____, Tribunal de Contas da União. **Acórdão 911/2004 – 1ª Câmara**. Inteiro Teor. Relator: Min. Humberto Souto Guimarães. Julgado em 27 de abril de 2004.

_____, Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região. **Recurso Ordinário 3.492**. Inteiro Teor do Acórdão 2.047/1990. Relator: Des. Miguel Setembrino. Julgado em 21 de agosto de 1990.

_____, Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região. **Recurso Ordinário 3.059**. Inteiro Teor do Acórdão 2.291/1990. Relator: Des. José Luciano de Castilho Pereira. Julgado em 25 de setembro de 1990.

CABRAL, Antônio do Passo. **Coisa julgada e preclusões dinâmicas: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. V. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Editora Almedina, 2003.

CARVALHO, Milton Paulo de. **Do pedido no processo civil**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1992.

CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Campinas: Millennium, 2007.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil**. Vol. 1. Tradução de Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, 1998.

CLÉVE, Clèmerson Merlin, LORENZETTO, Bruno Meneses. **Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015.

Conhecendo o TCU. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br>> Acesso em: 26/11/2017.

COUTO, Devisom Carlos de França. **O controle judicial do julgamento de contas realizado pelo TCU: parâmetros de legitimação**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Faculdade de Direito. Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, 2013.

CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 94, p. 183-198, abr./jun. 1987.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **A causa petendi no processo civil**, 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____, José Rogério. **A regra da eventualidade como pressuposto da denominada teoria da substanciação**, Revista do Advogado, n. 39, jul. 1993.

_____, José Rogério. Reflexões sobre a cumulação subsidiária de pedidos. *In*: CRUZ E TUCCI, José Rogério; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coords.). **Causa de pedir e pedido no processo civil**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunal de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006.

DELGADO, José Augusto. **A imprevisibilidade das decisões judiciais e seus reflexos na segurança jurídica**. Disponível em: <<https://www.stj.gov.br/>>. Acesso em 03/1/2018.

DELMONDES, Edna. **A Interação do Tribunal de Contas com o Parlamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Coisa Julgada - Aplicabilidade a Decisões do Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 70, p. 21-36, out./dez. 1996.

DIAS JÚNIOR, Etéocles Brito Mendonça. **Soberania Parlamentar, Judicial Review e Diálogos Institucionais: do isolamento decisionista à atividade colaborativa entre os poderes na aplicação constitucional**. Dissertação (mestrado). Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC. Rio de Janeiro, 2012.

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**. 4. ed., rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009.

_____, Fredie. **Contradireitos, objeto litigioso do processo e improcedência**, Revista de Processo. v. 38. n. 223, 2013.

DINAMARCO, Cândido Rangel, **Instituições de Direito Processual Civil**, vol. II, 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

_____, Cândido Rangel. **O conceito de mérito em processo civil**. In: Fundamentos do processo civil moderno. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

FAGUNDES, Seabra. **O Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 5.ed. Rio de Janeiro; Forense, 1979.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Limites à revisibilidade judicial das decisões do Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 70, p. 39-71, out./dez 1996.

_____, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas no Brasil- jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FONSECA, João Francisco Naves da. **Exame dos fatos nos recursos extraordinário e especial**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRATTARI, Raphael. Breves Considerações sobre projetos de pesquisa em Direito: afinal, o quê é marco teórico? **Centro de Atualização em Direito – Pós-Graduação “lato sensu”**. Disponível em: www.cadireito.com.br/artigos/art70.htm. Acesso em fevereiro 2008.

GRECO, Leonardo. **Eficácia da Declaração Erga Omnes de Constitucionalidade ou Inconstitucionalidade em Relação à Coisa Julgada Anterior**. *In*: Relativização da Coisa Julgada: Enfoque Crítico. DIDIER JR, Fredie. (Coord.). 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUSTIN, Miracy B. de Souza, DIAS, Maria Tereza F. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

JORDÃO, Eduardo. **A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados – controlador ou administrador?**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, out./dez. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1982.

LAZZARINI, Alexandre Alves. **A causa petendi nas ações de separação judicial e dissolução da união estável**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Causa de pedir e pedido: o direito superveniente**, São Paulo: Método, 2006.

LIEBMAN, E.T. **Eficácia e Autoridade da Sentença e outros Escritos sobre a Coisa Julgada**. 4.ed. Tradução de Alfredo Buzaid e Benevindo Aires. Tradução dos textos posteriores à edição de 1945 de Ada Pellegrini Grinover. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

LIMA, Paulo Roberto de Oliveira. **Contribuição à teoria da coisa julgada**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Coisa julgada, conteúdo e efeitos da sentença, sentença inconstitucional e embargos à execução contra a Fazenda Pública**, *Revista de Processo*, n. 141, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2006.

MARQUES, José Frederico. **Instituições de direito processual civil**. Campinas: Milenium, 1999.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**, v. III, 4.ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1963.

MODIANO, Eduardo. **A ópera dos três cruzados: 1985 – 1989**. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política republicana 1889 – 1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Comentários ao código de processo civil: novo CPC - Lei 13.305/2015**. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2015.

Periódico “Quinzena”: Disponível em:

<<http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PQUINSP101988057.pdf>> Acesso em 15/9/2017.

PORTO, Sérgio Gilberto. **Coisa julgada civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

QUINTAS, Fábio Lima. **Mandado de injunção no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Saraiva, 2016.

ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. São Paulo, 2016. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2016.

SANTOS, Jair Lima. **O Tribunal de Contas da União & controle estatal e social da Administração Pública**. Curitiba: Juruá, 2003.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de Direito Processual Civil**, vol. III, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1998.

SARMENTO, Daniel (Org.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SILVA, Artur Adolfo Costa e. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: Evolução Histórica, Política e Administrativa (1890-1998). In: Brasil. **Tribunal de Contas da União**. Prêmio Serzedello Corrêa, 1998. Monografias Vencedoras. 1º lugar. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SILVA, Cecília de Almeida. (et. al.). **Diálogos institucionais e ativismo**. Curitiba: Juruá, 2010.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOUZA, Osvaldo Rodrigues de. **A Força das Decisões do Tribunal de Contas**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional – Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. **Competências de controle dos tribunais de contas – possibilidades e limites**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros, 2013.

SUNSTEIN, Cass R; VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions**. *Michigan Law Review*, fev, v. 101, p. 885-951, 2003. Disponível em: <http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12319&context=journal_articles> Acesso em 27/11/2017.

TALAMINI, Eduardo. **Coisa Julgada e sua Revisão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Notas sobre sentença, coisa julgada e interpretação. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009.

TOULMIN, Stephen E. **Os usos do argumento**. Trad. Reinaldo Guarany. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Diálogo institucional e controle de constitucionalidade: debate entre o STF e o Congresso Nacional**. São Paulo: Saraiva, 2015.

XIMENES, Julia Maurmann. (et. al.). **Manual de Trabalhos Acadêmicos**. Brasília: 2016.

_____. **O processo de produção científico-jurídica: o problema é o problema**. Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI: Brasília, 2008.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo; ALMEIDA, Flavio Renato Correia de. **Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo e processo de conheci**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. **Breves comentários do código de processo civil**. 1. Ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015.

_____, Teresa Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia. **O Dogma da Coisa Julgada: Hipóteses de Relativização**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

ANEXOS

RECLAMATÓRIA TRABALHISTA 385/1989

(Petição Inicial, Sentença de 1º Grau, Acórdão de 2º Grau)

ME
DF

SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO
ESCOLAR NO-DISTRITO FEDERAL

ANON. DE REG. DE TRIBUNAL
N.º DE ORDEM. 05

Exmo. Sr. Dr. Juiz do Trabalho, Presidente da MM JCCJ-DF

CERTIDÃO

TCU
SEFIP
Fls. 95
Ribeira

Serviço de Distribuição de Fatos
RECEBIDO
14 MAR 1989
BRASILIA - DF.
Agência Especializada de Apoio
Trib. do Trab. 204

Certifico que este feito foi distribuído à MM. Juiz
6ª JCCJ sob o n.º 3846/89
conforme fls. 29 do livro de distribuição n.
01/89. Certifico mais que a audiência foi
designada para dia ___ de ___ de 89
___ hs. ___ min.
Em 15 / 03 / 89

[Assinatura]
Marechal Raulino Coelho Filho
Diretor G.F.B.JDF

SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO ES
COLAR NO DISTRITO FEDERAL, com endereço em Brasília-DF no SDS-
Setor de Diversões Sul, Edifício Venâncio IV, Loja 06, CEP nº
70.300, inscrito no CGC/MF sob o nº 00.676.361/0001-25, por seu
patrono infra-assinado, ut mandato incluso, na qualidade de
substituto processual dos integrantes da categoria profissional
que representa, a teor do que disciplina o art. 8º, III, da
Constituição Federal/88, vem, respeitosamente, perante Vossa
Excelência, propor

RECLAMAÇÃO TRABALHISTA

COM MEDIDA LIMINAR "INAUDITA ALTERA PARS",

em desfavor de

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - FUB, com
"Campus Universitário", na Asa Norte, Brasília - DF

pelos seguintes fatos e jurídicos fundamentos:

SAE

SINDICATO-DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO
ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL



1. Decreto-Lei nº 2.335, de 12.06.87, publicado no DOU de 13.06.86, pág. 327, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 25.08.88, in Diário do Congresso de 29.03.88, pág. 531, instituiu a UNIDADE DE REFERÊNCIA DE PREÇOS - URP, com o fito de assegurar o reajuste mensal de salários, a título de antecipação.

2. O § 1º, do art. 8º, do mencionado DL 2335/87 determina:

"A URP, DE QUE TRATA ESTE ARTIGO, DETERMINADA PELA MÉDIA DA VARIAÇÃO DO IPC OCORRIDA NO TRIMESTRE IMEDIATAMENTE ANTERIOR, SERÁ APLICADA A CADA MÊS DO TRIMESTRE SUBSEQUENTE PELO SEU VALOR FIXO." (g.n.)

3. Por sua vez, o art. 8º, do mencionado DL estabelece que

"FICA ASSEGURADO AOS TRABALHADORES, A TÍTULO DE ANTECIPAÇÃO, O REAJUSTE MENSAL DE SALÁRIOS, INCLUSIVE DO SALÁRIO MÍNIMO, PENSÕES, PROVENTOS E REMUNERAÇÕES EM GERAL, EM PROPORÇÃO IDÊNTICA À VARIAÇÃO DA UNIDADE DE REFERÊNCIA DE PREÇOS - URP, EXCETUADO O MÊS DA DATA-BASE."

4. Todavia, em 15 de janeiro pretérito, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 32, agora Lei nº 7.730, de 31.01.89, revogando, expressamente, o dispositivo legal invocado e suprimindo as normas aplicáveis aos reajustes automáticos de salários.

5. Desnecessária a afirmação dos imediatos prejuízos causados aos trabalhadores em decorrência da supressão da URP de fevereiro de 1.989, no percentual de 26.05%, que fere, indubitavelmente, o constitucional preceito inserto no art. 5º, XXXVI, verbis:

"A LEI NÃO PREJUDICARÁ O DIREITO ADQUIRIDO, - O ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA."

6. A URP de fevereiro/89 suprimida, já constituída em direito líquido e certo de todos os assalariados, a partir da publicação da Portaria GM/MF nº 354, de 30.11.88, re-

024

SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO
ESCOLAR DO DISTRITO FEDERAL

AE

TCU
SEFIP
Fls. 94

publicada no DOU DE 02.12.88, dispõe em seu artigo 1º:

"A TAXA MENSAL DE VARIACÃO DA UNIDADE DE REFERÊNCIA DE PREÇOS (URP) PARA OS MESES DE DEZEMBRO/88, JANEIRO E FEVEREIRO DE 1989, É FIXADA EM 26,05% (VINTE E SEIS INTEIROS E CINCON CENTÉSIMOS POR CENTO)." (g.n.)

7. Constituído, assim, o fato gerador do direito adquirido que, como leciona R. LIMONGI FRANÇA,

"...É A CONSEQUÊNCIA DE UMA LEI, POR VIA DIRETA OU POR INTERMÉDIO DE UM FATO IDÔNEO; CONSEQUÊNCIA QUE, TENDO PASSADO A INTEGRAR O PATRIMÔNIO MATERIAL OU MORAL DO SUJEITO, NÃO SE FEZ VALER ANTES DA VIGÊNCIA DE LEI NOVA SOBRE O MESMO OBJETO." (in "Enciclopédia Saraiva", nº 25, páginas 155/156).

8. A URP suprimida repõe aos salários, pelo menos em parte, o poder de compra perdido no trimestre anterior, com o objetivo maior de minimizar os prejuízos financeiros já cristalizados.

9. Não se trata, evidentemente, de plus ou implemento salarial, mas pura e simples devolução de parcela usurpada em valores reais.

10. Não se trata de liberalidade patronal, mas de direito indisponível e irrenunciável do trabalhador, pelo qual deveria o Estado velar e não suprimi-la, como de fato fez, mediante violência legal e ilegítima. E o que é pior: transformada em lei...

11. Não pode a lei e tampouco a Medida Provisória - sucedâneo do autoritário e extinto decreto-lei - gerar efeitos retroativos ex tunc, sobrepondo-se a direito adquirido - O RECEBIMENTO DA URP DE FEVEREIRO/89 -, decorrente de ato jurídico perfeito e acabado, a Portaria GM/MF nº 354/88.

DOS PRESSUPOSTOS E DO CABIMENTO DA MEDIDA LIMINAR:

2. A partir de uma interpretação extensiva, ampliativa do art. 659, IX, da CLT, é juridicamente possível o deferimento de medida liminar no caso sob exame. A interpretação

MAE
DF

SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO
ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL

TCU
SEFIP
RUBRICA
10/06/68

extensiva, em verdade, é aplicável às normas de direito do trabalho, quando se trata de salvaguardar os interesses do empregado, haja vista sua condição de hipossuficiente na relação contratual. Milita, também neste sentido, o caráter protetivo, a natureza tutelar do direito laboral.

13. Socialmente justificado, este ramo do ordenamento jurídico historicamente se antepõe aos riscos de um conflito social e a conseqüente ameaça ao estado de direito. Sua função é, justamente, a de garantir o equilíbrio e a harmonia no campo das relações de trabalho entre patrões e empregados.

14. A toda prova, as relações de trabalho, nos termos em que hoje se verificam, encontram-se bastante diversas daquelas existentes quando da entrada em vigor da CLT. O avanço do sistema capitalista trouxe consigo um notável desenvolvimento dos meios de produção e, assim, uma substancial transformação nas condições de trabalho. Decorrentemente, o texto legal vigente já não responde às necessidades postas de maneira impositiva, pela nova realidade vivenciada em nosso País.

15. Ressalte-se, ainda, a inexistência de um Código de Processo do Trabalho, ao lado de um novo sistema constitucional recém instaurado, moderno e democrático, como elementos que, insofismavelmente, levam o julgador a buscar instrumentos jurídicos, normativos e hermenêuticos, eficazes para satisfazer a prestação jurisdicional.

16. Por outro prisma, não é demais renovar - se aqui o argumento já antes exteriorizado que atenta contra os princípios gerais do direito do trabalho, ou seja, a retroatividade in pejus perpetrada contra o empregado pela Medida Provisória nº 32.

17. Os aspectos jurídicos, tidos pela doutrina como indissociavelmente ligados à concessão de MEDIDA LIMINAR, o fumus boni juris e o periculum in mora, pressupostos por assim dizer ao deferimento, estão cabalmente demonstrados. O direito adquirido, bem como os reflexos sócio-econômicos e financeiros advenientes da redução de ganhos a que estão submetidos os substituídos, corporificam novo arrocho salarial, desta feita agravado pela ausência da contrapartida esperada, o controle nos preços das mercadorias. Ao invés de um congelamento, verifi



DAE
DF

SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO
ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL

ca-se uma alta indiscriminada de preços, a especulação, ágio, a maquiagem e a ocultação de produtos nas prateleiras d. supermercados.

18. Considerada a natureza alimentar dos salários, tipificam-se as consequências da efetivação do previsto no art. 59, da Medida Provisória nº 32 (supressão da URP de fevereiro/89).

19. O poder geral de cautela outorgado ao Magistrado, correlato à responsabilidade do Poder Judiciário, como guardião da ordem jurídica e do equilíbrio social, estão a autorizar o acolhimento da pretensão ora formulada.

20. Desta feita, com arrimo no art. 659, IX, da CLT, aplicado a partir de uma interpretação extensiva compatível com os novos tempos vividos pelas relações do trabalho, bem como, com fundamento no art. 798, do CPC, REQUER:

A) o deferimento liminar, INAUDITA ALTERA PARS, do pagamento do índice de 26.05%, correspondente a URP de fevereiro/89, a todos os empregados da Recda, ora substituídos, com a elaboração de folha suplementar de pagamento, ainda neste mês;

B) a benesse da Justiça gratuita, por serem os substituídos juridicamente pobres, não podendo demandar em Juízo sem prejuízo próprio ou da família;

C) negada a liminar, o que se admite como mero argumento, a procedência desta ação, com a condenação da Recda a pagar a todos os empregados substituídos a URP de fevereiro/89, no percentual de 26.05% sobre as remunerações de janeiro pretérito;

D) incidências das demais parcelas de natureza salarial e remuneratória, obtidas a partir de 01.03.89, sobre os vencimentos de fevereiro/89 já acrescidos pelo incremento previsto na anterior letra "C", parcelas vencidas e vincendas, como forem apuradas;

E) integração dos valores deferidos no FGTS, férias, 13ºs salários, anuênios, gratificações, repouso semanal remunerado e demais parcelas remuneratórias, vencidas



SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO
ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL



...idas e vincendas, como se apurar:

F) juros e correção monetária contados das épocas próprias;

G) honorários assistenciais em favor da Entidade-Autora, nos termos do art. 14, da Lei nº 5.584/70, e do Enunciado nº 220, do C. TST, ou, alternativamente e nesta ordem, honorários advocatícios em favor do patrono da causa, tendo em vista a prerrogativa do jus postulandi concedida ao Advogado pelo art. 133, da CF/88, que revogou o art. 791, da CLT, e generalizou a aplicação da regra contida no art. 20, do CPC.

H) a condenação, ainda, da Recda ao pagamento de multa-diária, por atraso no pagamento dos direitos dos trabalhadores substituídos, equivalente a 1/30 de suas remunerações, desde o ajuizamento desta ação até o cumprimento da sentença a ser proferida.

21. Requer a notificação citatória da Recda, por intermédio de seu representante legal, no endereço indicado, para que responda, querendo, aos termos da presente ação, sob pena de revelia e de confissão.

22. Protestando por todos os meios de prova em Direito permitidos, máxime por perícia e pelo depoimento pessoal do representante legal da Recda, pena de confissão, pede a total procedência desta ação, à qual atribui o valor de NCZs. 500,00 (quinhentos cruzados novos), para efeitos de alçada.

Pede deferimento.

Brasília, em 14 de março de 1.989.

p.p. Oldemar Borges de Matos

OAB-DF nº 3590



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
JURTA DE CONCILIAÇÃO E JULGAMENTO



Aos 14 dias do mês de agosto do ano de 1989, reuniu-se a 6ª Junta de Conciliação e Julgamento de Brasília/DF, presentes o(a) Exmo.(a) Juiz(a) Presidente e os Srs. Juizes Classistas, que ao final assinam, para audiência relativa ao Proc. 6ª J.C.J. 385 / 89, entre partes: SINDICATO DOS AUX. DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL e FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA Reclamante(s) e Reclamado(s), respectivamente.

Às 15:14 horas, aberta a audiência, foram, de ordem do(a) MM. Juiz(a) Presidente, apregoadas as partes, presentes os que assinam esta ata.

Proposta a solução do litígio e colhidos os votos dos Srs. Juizes Classistas, a Junta proferiu a seguinte DECISÃO:
Vistos, etc.

SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL, como substituto processual, ajuizou ação trabalhista contra FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - FUB, sustentando a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 32/89 no que se refere à supressão da URP para o mês de fevereiro/89. Pleiteia, liminarmente, as parcelas alinhadas às fls. 06/07 dos autos. Em aditamento à inicial, postulou diferenças salariais decorrentes da referida Medida Provisória nº 32 a partir de fevereiro de 1989.

A liminar foi indeferida (fls. 09).

Defendeu-se a reclamada sustentando, em síntese, que a Lei nº 7.730/89 não trouxe prejuízos ao trabalhador nacional quando trouxe novas formas de reajuste salarial, não se podendo falar de inconstitucionalidade desta legislação ordinária. Contestou, também as diferenças reflexas e multa diária postulada.

A instrução foi encerrada sem outros elementos, facultando-se as subseqüentes alegações finais e sem êxito as iniciativas conciliatórias, formuladas nos momentos processuais adequados.



1.

PLANO VERÃO

MESES DE REFERÊNCIA Nº 32/89

Com os Decretos-Leis 2.335 e 2.336 de junho de 1987, instituiu-se a Unidade de Referência de Preços (U.R.P.), pela qual seriam reajustados os salários nominalmente, de forma a evitar os efeitos da inflação sobre o poder de compra do trabalhador. Esta nova unidade de correção salarial tinha como base "a média mensal da variação do IPC ocorrida no trimestre imediatamente anterior", sendo "aplicada a cada mês do trimestre subsequente" (Decreto-Lei 2.335, art 3º, §1º). Os reajustes assim definidos teriam a natureza de antecipação mensal dos salários a serem revistos quando da data-base de cada categoria (idem, art.8º). Assim, o IPC médio dos meses de setembro, outubro e novembro seria aproveitado para o cálculo da URP a ser utilizada nos meses de dezembro, janeiro e fevereiro, enquanto que para março, abril, maio a URP teria base na média da variação do IPC de dezembro, janeiro e fevereiro anteriores.

Visou o Estado com a edição de tais leis, no âmbito restrito da política salarial, compensar a inflação já ocorrida e restabelecer o antigo poder de compra do salário do trabalhador. Por outro enfoque do mesmo fato jurídico, poder-se-ia dizer que a partir do advento de tais Decretos-Leis, adquiriu o trabalhador o direito de ver repostada a perda salarial que sofreu em decorrência da inflação acumulada no trimestre anterior o começo do exercício de tal direito, e não o direito em si, é o que se dá no trimestre posterior, mensalmente. Em suma, não se pode confundir o direito adquirido com base na legislação vigente ao tempo em que o fato se consumou (perda salarial) e que, por isso, aderiu de forma definitiva ao patrimônio jurídico de seu titular, com a possibilidade de ser valer desse direito com termo prefixado. A perda salarial e a garantia de recuperação desta perda são fatos que se consumaram na vigência da lei antiga.

Recorre-se, para melhor elucidação, dos ensinamentos de CÂMARA LEAL, em sua tradicional obra "Da prescrição e da Decadência" (Forense, pág.88), verbis:



"... a nova lei deve ser aplicada aos fatos passados, cujos efeitos se operam sob o seu domínio quando não haja, para o titular, um direito adquirido do qual esses efeitos sejam apenas uma manifestação" (grifou-se).

Aproveitando-se essa magistral síntese na contravérsia estabelecida nestes autos, poder-se-ia dizer que o direito adquirido era a garantia da reposição da efetiva perda salarial, enquanto o pagamento no trimestre posterior "apenas uma manifestação".

Não obstante o posicionamento supra, é de mister não olvidar que na data-base da categoria ocorre nova composição salarial com a apuração de diferenças entre o IPC integral dos 12 meses anteriores e o percentual acumulado da URP do mesmo período, tanto que a URP não era aplicada no mês da data-base, constituindo-se resíduo para futuro reajustamento anual.

No caso dos autos, a data-base dos autores, a partir deste ano foi janeiro, e neste mês houve efetivamente reajuste salarial visando recompor, pelo menos em tese, toda a perda salarial no ano anterior, aí incluído o trimestre relativo à URP pleiteada. Com efeito, a nova legislação ditada não atentou contra o direito adquirido dos reclamantes, pois alcançou situação também nova. Que houve perda salarial com a edição da Medida Provisória nº 32/89 (Lei nº 7.730/89), isto é inegável, como aliás vem acontecendo desde a implantação do chamado "Plano Cruzado". No entanto, discussão neste sentido está afeta a negociação coletiva.

2.

INFLAÇÃO ACUMULADA

Como visto no item anterior, a Medida Provisória nº 32/89 (Lei nº 7.730/89) não prejudicou direito adquirido. Por outro lado, implantou um novo "Plano Econômico" que previa o congelamento de preços e salários. Mais uma vez houve perda salarial em seu sentido genérico e não específico. Não obstante, não se configurando ilegalidade ou inconstitucionalidade, impossível ao Poder Judiciário determinar aumento salarial, como se legislador fosse. Repetindo o que acima foi dito, a questão é insita de negociação coletiva e não de dissídio individual.

TCU
SERIP
Fl. 45
W

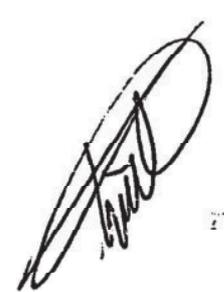
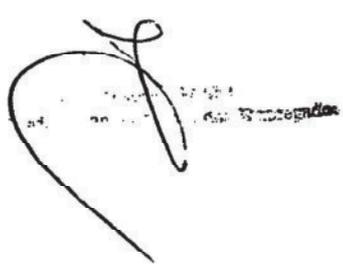
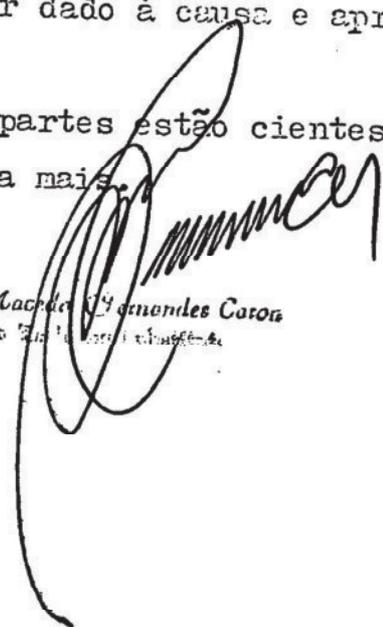
103
L

3. DELAIS PEDIDOS

Prejudicados, face à improcedência do FUNDAMENTOS pelos quais resolve a 6ª Junta de Conciliação e julgamento de Brasília/DF, por unanimidade, julgar IMPROCEDENTE a presente reclamatória, absolvendo a reclamada dos pedidos iniciais. Custas, pelo reclamante, no importe de R\$23,39, calculadas sobre R\$500,00, valor dado à causa e aproveitado para esta finalidade.

As partes estão cientes da publicação desta decisão.
Nada mais.

Mário Macedo Fernandes Coroa
Juiz de Direito



Genésio Brásio de Almeida
Mistura de Concreto
n. 101



SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO
ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL



Exmo. Sr. Dr. Juiz do Trabalho, Presidente da MM 6a. JCJ-DF

J. Vista do recurso. Processo 10-
385. I.
21, 22.8.89

Marcelo Macedo Fernandes Caron
Juiz do Trabalho Substituto

Processo nº 385/89
Recda: Fundação Universidade de Brasília - FUB

JUIZ DO TRABALHO
TITULO 10000 - BRASILIA
1 ABR 1989 034825
PROFESSOR

SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO
ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL, nos autos do processo epigrafado,
inconformado, data venia, com o r. decisum a quo, vem, tempesti-
va e respitosamente, perante V. Exa. interpor

RECURSO ORDINÁRIO,

de conformidade com as inclusas razões, requerendo que as mes-
mas sejam recebidas, processadas e encaminhadas para a instân-
cia ad quem, que as prezarã, sperabilis.

Pede deferimento.

Brasília, em 21 de agosto de 1.989.

P.p. Oldemar Borges de Matos
OAB-DF nº 3590



SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO
ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL



Processo nº 385/89-6a. JCJ_DF

Recdte-Recorrente: Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar
no Distrito Federal

Recda-Recorrida: Fundação Universidade de Brasília - FUB

RAZÕES DO RECLAMANTE-RECORRENTE

Egrêgia Turma

Apesar de reconhecer "...que houve perdas salariais com a edição da Medida Provisória nº 32/89 (Lei 7.730 / 89), ...", o douto julgador a quo indeferiu o pedido de condenação da Recda, ora Recorrida, ao pagamento da URP de fevereiro/89, sob o entendimento de que em janeiro/89, data base dos trabalhadores substituídos, "...houve reajuste salarial visando recompor, pe lo menos em tese, toda a perda salarial obtida no ano anterior, aí incluído o trimestre relativo à URP pleiteada." (g. n.)

Data venia do ilustre julgador, referido entendimento não se adequa à mens legis do Decreto-Lei nº 2.335/87, - cujo § 1º, do art. 3º, assim impõe:

"A URP, de que trata este artigo, determinada pela média da variação do IPC ocorrida no trimestre imediatamente anterior, será aplicada a cada mês do trimestre subsequente pelo valor fixo." (g.n.),

excetuado o mês da data base (art. 8º).

Em se tratando de direito adquirido, constituído a partir da edição do Portaria Ministerial da Fazenda nº 354, de 30.11.88, fixadora da taxa mensal de variação da URP para os meses de dezembro/88 e janeiro e fevereiro/89 em 26.05%, não poderia ser suprimida em fevereiro, mesmo em sendo a data base dos substituídos o mês anterior (janeiro), por já ter se integrado ao patri-



SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL



monio material dos obreiros.

Não há que se falar, portanto, que em janeiro/89 os substituídos tiveram recompostas as perdas salariais ocorridas nos 12 meses anteriores. Paradoxalmente, a d. sentença de primeiro grau reconhece que a Medida Provisória nº 32/89 impõe perda salarial aos trabalhadores brasileiros, independentemente de suas datas bases.

Ademais, a suprimida URP de fevereiro/89 nada mais seria - e é - do que uma antecipação salarial para o período compreendido entre fevereiro/89 a janeiro/90, já garantida pelo diploma legal invocado. Trata-se, evidentemente, de direito adquirido, imaculável por lei posterior.

Assim, invocando os doutos suprimentos de Vossas Excelências, Eminentes Sobrejuizes, espera e confia no conhecimento deste apelo ordinário para que, provido, condenar a Recda, ora Recorrida, ao pagamento da URP de fevereiro/89, resíduos salariais e diferenças face aos reflexos decorrentes e honorários assistenciais em favor da Entidade assistente, haja vista o preenchimento dos requisitos legais.

Em assim procedendo, estarão V. Exas. restabelecendo o império da lei e da

J U S T I Ç A !

Brasília, em 21 de agosto de 1.989

p.p. Oldemar Borges de Matos

OAB-DF nº 3590


Poder Judiciário
Justiça do Trabalho
Tribunal Regional do Trabalho 10ª Região

121
P



ACÓRDÃO (AC. 2ª T. 2047/90)

PROCESSO TRT. RO. 3492/89

RECORRENTE: SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL

RECORRIDO : FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

REAJUSTAMENTO SALARIAL. PLANO VERÃO

O Dec. Lei 2335/87 que criou a URP, estabeleceu que no trimestre subsequente, seria aplicada a média da variação da URP no trimestre anterior, a título de adiantamento salarial. Por tratar-se de direito condicional, à medida que fosse implementada a condição suspensiva o mesmo incorporava-se ao patrimônio dos empregados, não sendo passível de ofensa por lei posterior, face a garantia constitucional da atual Constituição Federal do art. 5º, XXXVI e art. 7º, VI.

Recurso provido parcialmente.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Ordinário interposto de decisão proferida pela MM. 6ª JCJ DE BRASÍLIA-DF, sendo Recorrente SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL e Recorrido FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.

RELATÓRIO

Insurge-se o Reclamante na qualidade de substituto processual dos empregados elencados na relação de fls. 51 a 84, contra sentença proferida pela Eg. 6ª JCJ/DF, que julgou improcedente o pedido de pagamento da URP de fevereiro/89, repercussões, honorários e multa, fls. 100 a 103.

Em seu arrazoado. fls. 105 a 106

PROCESSO TRT.RO.3492/89



mantém a reforma do julgado tendo em vista que a supressão do pagamento da URP de fevereiro/89, feriu direito adquirido e que a reposição salarial ocorrida na data base, janeiro/89, não tem o condão de repor aquele índice já incorporado aos salários dos substituídos.

Contra-razões às fls.108 a 110, e as custas foram recolhidas conforme comprovante às fls. 107v.

Parecer da D. Procuradoria Regional, às fls.112 e 113, opinando pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu provimento.

É o relatório.

V O T O

Admissibilidade

Preenchidos todos os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

1. Preliminar de ilegitimidade processual

O Reclamante é o sindicato dos Auxiliares de Administração Escalar/DF que atua como substituto processual.

Explicita o art. 513, em sua alínea "a", da CLT, que é prerrogativa do sindicato "representar, perante as autoridades administrativas e judiciais...". Como exposto, a Legislação trabalhista apenas prevê o instituto da representação processual, concluindo-se que a substituição é a exceção a esta regra e, como tal, deve ser interpretada restritivamente.

Respalda-se o Reclamante no art. 8º, III, da Constituição Federal para atuar como substituto processual. Entendo, data venia, que tal interpretação é por demais ampliativa e, não deve ser adotada. Dispõe o art. 6º do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente ao processo trabalhista, por força do art. 769 da CLT, que: Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.



a substituição processual há que ser expressamente e especificamente autorizada. Sobre o assunto, muito bem expõe, o D. Procurador do Trabalho Dr. José da Fonseca Martins Junior, ao citar Arnaldo Sússekind e Délio Maranhão, in verbis:

"O artigo 8º, inciso III, da Constituição Federal, ao dizer que cabe ao sindicato "...a defesa dos direitos e interesses... individuais...", data venia dos que entendem em contrário, nada mais fez do que repetir o princípio inserido na alínea "a" do artigo 513, da Consolidação das Leis do Trabalho, que consagra o direito de representação e não de substituição processual (conf. Arnaldo Sússekind e Délio Maranhão, in "Direito do Trabalho e Previdência Social - Pareceres", Volume VI, Editora Ltr, pág. 160).

Por fim, arremata o i. Procurador.

"Pelas razões expostas, concluo no sentido de que o artigo 8º, em seu inciso III, da Constituição Federal não confere às associações sindicais a legitimação extraordinária, que depende, como visto, de expressa previsão em lei (Código de processo Civil: artigo 6º); muito pelo contrário, pois vejo nele simples repetição do direito de representação, previsto no artigo 513, alínea "a", da Consolidação das Leis do Trabalho, ficando seu exercício condicionado a outorga de poderes por parte dos representados.



norma constitucional, acarreta a illegitimidade ativa ad causam da entidade sindical, devendo, neste caso, o processo ser extinto, sem julgamento do mérito, na forma do artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil" (in LTR-53-P/946 e 948).

Assim, entendo que a utilização, pelo constituinte do vernáculo "defesa dos direitos", data venia de entendimentos diversos, em momento algum assegura ao sindicato o direito de atuar como substituto processual. Vale registrar, que o Código de Ética Profissional - Seção I - item I, aprovado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, dispõe que é dever do advogado a "defesa dos direitos e interesses..."

Assim sendo, entendo incabível a substituição processual existente no presente processo.

Pelo exposto, por ser o reclamante, parte ilegítima ativa ad causam, julgo extinto o processo nos termos do artigo 267 VI do CPC.

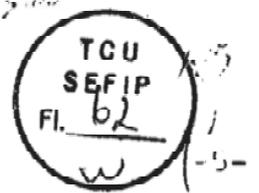
No entanto, entendeu a eg. Turma, que o sindicato é parte legítima ad causam, tendo restado vencido. Assim, passa ao exame do mérito.

2. Plano Verão. URP Fevereiro/89

O Reclamante pleiteia o índice de 26,05% de correção salarial sobre os seus salários de fevereiro, alegando que a Lei 7730/89 veio a ferir o direito adquirido sobre a parcela, considerando que a Portaria Ministerial nº 354, de 30.11.88, já havia fixado o índice de reajuste antes da edição de dito diploma legal.

O Decreto-Lei 2335/87 estabelecia que a média mensal da variação da URP no trimestre anterior seria aplicada no subsequente, sendo que esta correção seria concedida a título de adiantamento salarial.

Mesmo considerando-se a correção prevista pelo supra citado Decreto Lei, de natureza de adiantamento salarial, o mesmo tor-



PROCESSO TRT.RO. 3492/89

dos. Em outras palavras, por tratar-se de direito condicional, à medida que fosse implementada a condição suspensiva, o mesmo incorporava-se ao patrimônio dos substituídos, não sendo passível de ofensa por lei posterior face à garantia prevista na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XXXVI e, art. 7º, VI.

A Portaria Ministerial nº 354, que fixou para o trimestre de dezembro/88, janeiro e fevereiro de 89 o índice de correção salarial de 26,05% mensal, calculada com base na média da variação mensal da URP do trimestre anterior, foi expedida em 30.11.88.

Assim sendo, entendo que o índice de reajustamento para o mês de fevereiro de 1989 já estava fixado e, registre-se, vinha a repor uma inflação já anterior. Por isso, o direito que então era condicional, tornou-se direito adquirido, ou seja, o direito aos reajustes é condicional, no entanto, a partir do momento em que o Governo estipula o índice aplicável, ele se transmuda em direito adquirido.

Por todo o exposto, vinda a Lei 7730/89 a violar direito adquirido dos substituídos no tocante a salários do mês de fevereiro de 1989, deve a reclamada ser compelida ao pagamento das diferenças resultantes da aplicação da variação supradeferida aos salários dos substituídos elencados às fls. 51 a 84 no mês de fevereiro de 1989 e, suas repercussões nas férias, 13º salários, anuênios, gratificações, Repouso Semanais Remunerados e FGTS, considerando-se a incorporação do reajuste às parcelas subseqüentes.

Juros e correção monetária na forma da Lei.

Honorários Advocatícios

Pediu o reclamante na inicial o pagamento de honorários assistenciais em favor do sindicato ou alternativamente em benefício do advogado.

No caso dos autos se admitida a substituição processual, não há se quer a necessidade para este fim (substituição) de que o sindicato junte os comprovantes exigidos pela lei 5.584/70.

Nesta esteira a teor da citada lei não há como deferir os honorários assistenciais, visto não estarem presentes os requisitos por ela exigidos.

492/89



requisitos da Lei 5.584/70, são devidos os honorários ainda que o sindicato figure como substituto pro-

xigir as comprovações a que se refere a lei uma vez que, viria em total contradição a este instituto con- que colima, desta forma, embora, entendendo incabível, conforme me expressei em voto de preliminar enten- a mesma, e havendo sucumbência os honorários são -to assistente, independente de estarem presentes os -da lei.

elo exposto é que condeno o reclamado ao pagamento' prol do sindicato em 15%, conforme estatui o § 1º i 160/50.

quanto ao outro pedido alternativo é inaplicável na -o a combinação do artigo 20 do CPC com o artigo 133 deral, para os fins de honorários advocatícios em -o especial que limita a condenação a este crédito.

-. Multa

ede o reclamante o pagamento de multa diária na or- -ação dos substituídos a partir do ajuizamento da

por tratar-se de multa deveria o reclamante fundamen- pedido e inexistindo previsão legal deve ser indefe-

pelo exposto, conheço do recurso e no mérito dou-lhe - julgando a reclamatória procedente em parte, defe- da URP de fevereiro/89 e repercussões conforme fun-

o meu voto.

Fundamentos pelos quais,

Acordam os Juizes da 2ª Turma do Egrégio Tribunal Re- do da Décima Região, sessão ordinária, conhecer do re- ã, rejeitar a preliminar de ilegitimidade de parte . lator que a acolhia. No mérito, dar-lhe provimento



MANDADO PARA CUMPRIMENTO DE DECISÃO

Processo nº 69JCJ/DF 385/89

Mandado nº 062/91

Reclamante: SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL

Reclamado : FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - FUB

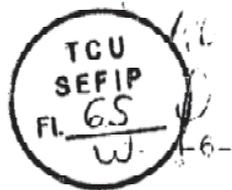
O DOUTOR MÁRIO MACEDO FERNANDES CARON, Juiz do Trabalho Substituto, no exercício da Presidência da 6ª Junta de Conciliação e Julgamento de Brasília/DF, no uso de suas atribuições legais MANDA ao Oficial de Justiça-Avaliador, a quem couber por distribuição o presente mandado que, em seu cumprimento, dirija-se ao CAMPUS UNIVERSITÁRIO, sito à Asa Norte e sendo aí, cite o executado - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - FUB para que em seu cumprimento proceda a incorporação da parcela relativa a URP de fevereiro de 1989, aos salários dos empregados substituídos, conforme despacho em anexo.

O que cumpra na forma da lei.

Dado e passado, nesta cidade de Brasília-Distrito Federal, aos 31 dias do mês de janeiro de 1991. Eu, ZENAIDE PACHECO DA SILVA, Diretor de Secretaria, datilografei e subscrevi.

MÁRIO MACEDO FERNANDES CARON
Juiz do Trabalho

A large, stylized handwritten signature in black ink, overlapping the typed name and title.



PROCESSO TRT.RO. 3492/89

TST: "Atendidos os requisitos da Lei 5.584/70, são devidos os honorários advocatícios, ainda que o sindicato figure como substituto processual."

Exigir as comprovações a que se refere a lei um a um dos substituídos, viria em total contradição a este instituto considerando os fins que colima, desta forma, embora, entendendo incabível a substituição, conforme me expressei em voto de preliminar entendendo que se admitida a mesma, e havendo sucumbência os honorários são devidos ao sindicato assistente, independente de estarem presentes os requisitos da citada lei.

Pelo exposto é que condeno o reclamado ao pagamento dos honorários em prol do sindicato em 15%, conforme estatui o § 1º do artigo 11 da Lei 160/50.

Quanto ao outro pedido alternativo é inaplicável na Justiça do Trabalho a combinação do artigo 20 do CPC com o artigo 133 da Constituição Federal, para os fins de honorários advocatícios em razão da legislação especial que limita a condenação a este crédito.

4. Multa

Pede o reclamante o pagamento de multa diária na ordem 1/3 da remuneração dos substituídos a partir do ajuizamento da ação.

Por tratar-se de multa deveria o reclamante fundamentar legalmente o pedido e inexistindo previsão legal deve ser indeferido.

Pelo exposto, conheço do recurso e no mérito dou-lhe provimento parcial julgando a reclamatória procedente em parte, deferindo o pagamento da URP de fevereiro/89 e repercussões conforme fundamentação.

É o meu voto.

Fundamentos pelos quais,

Acordam os Juizes da 2ª Turma do Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da Décima Região, sessão ordinária, conhecer do recurso, por maioria, rejeitar a preliminar de ilegitimidade de parte. Vencido o Juiz Relator que a acolhia. No mérito, dar-lhe provimento



PROCESSO TRT. RO. 3492/89

parcial, nos termos do voto do Juiz Relator. Ausente, com causa justificada, o Juiz Sebastião Machado Filho.

Brasília, 21 de agosto de 1990.

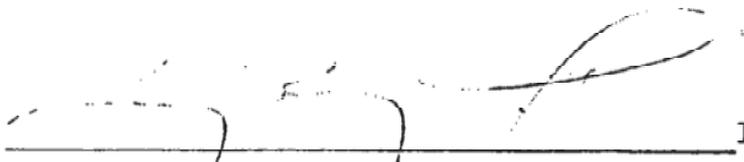
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

JUIZA GUILHERMINA FREITAS



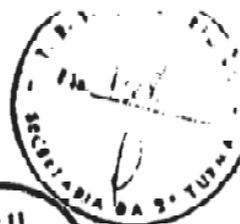
RELATOR

JUIZ MIGUEL SETEMBRINO



P/PROCURADORIA REGIONAL

JOÃO DE DEUS GOMES DE SOUZA.



CERTIFICO e dou fé
 que o acórdão n.º 02047 / 1990
 foi publicado no 27 do
 dia 27 de setembro de 1990
 (Quinta-feira)
 Brasília, 27 / 9 / 1990

Salvo de Arósculos
 da 2.ª Turma

Regina Gardina G. P. Aguiar
 Assist. Tit. do Setor de Publicação
 2.ª Turma

REMESSA

Nesta data remeto estes autos a

D. S. R.

Em 27 / 9 / 1990

Secretaria da 2.ª Turma

RECEBIMENTO

CERTIFICO que, nesta data, recebi os
 presentes autos.

Brasília, 27 de setembro de 1990

Arósculos

DIRETORIA DO SERVIÇO DE RECURSOS
 Edo de Cassio Lobo A. de Castro
 Assistente Administrativo
 D. S. R.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 10ª REGIÃO



De ordem do Exmº. Sr. Juiz
Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da
10ª Região, baixem os presentes autos ao MM.
Juízo de origem, para os devidos fins.

Brasília, 16.1.10.11.9.90.

Rosalina Luciano Lopes
Assistente Chefe do Setor de Recursos
D.S.R.

REMESSA

Aos ¹⁷ de outubro de 1.9.90, faço remessa destes autos à D.S.C.J..

Do que, para constar, lavrei este termo.

Rosalina Luciano Lopes
Assistente Chefe do Setor de Recursos
D.S.R.

RECEBIMENTO

CERTIFICO que, nesta data, recebi os presentes autos.

Brasília, 17.1.10.11.9.90.

Dora Ribeiro da Cruz
Assistente Administrativo

REMESSA

Nesta data, remeto os presentes autos à *Eg. CC-11-01 Brasília, D.F.*

Brasília, 18.1.10.11.9.90.

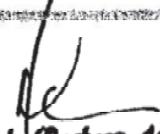


C O N C L U S Ã O

Nesta data, faço conclusos os autos ao MM. Juiz

Presidente.

Brasília 21.01.91.


Eraldo Pacheco da Silva
Diretor de Secretaria
da JCJ/DF

Vistos, etc.

O SINDICATO DOS AUXILIARES EM ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL ajuizou reclamação trabalhista contra FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - FUB, pleiteando o pagamento da parcela' relativa à URP de fevereiro de 1989.

Apreciando a matéria, a Junta entendeu por julgar ' IMPROCEDENTE o pedido.

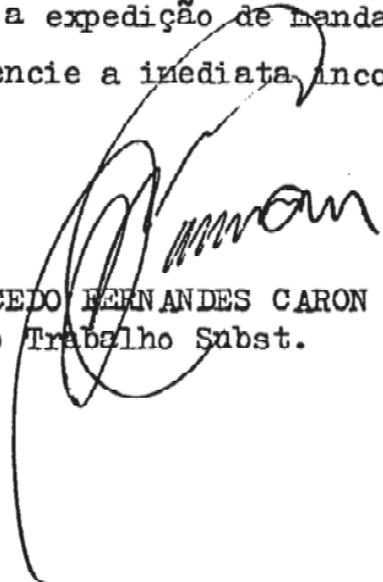
Inconformado, o reclamante interpôs recurso ao Eg!' Tribunal Regional do Trabalho da 10ªRegião que, reformulando a decisão de primeiro grau, condenou a reclamada ao pagamento da parcela com os respectivos consectários legais.

Transitada em julgado a decisão ad quem (v. fls.128 verso), torna-se emergente a necessidade de integrar aos salários' dos empregados substituídos a parcela.

A obrigação, in casu, é de fazer e sua efetivação ' é que servirá de termo final para a liquidação do feito, sem prejuízo das repercussões deferidas.

Ex positis, determino a expedição de mandado de cumprimento para que a reclamada providencie a imediata incorporação' da parcela.

Data supra.


MÁRIO MACEDO FERNANDES CARON
Juiz do Trabalho Subst.



SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO
ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL



Assinado por: Dr. Luiz de Fátima, Presidente da MM 6a. JCU-DF

Ao Cálculo, do Sr. ds.
Em 07/02/90

Processo nº 385/89

Recda-Executada: Fundação Universidade de Brasília - FUB

SINDICATO DOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL, nos autos do processo executório em epígrafe, vem, respeitosamente, perante V. Exa. dizer:

1. Discute-se no presente processo a liquidação de sentença transitada em julgado, decorrente da supressão da URP de fevereiro de 1.989.
2. Deferido o pedido de incorporação da parcela correspondente, para que sirva de termo final para a liquidação do feito, foi expedido por esse d. Juízo mandado para cumprimento de decisão, não cumprido pela FUB em razão de ordenamento em contrário dos Senhores JOSÉ DE BARROS RIBA NETO e MYRIAN BASTOS DOS SANTOS, respectivamente, Coordenador de Orçamento e Finanças e Diretora do Departamento de Desenvolvimento do Ensino Superior - do Ministério da Educação, como prova a inclusa cópia de "fax".
3. Vislumbra-se, in casu, a ocorrência da hipótese vedada pelo art. 330 do Código Penal.
4. Face ao exposto, requer que sejam determinadas as providências decorrentes.

Pede deferimento.

Brasília, em 05 de fevereiro de 1990.

P.p. Oldemar Borges de Matos

OAB-DF nº 3590

TCU
SEFIP
Fl. 71
W

CONCLUSÃO

Nesta data, foram conclusos os presentes autos de

M.M. Juiz PRESIDENTE

Aos 08 de 07 de 19 94

Diretor de Secretaria

CONCLUSOS

Assinado de Ardisade Blanes
Diretor de Secretaria
n.º 101

Vistos etc.

À executada para que, em 05 dias, se atenda
bre o cumprimento da determinação de fl.161.

Data supra.

Assinado de Agnelo F. Casora
Juiz de Trabalho
Substituto

RECLAMATÓRIA TRABALHISTA 686/1989

(Petição Inicial, Sentença de 1º Grau, Acórdão de 2º Grau)



SINDICATO DOS PROFESSORES NO DISTRITO FEDERAL
SINPRO - DF

Órgão de Representação dos Professores do DF
Telefone: 226-1366
Q. 03 Bloco A - N.º 107/111 - Edifício do Professor
Setor Comercial Sul - Brasília - DF



EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ PRESIDENTE DA a. JUNTA DE
CONCILIAÇÃO E JULGAMENTO DE BRASÍLIA, DE

CERTIDÃO



Certifico que este feito foi distribuído a MM
5ª JCI sob o n.º 68551/89.
conforme fls. 92k de livro de distribuição n.º
01/89 Certifico mais que a audiência foi
designada para dia 14 de 06 de 89
às 13 hs. 50 min.

Em 27 / 04 / 89

Marilda M. Pomuceno Dus
Diretora da DFB/DF

O SINDICATO DOS PROFESSORES NO DISTRITO
FEDERAL, com sede no SCS, quadra 3, bloco A, no
107/111, Ed. do Professor, Brasília, DF, devendo ser
notificado no SBS, Ed. Seguradoras, 16º andar,
Brasília, DF, CEP 70072, com base no art. 89, inciso
III, da Constituição Federal c/c art. 39, 2º, da Lei
7.238/84, vem, respeitosamente, a V. Exa. requerer

RECLAMAÇÃO TRABALHISTA

contra FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, estabelecida
no Campus Universitário, Ed. da Reitoria, Brasília, DF,
em favor dos dos empregados constantes da relação
anexa, que se constitui em parte integrante da
presente, pelos motivos que passa a expor:

URP DE FEVEREIRO

Os empregados substituídos pelo reclamante



SINDICATO DOS PROFESSORES NO DISTRITO FEDERAL
SINPRO - DF

Órgão de Representação dos Professores do DF
Telefone: 226-1366
Q. 03 Bloco A - N.º 107/111 - Edifício do Professor
Setor Comercial Sul - Brasília - DF



pág. 2.

recebiam reajustes salariais consoante a sistemática adotada pelo Decreto Lei 2.335/87, cujo art. 3º previa:

"Art. 3º - Fica instituída a Unidade de Referência de Preços (URP) para fins de reajustes de preços e salários.

1º - A URP, de que trata este artigo, determinada pela média mensal da variação do IPC ocorrida no trimestre imediatamente anterior, será aplicada a cada mês do semestre subsequente.

E, no artigo 8º, do mesmo diploma legal, consta:

"Art. 8º - Fica assegurado aos trabalhadores, a título de antecipação, o reajuste mensal dos salários, inclusive do salário-mínimo, pensões, proventos e remunerações, em geral, em proporção idêntica à variação da Unidade de Referência de Preços (URP), excetuado o mês da data base."

Como se vê, pelos textos acima, a sistemática de reajustes com base na URP envolve um período aquisitivo (trimestre anterior) e um período concessivo (trimestre subsequente).

Uma vez completado o período aquisitivo, em razão das disposições legais mencionadas, seguir-se-á o período concessivo, em que os salários serão corrigidos em proporção idêntica à URP (Unidade



SINDICATO DOS PROFESSORES NO DISTRITO FEDERAL
SINPRO - DF

Órgão de Representação dos Professores do DF

Telefone: 226-1366

Q. 03 Bloco A - N.º 107/111 - Edifício do Professor
Setor Comercial Sul - Brasília - DF



pág. 3.

de Referência de Preços).

Em outras palavras, a média da variação do IPC no trimestre, que compreende os meses de setembro, outubro e novembro de 1988, equivalem a 26,05% (vinte e seis zero vírgula cinco por cento) e, conseqüentemente, os salários do trimestre posterior (dezembro/88, janeiro/89 e fevereiro/89).

Tanto é verdadeira a assertiva, que a Portaria nº 354, de 02 de dezembro de 1988, do Ministro da Fazenda, determinou que a taxa mensal de variação da Unidade de Referência de Preços para os meses de dezembro/88, janeiro/89 e fevereiro/89 é de 26,05% (vinte e seis zero vírgula cinco por cento).

Se consoante o Decreto-Lei 2.335/87, artigo 3º, o período em que se adquire o direito ao pagamento da URP é o trimestre imediatamente anterior (período aquisitivo), uma vez completado este, não há como se deixar de conceder o reajuste previsto para o trimestre seguinte, sob pena de ofensa ao direito adquirido.

Uma vez completado o período aquisitivo, não há como se possa subtrair o período concessivo que



SINDICATO DOS PROFESSORES NO DISTRITO FEDERAL
SINPRO - DF

Órgão de Representação dos Professores do DF
Telefone: 226-1366
Q. 03 Bloco A - N.º 107/111 - Edifício do Professor
Setor Comercial Sul - Brasília - DF



pág. 4.

se segue.

Se se tomasse como exemplo, analogicamente, a situação ocorrente com as férias, ter-se-ia que, uma vez completado o período aquisitivo das mesmas, que são os primeiros 12 (doze) meses de trabalho, não há como se deixar de concedê-las no período subsequente, mesmo que tenha havido alteração legislativa a respeito. Isto significa que, uma vez adquirido o direito às férias, não poderá ser retirado do trabalhador o direito já adquirido.

Da mesma forma, uma vez transcorrido o período aquisitivo gerador da URP (Unidade de Referência de Preços) não há como se deixar de concedê-la no trimestre subsequente, já que se trata de direito adquirido.

No caso, nos meses de setembro, outubro e novembro de 1988, adquiriram, os empregados ora substituídos pelo reclamante o direito ao recebimento da URP nos meses de dezembro/88, janeiro/89 e fevereiro/89.

Ocorre que em 15 de janeiro de 1989, foi editada a Medida Provisória nº 32, na qual, em



SINDICATO DOS PROFESSORES NO DISTRITO FEDERAL
SINPRO - DF

Órgão de Representação dos Professores do DF

Telefone: 226-1366

Q. 03 Bloco A - N.º 107/111 - Edifício do Professor
Setor Comercial Sul - Brasília - DF



pág. 5.

flagrante ofensa ao princípio constitucional do direito adquirido, pretendeu-se retirar do trabalhador o direito ao recebimento do reajuste salarial em proporção idêntica à variação da URP de fevereiro (26,05%).

A Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989, posteriormente convertida em lei, além de revogar o Decreto-Lei 2.335/87, que instituiu a URP, determinou, no seu artigo 5º, a conversão dos salários para o que chama de "valor médio real de 1988" sem incluir a URP de fevereiro/89, que já se constituía em direito adquirido.

A Constituição Federal, no seu artigo 5º, inciso XXXVI, prevê:

"A Lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada."

Não há dúvida de que a Medida Provisória nº 32, excluindo o pagamento da URP de fevereiro de 1989, cujo período aquisitivo havia-se completado desde novembro de 1988, entrou em rota de colisão com o direito adquirido protegido constitucionalmente contra a própria lei.



SINDICATO DOS PROFESSORES NO DISTRITO FEDERAL

SINPRO - DF

Órgão de Representação dos Professores do DF
Telefone: 226-1366
Q. 03 Bloco A - N.º 107/111 - Edifício do Professor
Setor Comercial Sul - Brasília - DF



pág. 6.

PLANO BRESSER

O Decreto-Lei 2.284, de 10 de março de 1986, no ser artigo 21, estabeleceu a escala móvel de salários, também denominada de "gatilho", prevendo que os salários, saldos, pensões, proventos de aposentadoria e remunerações deviam ser reajustados automaticamente toda vez que a variação acumulada do IPC (Índice de Preços ao Consumidor) atingisse 20% (vinte por cento), além de que o reajuste dos salários dar-se-ia com base no próprio IPC (art. 20).

O mesmo Decreto-Lei 2.284/86, no seu artigo 5º, previa:

"Serão aferidas pelo Índice de Preços ao Consumidor IPC as oscilações do nível geral de preços em cruzados, incumbida dos cálculos a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e observada a metodologia do Índice Nacional de Preços ao Consumidor."

Verifica-se, pois, que foi atribuído à Fundação IBGE a apuração das oscilações de preços geradores do IPC (Índice de Preços ao Consumidor).

O Decreto-Lei 2.302, de 21 de novembro de 1986, manteve a escala móvel de salários ou "gatilho", pela variação automática do IPC, concedido a cada vez



SINDICATO DOS PROFESSORES NO DISTRITO FEDERAL
SINPRO - DF

Órgão de Representação dos Professores do DF

Telefone: 226-1366

Q. 03 Bloco A - N.º 107/111 - Edifício do Professor
Setor Comercial Sul - Brasília - DF

pág. 7.

que este atingisse 20% (vinte por cento).

O Decreto-Lei 2.335, de 12 de junho de 1987, no seu artigo 1º, determinou o congelamento de todos os preços nos níveis praticados na data de sua edição, ou seja, no dia 12 do mês de junho daquele ano.

No paragrafo 4º, do artigo 8º, o mesmo D.L. 2.335/87 dispõe:

"Parágrafo 4º - O excedente de vinte por cento, de que trata o parágrafo único do artigo 1º do Decreto-Lei nº 2.302, de 21 de novembro de 1986, apurado com base no IPC até o mês de maio de 1987, e nesta data existente, como crédito residual dos trabalhadores, também, saldos, proventos e pensões, em seis parcelas mensais, a partir do início da fase de flexibilização de preços."
(grifamos)

Verifica-se, pois, que o dispositivo acima determinou que fosse incorporado aos salários e vencimentos o resíduo apurado com base no IPC até o mês de maio de 1987.

Ora, se o congelamento de preços se estabeleceu nos níveis praticados no dia 12 de junho de 1987, como consta do artigo 1º, do Decreto-Lei 2.335/87 (sendo que este somente foi publicado em 16.06.87) e somente foram incorporados os resíduos calculados com



SINDICATO DOS PROFESSORES NO DISTRITO FEDERAL
SINPRO - DF

Órgão de Representação dos Professores do DF

Telefone: 226-1366

Q. 03 Bloco A - N.º 107/111 - Edifício do Professor
Setor Comercial Sul - Brasília - DF



pág. 8.

base nos preços vigorantes até maio de 1987, não foi considerada a variação dos preços ocorrida na primeira quinzena do mês de junho.

Veja-se, ainda, que nos artigos 18 e 19, do Decreto-Lei 2.335/87, foi determinada a alteração da apuração do IPC, que antes era efetuada do primeiro ao último dia de um mês ao 15º dia do seguinte.

Desta forma, o Decreto-Lei 2.335/87 desprezou a inflação ocorrida na primeira quinzena do mês de junho de 1987, que segundo a própria Fundação IBGE, a quem incumbe legalmente apurar o custo de vida e calcular o IPC, foi de 26,06% (vinte e seis vírgula zero seis por cento).

Ora, se consoante a legislação anterior (D.L. 2284/86), os trabalhadores receberiam o "gatilho" a cada vez que a inflação atingisse 20% (vinte por cento), além de que o reajuste de salário se faria pelo IPC, a tentativa de sonegação da inflação da primeira quinzena do mês de junho de 1987 esbarra no direito adquirido, protegido constitucionalmente tanto pela Carta à época vigente, como pela atual.

O PEDIDO



SINDICATO DOS PROFESSORES NO DISTRITO FEDERAL
SINPRO - DF

Órgão de Representação dos Professores do DF

Telefone: 226-1366

Q. 03 Bloco A - N.º 107/111 - Edifício do Professor
Setor Comercial Sul - Brasília - DF



pág. 9.

Isto posto, é a presenta para reclamar
seja o Instituto condenado a pagar:

a) diferenças salariais decorrentes do reajuste devido no mês de fevereiro de 1989, em proporção idêntica à URP (26,05% - vinte e seis virgula zero cinco por cento), calculada com base no período de setembro a novembro de 1988, bem como as demais diferenças decorrentes dos aumentos e reajustes posteriores e futuros, que deverão incidir sobre o salário já aumentado, parcelas vencidas e vincendas, inclusive diferenças de férias, 13º salário, FGTS, repouso semanal remunerado e demais gratificações e parcelas calculadas com base no salário;

b) diferenças de salário decorrentes da aplicação do reajuste automático de 20% (vinte por cento), de que tratam os D.L. 2.284/86 e 2.302/86, sobre os salários de junho de 1987, a serem pagas a partir de julho de 1987, e mais 6,05% (seis virgula zero seis por cento) a título de resíduo, parcelas vencidas e vincendas, com reflexos em todos os aumentos ocorridos após aquela data, bem como nos itens a, b e c, acima, e em todos os períodos de férias, 13º salário, repouso semanal remunerado, FGTS e demais gratificações e parcelas calculadas com base no salário.

O pedido deverá ser acrescido de juros e correção monetária, como se apurar em regular execução de sentença.

Requerem, os autores, a citação da reclamada para, querendo, vir responder aos termos da presente sob pena de revelia e confissão.

Protestam pela produção de todas as provas em direito admitidos, tais como documentos,



SINDICATO DOS PROFESSORES NO DISTRITO FEDERAL
SINPRO - DF

Órgão de Representação dos Professores do DF
Telefone: 226-1366
Q. 03 Bloco A - N.º 107/111 - Edifício do Professor
Setor Comercial Sul - Brasília - DF



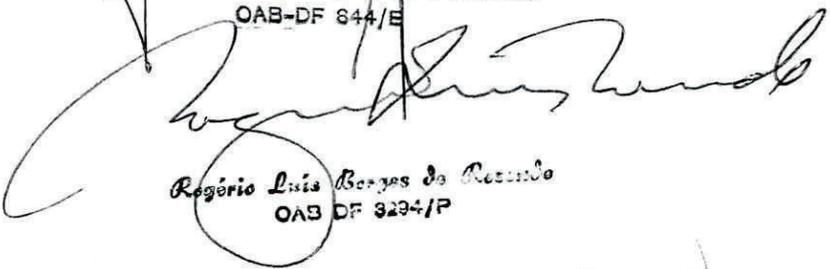
pág. 10.

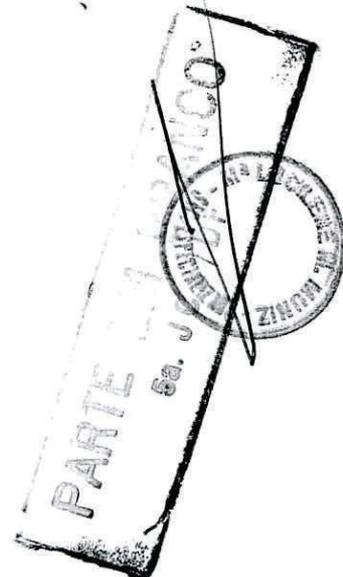
testemunhas, perícias, diligências, etc e especialmente pelo depoimento pessoal do representante do reclamado sob pena de confissão.

Dão à presente, tão somente para efeitos fiscais, o valor de NCz\$ 150,00 (cento e cinquenta cruzados novos) para cada reclamante.

Brasília, 26 de abril de 1989.


Júlio César Borges de Resende
OAB-DF 844/E


Rogério Luís Borges do Resende
OAB DF 3294/P





PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 10ª REGIÃO



5ª JUNTA DE CONCILIAÇÃO E JULGAMENTO DE Brasília/DF.
ENDEREÇO: AV. W/3 NORTE - QUADRA 503 - LOTES 2/3 - 1ª ANDAR - B/11
NOT. INT. Nº 2894 / 89 EM 27 / abril / 89

PROCESSO Nº 686 / 89
RECTE.: Sindicato dos Professores do Distrito Federal.
RECCDO.: Fundação Universidade de Brasília.

Pela presente, fica V.Sª Notificado para o (s) fim (ns) pre visto (s) no (s) item (ns) 01, 12 e 13 abaixo;

- 01 - Comparecer à audiência designada para o dia 14 de junho de 1989 às 13:50 horas e minutos.
- 02 - Prestar depoimento pessoal, no dia e hora acima, sob pena de confissão.
- 03 - Prestar depoimento, como testemunha, no dia e hora acima.
- 04 - Tomar ciência da decisão constante da cópia anexa.
- 05 - Tomar ciência do despacho constante da cópia anexa.
- 06 - Contra-arrazoar recurso do (a) _____
- 07 - Impugnar embargos à execução.
- 08 - Contestar os embargos de terceiro atuados sob o Nº _____ / _____
- 09 - Recolher as (os) _____ no valor de Cr\$ _____
- 10 - Prestar, como Perito, o compromisso legal, em _____ (_____) dias.
- 11 - Prestar como Assistente, o compromisso legal, em _____ (_____) dias.
- 12 - Comparecer à audiência inaugural, no dia e hora acima, quando V.Sª. poderá apresentar sua defesa (art. 846 da C.L.T.), com as provas que julgar necessárias (arts. 821 e 845 da C.L.T.), devendo V.Sª. estar presente, independentemente do comparecimento de seu representante, sendo-lhe facultado designar preposto, na forma prevista no parágrafo 1º do artigo 843 consolidado. O não comparecimento de V.Sª. importará na aplicação da pena de revelia e confissão quanto a matéria de fato.
- 13 - Inicial instruída com documentos.

TRAZER CONTESTAÇÃO FIRMADA POR ADVOGADO

5ª 2894 89 686/89

Fundação Universidade de Brasília.
Campus Universitário, Ed. da Reitoria.

Brasília DF.

MMMI.

CERTIFICADO que o presente expediente foi encaminhado ao destinatário, via postal, em 27/04/89, feia
Diretor Secretária



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
JUNTA DE CONCILIAÇÃO E JULGAMENTO



Aos 14 dias do mês de junho do ano de 19 89 reuniu-se a 5ª Junta de Conciliação e Julgamento de Brasília/DF, presentes o(a) Exmo.(a) Juiz(a) Presidente e os Srs. Juizes Classistas, que ao final assinam, para audiência relativa ao Proc. 5ª J.C.J. 686 / 89, entre partes: Sind. dos Prof. no Distrito Federa Fund. Universidade de Brasília Reclamante(s) e Reclamado(s), respectivamente.

Às 13:50 horas, aberta a audiência, foram, de ordem do(a) MM. Juiz(a) Presidente, apregoadas as partes, Presentes, a recte assistida pelo Dr. MARCO ANTONIO B. Carvalho OAB-DF 5980 e a recda pelo Dr. PEDRO SILVA OLIVEIRA OAB-DF 5048.

Defesa escrita com documentos, digo, sem documentos.
Conciliação recusada.

Face à impugnação feita ao valor atribuído à causa e considerando o número de professores substituídos processualmente, pelo Autor, fixa-se em NCz\$400.000,00 o valor dado, digo, o valor da causa.

Não havendo outras provas a produzir, fica encerrada a instrução.

Renovada sem êxito a proposta de conciliação.

Julgamento 30.06.89 às 16:15 hs, tendo em vista o elevado número de processos com instrução encerrada.

Cientes as partes.
Nada mais.

Guilhermina M. Vieira de Freitas
JUÍZA PRESIDENTE

Rubens Gorzib
Juiz Classista Representante dos Empregadores - 5ª JCJ

Edgard de Paula Diniz
Juiz Classista Representante dos Empregados - 5ª JCJ

Reclamante(s): *M. Rodrigues*

Advogado-Recite: *[Assinatura]*

[Assinatura]
Diretor



Exmo. Sr. Dr. Juiz Presidente da MM. 5a. Junta de Conciliação e Julgamento do Distrito Federal.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, por seu advogado no fim assinado, nos autos da Reclamação Trabalhista (Processo 5a.JCJ-DF nº 686/89), em que figura como Reclamante o SINDICATO DOS PROFESSORES DO DISTRITO FEDERAL, na qualidade de substituto processual, vem à presença de V.Exa., com fundamento nas disposições constantes do Art. 259, inc. II e 261 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente ao processo do trabalho, **IMPUGNAR** o valor dado à causa, em razão do seguinte:

A referida Reclamatória versa sobre as diferenças salariais decorrentes da aplicação do índice de 26,06% (vinte e seis, vírgula zero seis por cento) a partir de julho de 1987, a título de resíduo do Plano Bresser, e mais 26,05% (vinte e seis vírgula zero cinco por cento) referente a URP de fevereiro/89, sobre parcelas salariais vencidas e vincendas, férias, 13º salário, repouso semanal remunerado, gratificações, FGTS e demais parcelas contratuais e convencionais. Logo, não há como se admitir o valor lançado na peça inaugural face ao entendimento esposado pelo E. Tribunal Regional do Trabalho da 10a. Região e respeito da fixação do valor da causa, em se tratando de Reclamação Trabalhista de natureza plúrima.

Assim, espera a Reclamada que o valor seja arbitrado por essa MM. Junta, levando-se em consideração, para esse efeito, a quantidade efetiva de Reclamantes e as parcelas a serem recebidas em caso de condenação da Reclamada.

N. Termos,
P. deferimento.

Brasília, 12 de junho de 1989


Francisco Pedro de Oliveira
Advogado

MPB
TAC-DF
20/VI



Exmo. Sr. Dr. Juiz Presidente da MM. 5a. Junta de Conciliação e Julgamento do Distrito Federal.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, pessoa jurídica de fins educacionais, instituída pelo Poder Executivo Federal (Decreto nº 500, de 15.01.62), nos termos da autorização constante da Lei nº 3.998, de 15.12.61, entidade mantenedora da Universidade de Brasília, por seu advogado no fim assinado (m.j.), vem, mui respeitosamente, à presença de V.Exa., nos termos dos arts. 846 e segs. da CLT,

CONTESTAR

a Reclamação Trabalhista (Proc. 5a.JCJ-DF nº 686/89), em que figura como Reclamante, na qualidade de substituto processual, o SINDICATO DOS PROFESSORES DO DISTRITO FEDERAL, pelos motivos de fato e fundamentos de direito que passa a expor.

Da Reclamação e do Pedido

Requer o Sindicato o pagamento a todos os empregados substituídos das diferenças de salário decorrentes da aplicação do reajuste automático de 20% (vinte por cento), de que tratam os Decretos-leis 2.284/86 e 2.302/86, sobre os salários de junho de 1987, a serem pagas a partir de julho de 1987, e mais 6,06% (seis vírgula zero seis por cento) a título de resíduo, parcelas vencidas e vincendas, com reflexos em todos os aumentos ocorridos após aquela data e em todos os períodos de férias, 13º salário, repouso semanal remunerado, FGTS e demais gratificações e parcelas calculadas com base no salário.

MB

[Handwritten signature]



Pleiteia, também, diferenças salariais decorrentes do reajuste devido no mês de fevereiro de 1989, em proporção idêntica à URP (26,05% - vinte e seis vírgula zero cinco por cento), calculada com base no período de setembro a novembro de 1988, bem como as demais diferenças decorrentes dos aumentos e reajustes posteriores e futuros, que deverão incidir sobre o salário já aumentado, parcelas vencidas e vincendas, inclusive diferenças de férias, 13º salário, FGTS, repouso semanal remunerado e demais gratificações e parcelas calculadas com base no salário.

Mérito

No mérito, data venia, é inteiramente inadmissível o pedido formulado, em todos os seus termos, como se demonstrará a seguir.

URP DE FEVEREIRO

O fundamento básico da presente ação é que a URP foi aplicada normalmente nos meses de dezembro/88 e janeiro/89, sendo que, em fevereiro/89, o pagamento não se processou em razão do disposto na Lei nº 7.730/89.

Não existe, data venia, nenhum direito com relação ao pagamento da URP de fevereiro/89, eis que tal pagamento não é legal, a teor da Medida Provisória nº 32, consolidada na Lei nº 7.730, de 31.01.89, que revogou qualquer correção salarial com fulcro em Unidade de Referência de Preços.

A Reclamada, em decorrência dessa Medida, transformada em Lei, nada mais fez, senão colocar em prática os dispositivos constantes da mencionada lei. Existindo, pois, determinação legal de não pagamento, em consonância com a política governamental de contenção da inflação, a Reclamada, evidentemente, atendeu a preceito constitucional estabelecido pelo inciso II, do Art. 5º, in verbis:

"Art. 5º.
 II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Ora, a Lei nº 7.730/89, não prejudica o trabalhador na medida em que visa conter a inflação e congelar preços.

MB

Saliente-se, ainda, que o art. 5º da lei acima mencionada estabeleceu as regras de reajuste salarial para o mês de fevereiro/89, como se demonstrará a seguir.

"Art. 5º. Os salários, vencimentos, soldos, proventos, aposentadorias e demais remunerações de assalariados, bem como pensões relativas ao mês de fevereiro de 1989, se inferiores ao respectivo valor médio real de 1988, calculado de acordo com o Anexo I, serão para este valor aumentado.

§ 1º. Os estipêndios que forem superiores ao valor médio serão mantidos nos níveis atuais.

§ 2º. Não serão considerados no cálculo do valor médio real:

- a) o décimo-terceiro salário ou gratificação equivalente;
- b) as parcelas de natureza não habitual;
- c) as parcelas percentuais incidentes sobre os estipêndios referidos neste artigo.

§ 3º. As parcelas referidas na alínea "c" do parágrafo anterior serão aplicadas após a apuração do valor médio real do salário."

Observa-se, portanto, que a Reclamada vem cumprindo a lei de forma correta, não podendo ser condenada a efetuar qualquer pagamento referente a URP dado que não praticou nenhum ato de natureza ilegal.

Há o princípio da reserva legal estabelecida na Constituição que assim se expressa:

"Art. 5º - XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal".

O que pretende o Reclamante, na qualidade de substituto processual, é, realmente, penalizar a Reclamada, obtendo reajuste salarial não previsto em lei.

Diante desses fatos, não há, data venia, que falar em URP do mês de fevereiro e nem tampouco repercussão dessa verba nas parcelas de férias, 13º salário, repouso semanal remunerado, FGTS e demais gratificações, como pretende o Sindicato na peça de ingresso.

MP

[Handwritten signature]

PLANO BRESSER

A Reclamada concedia na data base (mês de março de cada ano) da categoria, o reajuste salarial na forma dos índices divulgados, logo, não há como se atribuir reposição salarial fora desse período.

Além do mais, a Justiça do Trabalho não tem, data venia, competência para conceder aumento salarial e/ou reposição, excluída a hipótese de cláusula econômica constante de Dissídio Coletivo, logo, o pedido, nos termos em que foi formulado, mostra-se absolutamente inviável porque baseado em dados divorciados da realidade fática e jurídica.

Como se sabe, o salário móvel criado pelo Plano Cruzado I (Decreto nº 2.284/87), ficou limitado ao reajuste de 20% (gatilho) mensal, ainda que o somatório dos índices de inflação desde o disparo do gatilho anterior superasse esse percentual.

Com o advento do Decreto-lei nº 2.335/87, estabeleceu-se o congelamento de preços e salários. A soma dos resíduos inflacionários só foram registrados até 30 de maio de 1987 e que o gatilho do mês de junho se refere à inflação de maio.

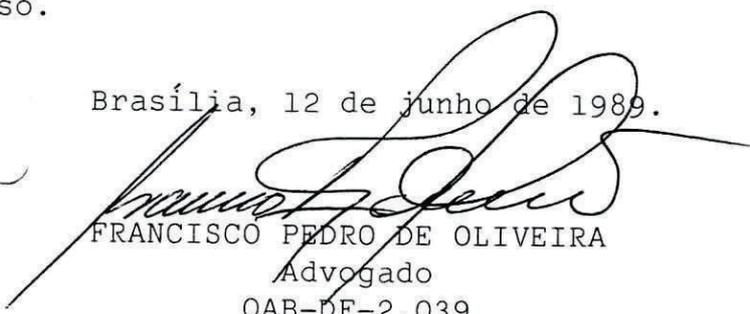
Nestas condições, não houve, como afirma o Sindicato, perda salarial em razão do congelamento.

Como não há meio de atribuir recomposição salarial, em razão do acima exposto, e resíduo na forma dos dados apontados, evidentemente não há, em decorrência, que falar em diferenças de salário de julho/87 e meses vindouros, bem como, diferenças dos 13º salário, férias, repouso semanal remunerado, FGTS, horas extras, adicionais de lei e demais verbas contratuais e convencionais, a partir de 1º.06.87, como pretende o Sindicato, na condição de substituto processual.

Ante o exposto, protesta por todos os meios de prova admitidos em direito, máxime depoimento pessoal do Reclamante, pena de confesso.

Brasília, 12 de junho de 1989.


OAB-DF
5334


FRANCISCO PEDRO DE OLIVEIRA
Advogado
OAB-DF-2.039



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
JUNTA DE CONCILIAÇÃO E JULGAMENTO



Aos 30 dias do mês de junho do ano de 1989, reuniu-se a 5ª Junta de Conciliação e Julgamento de *Brasília/DF, presentes o(a) Exmo.(a) Juiz(a) Presidente e os Srs. Juízes Classistas, que ao final assinam, para audiência relativa ao Proc. 5ª J.C.J. 686 / 89, entre partes: Sind. dos Professores do DF e Fund. Universidade de Brasília Reclamante(s) e Reclamado(s), respectivamente.

Às 16:15 horas, aberta a audiência, foram, de ordem do(a) MM. Juiz(a) Presidente, apregoadas as partes, ausentes.

Após colhidos os votos dos Srs. Juízes Classistas, proferiu a 5ª JCJ/DF., a seguinte,

S E N T E N Ç A :

Vistos, etc...

O SINDICATO DOS PROFESSORES NO DISTRITO FEDERAL, na condição de substituto processual, ajuizou reclamatória trabalhista contra FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, postulando o pagamento do índice de 26,05% relativo à URP do mês de fevereiro/89 com incidência nas férias, 13^{es} salários, FGTS, RSR, gratificações e diferenças de salário de 26,06% de que trata o DL.2284/86.

A Fundação Universidade de Brasília impugnou o valor dado à causa às fls. 22.

Em sua defesa, às fls. 23/26 a Recda, em resumo, disse que: a URP foi aplicada corretamente em fevereiro/89, o pagamento não se processou, em razão do disposto na lei 7730/89; a data-base da categoria ocorre no mês de março; não havendo como se atribuir reposição salarial fora desse período.

A Justiça do Trabalho não tem competência para conceder aumento salarial, excluída a hipótese de cláusula econômica, constante de Dissídio Coletivo; o Decreto-lei 2335/87 estabeleceu o congelamento de preços e salários, sendo o resíduo inflacionário considerado somente até o mês de maio.

Foram recusadas as propostas de conciliação.
É o relatório.

D E C I D E - S E :

PRELIMINARES

O valor da causa foi fixado em NCz\$400.000,00, face ao elevado número de substituídos.

Reconhece-se à Recda os benefícios do DL. nº 779/69, por tratar-se de fundação pública, conforme reconhecido TRT 1.1.1207



P.J - J.T - TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

pelo STF, em diversas oportunidades.

M É R I T O

O Sindicato-Autor requereu a concessão de reajuste salarial para os integrantes da categoria profissional que representa, alegando que, ao ser baixado o DL 2335, de junho/87, já se verificara o implemento da condição necessária ao disparo do chamado gatilho salarial, pois, conforme reconhecido pelo IBGE a variação acumulada do IPC em junho/87, foi de 26,06% e, como houve o congelamento de preços a partir do dia 15, esse índice só pode corresponder aos 14 primeiros dias do mês em questão, época em que vigia a legislação que assegurava o reajuste automático dos salários.

A REcda, em sua defesa, alega ser indevido o reajuste pretendido, face à inexistência de norma legal que garanta tal direito, pois a correção automática dos salários cessou com o advento do DL 2335/87.

Entende esta Junta não assistir razão à Recda, pois, sendo o DL 2335 de 15 de junho de 1987, a situação existente; até o dia 14 desse mesmo mês, estava regida pela legislação anterior, que assegurava o reajuste automático, "pela variação acumulada do IPC, toda vez que tal acumulação atingir 20% (vinte por cento), no curso do período de 12 meses:"

A revogação de uma norma legal não significa anulação dos efeitos por ela gerados, no decorrer de sua vigência. Assim, o direito ao reajuste salarial automático, pela variação acumulada do IPC, ocorrida até 14.06.87 estava amparada pelo DL 2302/86, cuja vigência perdurou até essa data.

O art. 1º do DL.2302/86 estabeleceu o direito ao reajuste automático toda vez que a acumulação do IPC atingir 20%. Assim, a condição para tal reajuste era a ocorrência de 20% na variação acumulada do IPC e não o decurso do mês.

Não há, pois, sustentação jurídica para os argumentos apresentados pela Recda em sua defesa.

Em síntese, o deferimento dessa verba se faz pelas seguintes razões: até 14.06.87 vigia o reajuste automático, estabelecido pelo DL 2302/86, segundo demonstrado nos autos, a variação acumulada do IPC até essa data foi de 26,06%; o art. 153 da Constituição, vigente à época, assegurava o direito adquirido ante os efeitos da nova legislação. Está, pois, resguardada a pretensão do Autor, no entender desta Junta.

O FGTS será calculado sobre os valores apurados, conforme legislação vigente, sendo o montante recolhido à conta dos substituídos, segundo relação de fls. 13/19.

Ao se proceder à liquidação da Sentença, será considerada a condição contratual de cada REcte.

Tratando-se de verba salarial, seu reflexo sobre parcelas calculadas sobre o salário constitui mera consequência legal.

U R P - FEVEREIRO/89

O Sindicato - Autor requer a concessão de reajuste salarial, para os substituídos, alegando que, ao ser baixada a Medida Provisória nº 32, hoje lei 7730/89, já se verificara o implemento.

T.R.T. 1.1. 1365



P.J - J.T - TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

mento da condição prevista para a incidência da URP aosalário de fevereiro/89, havendo, pois, direito adquirido e não mera expectativa de direito, como pretende a Recda.

Para se solucionar a controvérsia das partes, há pois, que se decidir se o direito ao reajuste salarial de fevereiro/89, com base na URP, estava ou não adquirido em 15.01.89, quando foi editada a Medida Provisória nº 32.

O DL 2335/87 instituiu a URP-Unidade de Referência de Preços-correspondente à média da variação do IPC do trimestre anterior, a ser aplicada no reajuste salarial de cada mês do trimestre subsequente. Tais reajustes correspondiam a uma antecipação a ser compensada no reajuste efetuado na data-base de cada categoria.

Assim, do IPC médio de setembro, outubro e novembro de 1988 resultou a URP que incidiria no reajuste salarial de dezembro/88, janeiro e fevereiro de 1989.

Tais reajustes visavam recompor, em parte o poder de compra do assalariado, face ao desgaste sofrido pela inflação ocorrida no trimestre anterior. Apurado, pois, o índice da URP, já estava adquirido o direito ao reajuste, e, somente o exercício desse direito é que ocorreria no trimestre seguinte.

A perda salarial e a garantia da recuperação dessa perda já estavam asseguradas no final de novembro/88, não podendo ser efetuadas por uma legislação que só teve vigência em 15.01.89.

CÂMARA LEAL, "in" da Prescrição e da Decadência, nos ensina que:

"... a nova lei deve ser aplicada aos fatos passados, cujos efeitos se operam sob o seu domínio, quando não haja, para o titular, um direito adquirido, do qual esses efeitos sejam apenas uma manifestação."
(o grifo não é do original).

A revogação de uma norma legal não significa a anulação dos efeitos por ela gerados, no decorrer de sua vigência.

Estava, pois, "in casu", adquirido o direito ao reajuste com base na URP apurada no trimestre correspondente a setembro, outubro e novembro. Os efeitos desse direito é que ocorreriam em fevereiro/89. Portanto, a legislação vigente em janeiro não podeira suprimir tal efeito uma vez que o direito a ele já estava consolidado pela legislação anterior.

Em consequência, defere-se o pedido referente ao pagamento do mês de fevereiro/89 com os reajuste da URP em questão (26,06%).

As parcelas calculadas sobre o salário, sofrem o reflexo dessa concessão, como mera consequência legal.

Para se apurar o "quantum" devido a cada substituído constante às fls. 13/19, será considerada a situação contratual de cada um.

Em fase de execução serão apurados os valores

T.R.T. 1.1. 1365



P.J - J.T - TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

devidos, parcelas vencidas e vincendas, observada quanto a estas a data do trânsito em julgado desta decisão, a fim de se evitar que a lide se torne interminável.

Os valores do FGTS serão recolhidos à conta dos substituídos, facultando-se sua liberação para os que tiverem sido dispensados sem justa causa, à época da liquidação da Sentença.

I S T O P O S T O

RESOLVE a 5ª JCJ/DF., por unanimidade, julgar PRECEDENTE esta reclamatória, condenando a FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA-FUB a pagar ao SINDICATO-AUTOR, no prazo legal as verbas pleiteadas na inicial, letras a e b, referentes aos substituídos indicados às fls. 13/19, conforme valores a serem apurados em fase de execução, observados os fundamentos deste decisório.

Incidem juros e correção monetária, observando-se a legislação vigente.

Custas, pela REcda, a final, no importe de NCz\$ 4.008,18, calculadas sobre NCz\$200.000,00, valor que se dá à condenação para os fins legais.

Decorrido o prazo para recurso voluntário, os autos serão encaminhados ao Eg. TRT, para que se cumpra o duplo grau de jurisdição.

Desta decisão as partes são consideradas intimadas. (Enunciado 197 do TST).

Nada mais.

[Handwritten Signature]
Rubens Geraih
 Juiz Classista Representante dos Empregadores - 5ª JCJ

[Handwritten Signature]
Guilhermina M. Vieira de Freitas
 JUÍZA PRESIDENTE

[Handwritten Signature]
Edgard de Paula Diana
 Juiz Classista Representante dos Empregados - 5ª JCJ

LUIZ GONZAGA BAIÃO
 Diretor da Secretaria
 5ª JCJ/DF

Exmo. Sr. Dr. Juiz Presidente da MM. 5a. Junta de Conciliação e Julgamento do Distrito Federal.

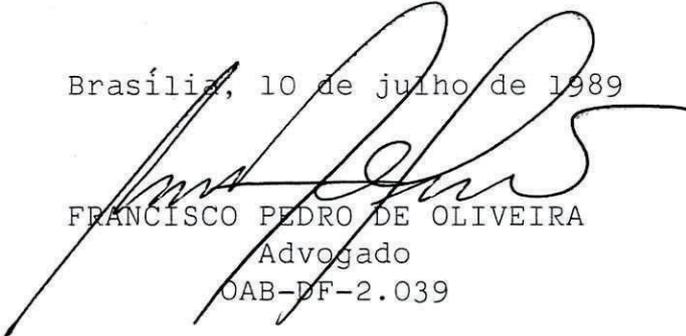
Junto-se.
Recolhido o preparo, recebido o recurso.
Ciente o Sr. Juiz do Trabalho, que pode-
rão ser juntados os autos do Recurso, ou
decorrido o prazo legal, para os autos do Eg.
TRT da 10.ª Região,
Brasília, DF.

13/07/89
Roberto Benato
Juiz do Trabalho
Substituto

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, pessoa jurí-
dica de fins educacionais, instituída pelo Poder Executivo Fe-
deral (Decreto nº 500, de 15.01.62), nos termos da autorização
constante da Lei nº 3.9998, de 15.12.61, entidade mantenedora
da Universidade de Brasília e beneficiária do Decreto nº 779 ,
de 1969, por seu advogado fim assinado (m.j.), nos autos da
Reclamação Trabalhista (Proc. 5a.JCJ-DF nº 686/89), em que fi-
gura como Reclamante o SINDICATO DOS PROFESSORES NO DISTRITO
FEDERAL, inconformada, data venia, com a decisão de fls., na
parte em que deu pela procedência da ação, vem, tempestivamen-
te, com fundamento nos Arts. 896, II e 895, a, da CLT, dela re-
correr ordinariamente para o Egrégio Tribunal Regional do Tra-
balho da Décima Região, pelo que, respeitosamente, requer a
V.Exa. a juntada das inclusas Razões do Recurso Ordinário.

Nos autos,
Pede deferimento.

Brasília, 10 de julho de 1989


FRANCISCO PEDRO DE OLIVEIRA
Advogado
OAB-DF-2.039

Razões do Recurso Ordinário da Fundação Universidade de Brasília, no Proc. 5a.JCJ-DF nº 686/89, em que figura como Recorrido o SINDICATO DOS PROFESSORES DO DISTRITO FEDERAL.

Egrégia Turma.

A r. decisão prolatada pelo MM. Juízo "a quo" merece, data venia, ser totalmente reformada, dado que está em desacordo com a lei, como se demonstrará a seguir.

Diz a r. sentença que o Sindicato Autor requereu a concessão de reajuste automático para os integrantes da categoria profissional que representa e que sendo o DL 2.335, de 15 de junho de 1987, a situação existente até 14 de junho estava regida pela legislação anterior que assegurava o reajuste automático, pela variação acumulada do IPC, toda vez que tal acumulação atingir 20% no curso do período de 12 meses.

A Recorrente, como demonstrado na resposta à ação, é uma Fundação Pública, conforme redação constante do inciso IV, do Art. 5º da Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, passando, assim, a integrar a Administração Federal Indireta.

Nesta condição, por possuir autonomia financeira, depende exclusivamente de recursos da União, repassados sob a forma de dotação orçamentária. Está, pois, a Recorrente sujeita ao cumprimento de todas as determinações emanadas do Poder Executivo Federal.

Com o advento do DL 2.335/87, estabeleceu-se o congelamento de preços e salários e a soma dos resíduos inflacionários só foram registrados até 30 de maio de 1987.

Nestas condições, ficou sobejamento demonstrado que não houve perda salarial em razão do descongelamento.

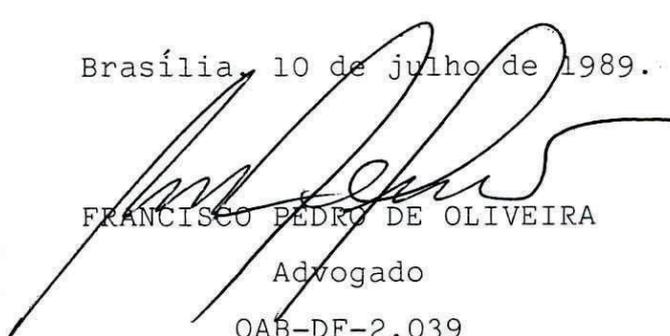
Ao proceder da forma em que o fez, o MM. Juízo "a quo" interferiu diretamente no poder de comando da Recorrente, pois, não compete ao Judiciário, mormente à Justiça do Trabalho, conceder aumento de salário e/ou reposição, excluída, evidentemente, a hipótese de cláusula econômica constante de Dissídio Coletivo.

No que diz respeito a URP do mês de fevereiro do corrente ano, convém que se observe que a Recorrente vem cumprindo de forma correta, não podendo ser condenada a efetuar pagamento referente a URP dado que não praticou nenhum ato de natureza ilegal.

Diante desses fatos, não há que falar em URP do mês de fevereiro/89 e nem tampouco repercussão dessas verbas nas parcelas de férias, 13º salário e demais verbas salariais.

Ante o exposto, espera a Recorrente que seja negado provimento ao Recurso interposto a fim de que seja julgado improcedente a ação, por medida de Justiça e de Direito.

Brasília, 10 de julho de 1989.


 FRANCISCO PEDRO DE OLIVEIRA

Advogado

OAB-DF-2.039



*Poder Judiciário
Justiça do Trabalho
Tribunal Regional do Trabalho 10ª Região*



(Ac. 2ª T. 2291/90)

RO - 3059/89

TRT 10ª REGIÃO

Ementa: SALÁRIO - IRREDUTIBILIDADE - Garantia Constitucional.

Face ao contido no inciso VI do art. 7º da Constituição Federal, a redução salarial somente pode ocorrer através de convenção ou acordo coletivo.

Por consequência, a lei ordinária não pode diminuir o salário dos trabalhadores.

Não se pode dar à Constituição uma interpretação que reduza o alcance dos direitos fundamentais que ela expressamente assegura.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Recurso Ordinário, interposto de decisão da MM. 5ª Junta de Conciliação e Julgamento de Brasília-DF., sendo Recorrente **FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - FUB** e Recorrido **SINDICATO DOS PROFESSORES NO DISTRITO FEDERAL.**

Inconformada com a r. sentença de fls. 33/36, que julgou procedente, a reclamatória que lhe é movida por Sindicato dos Professores no Distrito Federal, a FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA manifestou o recurso de fls. 37/39, alegando depender exclusivamente dos recursos da União, repassados sob forma de dotação orçamentária e está sujeita ao cumprimento de todas as determinações emanadas do Poder Executivo Federal, alegou ainda que com relação a URP do mês de fevereiro de 1.989 vem cumprindo de forma correta, não podendo ser condenada a efetuar o pagamento da referida URP, nem tampouco em repercussões dessas verbas em parcelas de férias, 13º salário e demais verbas salariais.

Sobre o recurso manifestou o recorrido, fls. 44/46, pedindo a confirmação da sentença recorrida.

Beneficiária a reclamada do Decreto-Lei 779/69, houve recurso de ofício.

O parecer da d. Procuradoria Regional do Trabalho é pelo conhecimento e improvimento da remessa oficial e do recurso da reclamada.

...



TRT 10ª REGIÃO - RO-3059/89

...

VOTO

A D M I S S I B I L I D A D E

O recurso é tempestivo. A sentença é de 30.06.89 (sexta-feira). O prazo começou a correr no dia 03.07.89 (segunda-feira), tendo o recurso sido aviado em 11.07.89.

As custas foram pagas, fls. 43 v., o depósito foi feito a menor, fls. 40/41. Sendo a recorrente beneficiária do Decreto-Lei.. 779/69, conheço do recurso, na forma do artigo 1º, IV, do citado decreto-Lei, já que nem era necessário o depósito.

MÉRITO

A primeira irresignação da recorrente está endereçada contra a condenação na correção salarial decorrente da aplicação do chamado Plano Bresser (Decreto-Lei 2.335/87).

O argumento da recorrente está vinculada ao fato de ela ser uma Fundação Pública, concluindo por fazer duas afirmações contraditórias: a) ela é dotada de autonomia financeira; b) por depender "exclusivamente" (sic) de recursos da União, está sujeita ao cumprimento de todas (sic) as determinações emanadas do Poder Executivo Federal. (fls. 38).

Ora, estas duas afirmativas "hurlent de se trouver ensemble".

A idéia da total dependência elimina à da autonomia, como decorre de lógica elementar.

Mas o debate neste processo é outro.

O que foi afirmado pela r. sentença recorrida é que a reclamada-recorrente deveria cumprir integralmente o previsto no art. 1º do DL 2302/86, bem como respeitar o princípio constitucional do direito adquirido.

Ora, este tema não foi enfrentado pela recorrente.

Não é possível que se sustente que a ordem do Poder Executivo deva ser cumprida ainda que manifestamente ilegal e inconstitucional.

Cabe ao Poder Judiciário determinar - coercitivamente - o cumprimento da lei e da Constituição e, desta forma, não se está interferindo - é óbvio - no poder de comando da recorrente.



...

Nada a modificar na r. sentença recorrida que bem demonstrou a ocorrência do direito postulado, neste termos:

"Em síntese, o deferimento dessa verba se faz pelas seguintes razões: até 14.06.87 vigia o reajuste automático, estabelecido pelo DL 2302/86; segundo demonstrado nos autos, a variação acumulada do IPC até essa data foi de 26,06%; o art. 153 da Constituição, vigente à época, assegurava o direito adquirido ante os efeitos da nova legislação. Está, pois, resguardada a pretensão do Autor..."

Não tem, pois, razão a recorrente.

O segundo inconformismo da reclamada se volta contra a condenação relativa à URP de Fevereiro/89.

Sustenta a recorrente, nesta parte, que ela "vem cumprindo de forma correta, não podendo ser condenada a efetuar pagamento referente à URP dado que não praticou nenhum ato ilegal. (fls. 39).

Ainda aqui não tem razão a reclamada.

Estava assegurado o direito à URP do trimestre correspondente setembro/outubro e novembro, que seria paga em dezembro, janeiro e fevereiro. Não poderia, pois, a reclamada deixar de pagar a URP de fevereiro, que estava baseada integralmente em fato ocorrido na vigência da lei antiga, como bem acentuado pela v. sentença recorrida, que destacou o direito adquirido dos empregados da recorrente.

Ora, não se pagando a URP de fevereiro reduziu-se, claramente, o salário dos empregados com ofensa direta ao art. 7º, VI da Constituição em vigor.

Ainda aqui nada a reformar na v. sentença recorrida, proferida sob a presidência da dra. GUILHERMINA MARIA VIEIRA DE FREITAS.

CONCLUSÃO

Conheço do recurso voluntário e da remessa oficial e lhes nego provimento.

Por tais fundamentos,

u

...

/mhb.



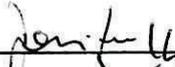
TRT-RO-3059/89

fls.04.

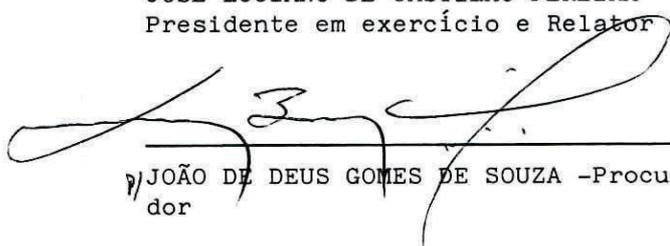
...

ACORDAM os Juízes da Egrégia 2ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, conhecer da remessa oficial, bem como do recurso voluntário e, no mérito, negar-lhes provimento. Deu-se por impedida para participar do julgamento a Juíza Guilhermina Freitas.

Brasília, 25 de setembro de 1990



JOSÉ LUCIANO DE CASTILHO PEREIRA
Presidente em exercício e Relator



JOÃO DE DEUS GOMES DE SOUZA -Procurador



CERTIFICO e dou fé
que o acórdão nº 2291/90
foi publicado no D.J.U. do
dia 26/10/90
(sexta-feira)

Brasília, 26/10/90

Setor de Acórdãos
da 2ª Turma
Martha Simel Teles
Secretária - Chefe do Setor de Acórdãos
2ª Turma

REMESSA

Nesta data remeto estes autos a

_____ D.S.P. _____

Em 26/10/1990

Secretaria da 2ª Turma
Martha Simel Teles
Secretária - Chefe do Setor de Acórdãos
2ª Turma

RECEBIMENTO

CERTIFICO que, nesta data, recebi os
presentes autos.

Brasília, 26 de outubro de 1990

Rodolina Luciano Lopes
Secretária Chefe do Setor de Acórdãos
R.S.R.

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 928-0 – DF (STJ)

(Inteiro teor)

RELATOR : SR. MINISTRO HÉLIO MOSIMANN
IMPETRANTE : FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA-PUB
ADVOGADO : ROBERTO ARMANDO RAMOS DE AGUIAR E OUTROS
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

E M E N T A

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO MINISTRO DA EDUCAÇÃO. DECISÃO ADMINISTRATIVA TOMADA PELO REITOR DA UNIVERSIDADE, ESTENDENDO A TODOS OS SERVIDORES OS EFEITOS DE DECISÕES JUDICIAIS. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. PAGAMENTO DAS CHAMADAS UNIDADES DE REFERÊNCIA DE PREÇOS - URP - REITERADAMENTE DETERMINADO PELOS TRIBUNAIS. PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE IGUAIS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DOS SERVIDORES.

SEGURANÇA CONCEDIDA.

Gozam as Universidades, por preceito de lei ordinária elevado a nível constitucional, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Embora essa autonomia não se apresente de forma absoluta, reclamando perfeita convivência com os poderes de controle do Estado, cumpre ao Reitor observar as determinações estatutárias da entidade, na forma da legislação vigente, respeitados os direitos individuais.

Mesmo no exercício de supervisão ministerial que lhe é outorgado pela Carta Magna, descabe ao Ministro de Estado anular ato de âmbito administrativo, sobretudo justo, destinado a corrigir desigualdade entre iguais, e que diz respeito a assunto da própria competência administrativa, fazendo-se a posteriori o controle financeiro indispensável.

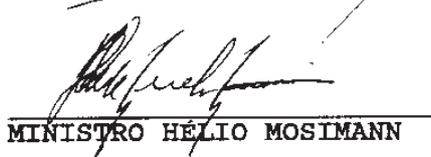
De outra parte, sendo reiteradas as manifestações dos tribunais determinando o pagamento das Unidades de Referência de Preços (URP), não é dado à administração insistir em se contrapor ao entendimento jurisprudencial, sempre reconhecendo o direito adquirido a vinculação dos salários dos servidores ao índice de reajuste.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, conceder o mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator, com as ressalvas feitas nos votos dos Srs. Ministros Milton Pereira e Garcia Vieira. Os Srs. Ministros Peçanha Martins, Demócrito Reinaldo, Gomes de Barros, Milton Pereira, César Rocha, Pádua Ribeiro, José de Jesus e Garcia Vieira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 13 de abril de 1993 (data do julgamento)


_____, Presidente
MINISTRO AMÉRICO LUZ


_____, Relator
MINISTRO HÉLIO MOSIMANN

091000920
038012200
000092800

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 928-0 - D. FEDERAL091000920
038022200
000092870RELATÓRIO**O SENHOR MINISTRO HÉLIO MOSIMANN: -**

A Fundação Universidade de Brasília - FUB, entidade mantenedora da Universidade Nacional de Brasília, impetrou mandado de segurança - com pedido de liminar - contra ato do Ministro da Educação, pelo qual foi anulada decisão administrativa do Reitor da UNB, - que estendera a todos os servidores dos efeitos das decisões judiciais, que determinaram o pagamento da URP de fevereiro de 89-, sendo ainda determinada a devolução dos valores pagos (26,05%).

Em resumo, alega a impetrante que a Universidade de Brasília goza de autonomia constitucional, nos termos do art. 207, da Carta em vigor, não podendo o "Ministro da Educação, no exercício da supervisão ministerial, declarar a nulidade de ato administrativo do Magnífico Reitor da UNB", eis que não lhe cabe julgar a gestão financeira e a orientação administrativa da instituição, pois determinado no art. 71, inciso II, da CF-88 que tal controle será exercido pelo Tribunal de Contas da União.

Aduz, outrossim, que a decisão do Presidente da FUB foi embasada não só nos Pareceres S-011/85 e SR-14/86, "que recomendam as extensões administrativas em situações como a ocorrida na Universidade de Brasília", bem como "contou com o respaldo dos Conselhos Superiores da Universidade, e com o fundamento jurídico do Parecer da Procuradoria Jurídica da UNB". A par disso, afirma que "o próprio Ministério da Educação havia tacitamente concordado com a extensão administrativa, pois repassou durante três meses os recursos necessários ao pagamento integral da folha de pessoal, sem qualquer manifestação formal contra a medida".

Concluindo que, agora, por motivos de divergências políticas menores, resolveu o Ministério da Educação alterar sua concordância anterior e, numa atitude intervencionista, decidiu administrar a Universidade de Brasília, desrespeitando a existência da autonomia administrativa constitucional, requer, a final, seja concedida a segurança, "a fim de declarar a impossibilidade de anulação do ato do Reitor da UNB pelo Senhor Ministro da Educação, em desrespeito à autonomia assegurada pela Constituição Federal".

Por despacho às fls. 60, neguei a primeira parte do pedido de liminar, em face do disposto no art. 5º, da Lei nº 4.348/64, tendo, no entanto, concedido para sustar a devolução dos valores recebidos, até o julgamento final do presente mandamus.

A autoridade apontada como coatora - Ministro da Educação - prestou informações às fls. 66/82, calcadas em que:

- 1) inexistente direito líquido e certo a amparar a impetração;
- 2) "pretensão meramente declaratória do direito que a impetrante julga ter";
- 3) "que a FUB, quando da apropriação de recursos para atender à folha de janeiro/91, apresentou ao MEC um montante tal sem esclarecer que ali se encontrava verba para o pagamento da URP, e quando os prestou, (os esclarecimentos), não informou que as decisões judiciais determinavam o pagamento apenas dos arrolados nas iniciais";
- 4) "de tal fato, somente em março último tomou conhecimento o MEC, explicando-se, pois, não ter o mesmo concordato tacitamente com aquele pagamento, mas o fez por desconhecimento de causa, confiando na informação do Reitor da impetrante";
- 5) "o Sr. Ministro obedeceu ao mais rigoroso limite de suas atribuições, de acordo com o disposto no art. 87, parágrafo único da CF, sem afronta ao princípio da autonomia universitária, controlando e fiscalizando a aplicação e utilização dos recursos repassados às universidades".

A Subprocuradoria-Geral da República às fls. 184/190, opinando pela denegação da segurança, esclarecendo, porém, que se estabeleceu a litispendência, pois a Associação dos Docentes da Universidade de Brasília impetrou mandado de segurança visando suspender a vigência do mesmo ato (M.S. nº 929-DF, rel. Ministro Garcia Vieira). Existindo conexão, porque comum a causa de pedir, aceitei a competência, sendo a mim redistribuído o segundo pedido.

É o relatório.



Dalcy
julgado em 13.04.93

Superior Tribunal de Justiça
00021

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 928 - 0 - DISTRITO FEDERAL

V O T O

091000920
038032200
000092840

O SENHOR MINISTRO HÉLIO MOSIMANN : -

A preliminar de ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado confunde-se com o próprio mérito, que passo a examinar.

Pelo que se depreende do relatório, insurge-se a Fundação Universidade de Brasília - FUB, contra ato do Ministro da Educação que declarou nula decisão do Magnífico Reitor da UNB, pela qual estendera a todos os servidores a URP de fevereiro de 1989, ganha judicialmente por alguns.

Eis o ato impugnado:

"Em cumprimento ao que determina o Parecer nº CS 30, de 14 de maio de 1991, exarado pela Consultoria Geral e aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, comunico as medidas explicitadas a seguir, ao tempo em que solicito sua observância:

a) os efeitos decorrentes das decisões judiciais que autorizaram o pagamento da URP aos servidores dessa Instituição não beneficiam terceiros alheios às demandas. Por conseguinte, é indevida a sua extensão às categorias profissionais não associadas aos seus respectivos sindicatos;

b) nessas circunstâncias, solicito a V.Sª as providências necessárias para que se proceda a devolução das quantias indevidamente pagas, e de boa-fé recebidas pelos pretensos beneficiados, em 10 parcelas mensais e de igual valor;

c) na hipótese de que os recursos repassados pelo MEC a essa Universidade não sejam suficientes para cobertura dos vencimentos dos reais beneficiados, deverá V.Sª. comunicar o montante da diferença, a fim de que possamos providenciar, de imediato, a sua complementação.

Atenciosamente,
Carlos Chiarelli
Ministro da Educação" (fls. 19).

Cinge-se a controvérsia, portanto, a dois pontos principais, quais sejam:

- 1) Até onde alcança a autonomia das Universidades?
- 2) É possível estender-se administrativamente as decisões judiciais?

1) Autonomia Universitária :

Autorizada sua instituição pela Lei nº 3.998/61, a FUB foi implantada em janeiro de 1962, pelo Decreto nº 500.

Seu Estatuto, no artigo 21, afirma :

"Art. 21 - O regime financeiro da Fundação obedecerá aos seguintes preceitos:

I - O exercício financeiro coincidirá com o ano civil;

II - a proposta de orçamento, elaborada pelos órgãos administrativos, com a coordenação do Reitor e por este aprovada, terá por fundamento e justificação o plano de trabalho correspondente e será encaminhada à deliberação do Conselho Diretor até 15 de junho do exercício em curso;

III - durante o exercício financeiro poderão ser autorizadas pelo Conselho Diretor novas despesas, desde que as necessidades de serviço o reclamem e haja recursos disponíveis;

IV - os saldos de cada exercício serão lançados no fundo patrimonial ou em contas especiais, na conformidade do que deliberar o Conselho Diretor."

Adiante, no artigo 31, está expresso, verbis :

"Art. 31 - A Universidade gozará de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, nos termos da Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961 e deste Estatuto.

A citada Lei, em seu artigo 13, reza:

"Art. 13 - A Universidade gozará de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, nos termos do Estatuto da fundação e dos seus próprios estatutos."

O princípio da autonomia universitária, já consagrado em lei ordinária, foi elevado a nível constitucional. Com efeito, a atual Constituição Federal, promulgada em 1988, diz, em seu artigo 207 :

"Art. 207 - As Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e

obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão."

Autonomia, segundo o Novo Dicionário Aurélio :

"é a faculdade de se governar por si mesmo. 2. Direito ou faculdade de se reger (uma nação) por leis próprias. 3. Liberdade ou independência moral ou intelectual. 4. 5. É. propriedade pela qual o homem pretende poder escolher as leis que regem sua conduta"

Por isso é que se afirma que "a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial é fundamental para a sobrevivência da Universidade. Não podem elas (as Universidades) contar com a ingerência externa do governo, pois correm o risco de perderem suas finalidades primordiais" (Wolgran Junqueira Ferreira, Comentários à CF, Vol. 3, pág. 1.076).

No Parecer SR-78, publicado no Diário Oficial de 16.12.88, o então Consultor Geral da República, Dr. Sáculo Ramos, assim colocou a autonomia universitária, em face do supra-citado artigo do nosso Diploma Maior :

"13. Operou-se, na realidade, a constitucionalização de um princípio já anteriormente consagrado na legislação ordinária de ensino, que se erigira - ao tempo da reforma Francisco Campos (Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, artigo 9º), como expressiva garantia de ordem institucional das Universidades (V. FÁBIO PRADO, "A autonomia das Universidades estaduais e a competência para baxar seu estatuto e regimento", in Vox Legais, val. 147/65, 1981; ANA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, "O regime especial das autarquias educacionais", in Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, val. 17/203-204, 1980).

Não há, porém, uma nova autonomia universitária. O que existe, isto sim, é uma nova realidade no panorama do direito constitucional positivo brasileiro. Se, antes, a autonomia das universidades configurava instituto radicado na lei ordinária - e, portanto, supressível por mera ação legislativa ulterior -, registra-se, agora, pelo maior grau de positividade jurídica que a ele se atribuiu, a elevação desse princípio ao plano do ordenamento constitucional. Mas a palavra autonomia continua tendo o mesmo sentido e significado, quer escrita em lei ordinária, quer escrita no texto fundamental.

O conteúdo intrínseco desse postulado não se alterou. Da constitucionalização desse princípio, a única consequência que se pode extrair é, sem dúvida, a eficácia derogatória e irrecusável da norma que o contempla, cuja supremacia se impõe à observância necessária do legislador ordinário. esta, portanto, a única - embora relevantíssima - modificação gerada pelo preceito consubstanciado no artigo 207 da Lei Maior.

Há, pois, sob esse aspecto, apenas uma diferença de grau entre o princípio da autonomia universitária, anteriormente consagrado em lei, e o princípio da autonomia universitária, agora proclamado em sede constitucional, onde reforçou-se a defesa contra a hipótese de sua revogação. O sentido, porém, é o mesmo e,

por isto, são os mesmos os efeitos jurídicos de sua aplicação nas situações em que incide."

"25. Como anteriormente salientado, a autonomia de que gozam as universidades projeta-se, no que concerne ao seu conteúdo material, em três dimensões, a saber:

a) autonomia didático-científica

b) autonomia administrativa, de caráter acessório, que assegura à universidade, sempre em função de seu triplice objetivo institucional, capacidade decisória para, de um lado, administrar os seus serviços, agindo e resolvendo, interna corporis, os assuntos de sua própria competência, e, de outro, disciplinar as suas relações com os corpos docente, discente e administrativo que a integram;

c) autonomia financeira, de caráter instrumental, que outorga à Universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. Esse aspecto da autonomia universitária não tem o condão de exonerar a universidade dos sistemas de controle interno e externo. O Pretório Excelso, ao julgar essa questão, decidiu, pertinentemente ao tema da autonomia universitária, que "o controle financeiro se faz a posteriori, através da tomada de contas e das inspeções contábeis"(v. RTJ, vol. 94/1130)."

"26. A relação de acessoriedade - que toma anclares, da autonomia didático-científica, as de caráter administrativo e financeiro -, foi enfatizada pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, quando reconheceu que são estas, na realidade, inerentes e imprescindíveis à plena realização daquela, que assenta no princípio assecuratória da liberdade de cátedra (v. Revista Forense, vol. 186/149)."

"27. Em suma: o exame deste tema evidencia a possibilidade de plena convivência entre o instituto da autonomia universitária, de um lado, e os poderes de ordenação e de controle do Estado, de outro. Não se negam, não se repelem e nem constituem "deux chômes qui hurlent de se trouver ensemble".

Configuram, pelo contrário, situações só aparentemente antagônicas, posto que, na realidade, complementam-se, no interior do interior do nosso sistema de direito positivo, em harmoniosa interação."

Do exposto, embora compreendendo que a autonomia não é absoluta e que não significa total independência - não pode por exemplo, legislar para si própria - entendo haver o Reitor da FUB atuado dentro dos parâmetros legais da autonomia universitária, eis que seu ato obedeceu às determinações estatutárias daquela entidade, não extrapolando o contido na legislação vigente. O grau de autonomia das universidades, na expressão do Ministro Gomes de Barros, "há que ser aferido em função dos interesses constitucionalmente tutelados. A autonomia deve compatibilizar-se com os direitos individuais e coletivos prestigiados na ordem jurídica" (RESP nº 6.359-SP, em 02.09.91).

Ademais, mesmo no exercício de supervisão ministerial que lhe é outorgado, pelo art. 87 da Carta Magna, não parece possível ao Ministro da Educação, pelo menos isoladamente e sem respaldo do Conselho Federal de Educação, anular ato de âmbito administrativo do Reitor da FUB, que diz respeito a assunto de sua própria competência, tendo em vista que a Constituição em vigor estabelece em seu artigo 71, inciso II :

"Art. 71 - O controle externo a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de contas da União, ao qual compete :

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público."

Neste sentido, vale anotar decisão do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE - 83.962/SP, que assim restou ementada :

Autonomia universitária. Aprovação prévia, pelo Governador do Estado, do orçamento da Universidade do Estado de São Paulo. Exigência do Tribunal de Contas com base em legislação estadual. Sua não validade em face do art. 3º da Lei Federal nº 5.540/68, que atribui autonomia financeira às universidades. O controle financeiro se faz a posteriori, através da tomada de contas e das inspeções contábeis." (RTJ 94/1.131).

Transcrevo, outrossim, parte do voto condutor do acórdão, lavrado pelo Eminentíssimo Ministro Soares Munõz, dispondo sobre o tema, verbis :

"Embora reconheça o briho do acórdão recorrido, não tenho dúvidas de que os artigos 15, nº II, e 30 do Decreto-Lei Complementar nº 7, pela forma como os aplicou a Resolução do Tribunal de Contas do Estado, vulneram o artigo 3º da Lei Federal 5.540, de 1968.

A propósito, considero de inteira procedência este trecho das razões do recurso extraordinário:

A lei federal declara, primeiro, que as Universidades gozarão de autonomia financeira, e, a seguir, é que diz que os poderes de autodeterminação no campo financeiro serão exercidos "na forma da lei".

Diante disso, claro está que a lei estadual que pretende regular o exercício dessa autonomia, deve, antes de mais nada, respeitar a vida financeira autônoma da Universidade, pois a pretexto de lhe regular o exercício, não pode amputar, suprimir ou anular a autonomia que expressamente lhe foi concedida. E foi o que acabou perpetrando o malsinado Decreto-Lei Complementar nº 7, de 1969, ao exigir que os orçamentos de custeio e de capital e respectivas alterações, da Universidade de São Paulo, fiquem submetidos à aprovação do Senhor Governador" (fls. 165).

A autonomia financeira, assegurada às universidades, visa proporcionar-lhes a autogestão dos recursos postos à sua disposição e à liberdade de estipular, pelos órgãos superiores de sua administração, como acentua o Professor Calo Tácito, no parecer de

fls. 46, a partilha desses recursos de modo adequado ao atendimento da programação didática, científica e cultural, em suma, a aprovação de seu próprio orçamento.

A natureza cogente do art. 3º, da Lei nº 5.540/68, inclusive no tocante à Universidade do Estado de São Paulo, decorre manifesta dos próprios termos do dispositivo em referência e de sua vinculação inarredável com o art. 8º, inc. XVII, letra g, da Constituição da República.

Consoante salientam as razões do recurso, "a verdade é que a autonomia financeira, por ser imanente à autonomia que as universidades devem usufruir, constitui assunto do âmbito das leis básicas da educação nacional. Estas querem que as universidades, para atingirem seus altos fins educacionais, gozem de autonomia ampla, inclusive na área financeira."

2) Quanto à possibilidade de extensão administrativa das decisões judiciais. A matéria é polêmica e controvertida, em seus diferentes aspectos.

Pelo menos para muitos intérpretes, continua em vigor o Decreto nº 73.529, de 21 de janeiro de 1974, cujo art. 1º, assim dispõe, verbis :

"Art. 1º - É vedada a extensão administrativa dos efeitos de decisões judiciais contrárias à orientação estabelecida para a administração direta e autárquica em atos de caráter normativo ou ordinatório."

E o art. 2º assevera :

"Art. 2º - Observados os requisitos legais e regulamentares, as decisões judiciais a que se refere o artigo 1º produzirão seus efeitos apenas em relação às partes que integraram o processo judicial e com estrita observância do conteúdo dos julgados."

No entanto, mesmo admitindo, por força de argumentação, que as decisões judiciais fossem contrárias à orientação administrativa, como dispõe o texto antes transcrito, deve-se ressaltar que o supra-citado Decreto foi editado à época do regime de exceção e, certamente, com o intuito de coibir a extensão de decisões judiciais de caráter diverso do tema ora em discussão. Com todas as garantias asseguradas pela nova ordem constitucional, a aplicação do malsinado Decreto ficou restrita, quando muito, a situações excepcionais.

A par disso, sabemos que reiteradas são as decisões dos tribunais, no sentido da concessão da URP, descabendo à Administração teimar em se contrapor ao entendimento jurisprudencial. Se houve uma ou outra decisão discordante, um ou outro voto vencido, a orientação hoje se pacificou quer na esfera administrativa, quer na jurisdicional. Disso nos dão notícia não somente as inúmeras decisões do Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, de que se tem conhecimento, como as dos Tribunais Regionais Federais

(Plenário do T.R.F., da 4ª Região, LEX, Vol. 30, pág. 532; T.R.F. da 1ª Região, LEX, Vol. 38, pág. 313) e deste Superior Tribunal (Processo Administrativo nº 649/90, em sessão do Conselho de Administração realizada em 19.09.91; REsp nº 8.048-DF - Min. Garcia Vieira, em 16.12.91; REsp nº 14.949-CE - Min. Demócrito Reinaldo, em 21.09.92, sempre no sentido da vinculação dos salários dos servidores da União ao índice de reajuste da unidade de referência de preços (U.R.P.), reconhecendo essa vinculação como um direito adquirido.

A propósito, repousa nos autos parecer do então Consultor Geral da República, hoje Ministro Paulo Brossard, do Supremo Tribunal Federal, destacando :

A Administração não pode ignorar a lei, fazendo com que questões já resolvidas pelo mais alto Tribunal do País continuem proliferando nos meandros burocráticos, a engordar processos e a empecer a própria administração, desvirtuada de sua finalidade e ocupada em examinar e reexaminar casos sobre os quais o Supremo Tribunal já se tem pronunciado repetidamente e, como se nada valesse o entendimento da mais alta Corte do País" (D.O. de 13.02.86, pág. 2.403 - fls. 34).

No caso, não se cuida de decisões do Supremo Tribunal, porque lá não chegaram, mas de decisões de Tribunais com trâmite em julgado.

O parecer aludido trouxe, de resto, a orientação da Consultoria Geral, através de vários dos seus titulares :

- "É sabido que as decisões judiciais só obrigam nos casos concretos sendo elas, porém, reiteradas e tomadas por expressiva maioria, com pleno conhecimento de sua extensão na esfera administrativa, como acontece na espécie, não há como fugir ao seu cumprimento em casos idênticos" - Carlos Maximiliano.

- "Teimar a administração em aberta oposição a norma jurisprudencial firmemente estabelecida, consciente de que seus atos sofrerão reforma, no ponto, por parte do Poder Judiciário, não lhe renderá mérito, mas desprestígio, por sem dúvida. Fazê-lo, será alimentar ou crescer litígios, inutilmente, roubando-se, e à Justiça, tempo utilizável nas tarefas ingentes que lhes cabem como instrumento de realização do interesse coletivo" - L.C. de Miranda Lima.

- "... sendo os casos concretos reiterados e tomados por expressiva maioria, devem ser atendidos na esfera administrativa" - Adroaldo Mesquita da Costa.

Seguem diversos outros pareceres no mesmo diapasão.

Certo é que houve uma decisão administrativa antes de tudo justa. O reitor da FUB, ao estender a URP a todos os seus subordinados, não agiu sponte sua, mas, sim, impulsionado pela posição emanada do Poder Judiciário. E o fez corrigindo a desigualdade que passou a existir entre iguais, e que contrariava inclusive os arts. 7º, XXX, e 39, § 2º, da Constituição, que proíbe a diferença de salários. Como proclamou o eminente Ministro Nilson Naves, no julgamento do Mandado de Segurança nº 997-DF (LEX - Jurisprudência do STJ e dos Tribunais Regionais, Vol. 34, págs. 50 e seguintes), "cabe ao Poder Judiciário dirimir a questão, assegurando, em consequência, a isonomia de vencimentos". A Constituição de 1988, no art. 39, § 1º - prossegue - "dispôs sobre a isonomia, assegurando-a, na forma da lei, e a Lei nº 8.112, de 1990, se necessária para a eficácia e aplicabilidade da norma constitucional, tornou-a eficaz e aplicável".

Explicando em maiores detalhes, seja norma auto-aplicável ou de eficácia limitada o texto do § 1º do art. 39 da Constituição, a discussão perde interesse desde que "sobreveio a Lei nº 8.112, de 11.12.90, assegurando a isonomia de vencimentos, ao dispor no art. 41, § 4º - "É assegurada a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder, ou entre servidores dos três Poderes, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho."

"Basta-me que deparo com situação injusta - concluiu o voto do Ministro Naves - cabendo, em consequência, ao Judiciário, uma vez chamado a se pronunciar, transformá-la, desde que possível (e me coloco ao lado da possibilidade), de injusta em justa..." "Mas não se trata de situação apenas injusta, igualmente, isto sim, de situação ilegal, por contravenção ou ao texto constitucional ou texto infraconstitucional, citados acima. Sei das dificuldades encontradas, na área administrativa, para assim se proceder. Na esfera judicial, talvez não existam tantas dificuldades! sabendo-se que, se existe o direito, e creio que sim, há de existir ação que o assegure. Portanto, reconheço o direito pleiteado" (LEX, 34/56).

Por todo o exposto e diante dos fundamentos aduzidos, concedo a segurança. Concedida a segurança, não há que se falar em devolução das parcelas pagas.

É o meu voto.

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 928-0 - DF

V o t o

O Senhor Ministro Milton Pereira: Sr. Presidente, acompanho o Ministro-Relator, entretanto, apenas ressaltando que não dou a extensão que S. Exa. dá à essa autonomia universitária. Entendo que ela é ampla no aspecto didático e, também, no aspecto das verificações científicas, mas quando se cuida de questão financeira tem que se levar em conta a Lei de Diretrizes Orçamentárias, apelidada de LDO. Portanto, não seria tão autônoma ao ponto de simplesmente mandar pagar a URP sob o signo dessa autonomia que V.Exa. tem como muito ampla. E mesmo porque há que se verificar que a LDO estabelece limitações. Entretanto, no caso concreto, o Ministério da Educação quantificou e liberou os recursos financeiros.

À vista disso, não há que se entender nenhum óbice da LDO. Acompanho, pois, V. Exa. apenas deixando registrada essa ressalva. 

Superior Tribunal de Justiça

MLRJ

1ª Seção: 13.04.93

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 928-0 - DISTRITO FEDERAL

V O T O - V O G A L

O SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA (PRESIDENTE): - Sr. Presidente, estou inteiramente de acordo com o Sr. Ministro-Relator e também com a preocupação manifestada pelo Eminentíssimo Ministro Milton Pereira. Também penso que a Universidade não tem essa autonomia toda.



Superior Tribunal de Justiça 31

CERTIDAO DE JULGAMENTO

*** PRIMEIRA SECAO ***

091000920
038042200
000092810

PAUTA: 13/04/93

JULGADO: 13/04/93

MS 928-0/DF

RELATOR: Exmo. Sr. Ministro HELIO MOSIMANN
REVISOR: Exmo. Sr. Ministro
PRESIDENTE DA SESSAO: Exmo. Sr. Ministro AMERICO LUZ
SUBPROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA : Exmo. Sr.Dr. JOSE ARNALDO DA
FONSECA
SECRETARIO: BEL. JOAO PEREIRA FILHO

AUTUACAO

IMPTE : FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA-FUB
ADV : ROBERTO ARMANDO RAMOS DE AGUIAR E OUTROS
IMPDO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCACAO

CERTIDAO

Certifico que a Egregia PRIMEIRA SECAO ao apreciar o processo em epigrafe, em sessao realizada nesta data, proferiu a seguinte decisao:

'A Secao, por unanimidade, concedeu o mandado de seguranga, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator, com as ressalvas feitas nos votos dos Srs. Ministros Milton Pereira e Garcia Vieira.'

Os Srs. Ministros Pecanha Martins, Democrito Reinaldo, Gomes de Barros, Milton Pereira, Cesar Rocha, Padua Ribeiro, Jose de Jesus e Garcia Vieira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Americo Luz.

O referido é verdade. Dou fé.
Brasilia, 13 de abril de 1993

SECRETARIO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 929-0 – DF (STJ)

(Inteiro teor)

RELATOR : SR. MINISTRO HÉLIO MOSIMANN
IMPETRANTE : ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE DE
BRASÍLIA-ADUNB
ADVOGADO : ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO MINISTRO DA EDUCAÇÃO. DECISÃO ADMINISTRATIVA TOMADA PELO REITOR DA UNIVERSIDADE, ESTENDENDO A TODOS OS SERVIDORES OS EFEITOS DE DECISÕES JUDICIAIS. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. PAGAMENTO DAS CHAMADAS UNIDADES DE REFERÊNCIA DE PREÇOS - URP - REITERADAMENTE DETERMINADO PELOS TRIBUNAIS. PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE IGUAIS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DOS SERVIDORES.

SEGURANÇA CONCEDIDA.

Gozam as Universidades, por preceito de lei ordinária elevado a nível constitucional, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Embora essa autonomia não se apresente de forma absoluta, reclamando perfeita convivência com os poderes de controle do Estado, cumpre ao Reitor observar as determinações estatutárias da entidade, na forma da legislação vigente, respeitados os direitos individuais.

Mesmo no exercício de supervisão ministerial que lhe é outorgado pela Carta Magna, descabe ao Ministro de Estado anular ato de âmbito administrativo, sobretudo justo, destinado a corrigir desigualdade entre iguais, e que diz respeito a assunto da própria competência administrativa, fazendo-se a posteriori o controle financeiro indispensável.

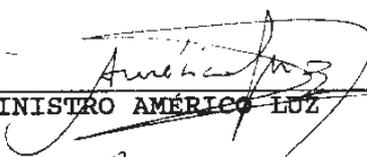
De outra parte, sendo reiteradas as manifestações dos tribunais determinando o pagamento das Unidades de Referência de Preços (URP), não é dado à administração insistir em se contrapor ao entendimento jurisprudencial, sempre reconhecendo o direito adquirido a vinculação dos salários dos servidores ao índice de reajuste.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, conceder o mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator, com as ressalvas feitas nos votos dos Srs. Ministros Milton Pereira e Garcia Vieira. Os Srs. Ministros Peçanha Martins, Demócrito Reinaldo, Gomes de Barros, Milton Pereira, César Rocha, Pádua Ribeiro, José de Jesus e Garcia Vieira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 13 de abril de 1993 (data do julgamento)

091000920
049512200
000092900


_____, Presidente
MINISTRO AMÉRICO LUZ


_____, Relator
MINISTRO HÉLIO MOSIMANN

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ARQUIVO GERAL - DIV. DE ACÓRDÃOS
10 MAR 1993
Pub. no DJ

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 929-0 - D. FEDERAL091000920
049522200
000092970RELATÓRIO**O SENHOR MINISTRO HÉLIO MOSIMANN: -**

A Associação dos Docentes da Universidade de Brasília - ADUNB, impetra Mandado de Segurança - com pedido de liminar - contra ato do Ministro da Educação, consubstanciado no Aviso Ministerial nº 597, de 16.05.91, pelo qual foi anulada decisão administrativa do Reitor da UNB, que estendera a todos os servidores os efeitos das decisões judiciais, que determinaram o pagamento da URP de fevereiro/89, determinando, outrossim, a devolução dos valores pagos (26,05%).

Alega, em resumo, que o ato impugnado feriu seu direito adquirido, eis que o MEC pagou a citada URP por 3 meses, devendo, inclusive, ser mantida a extensão, em face do princípio da isonomia.

Aduz, ainda, que a autoridade impetrada ignorou o princípio da autonomia universitária, insculpido no art. 207, da Constituição promulgada em 1988.

Argumenta que a decisão da FUB em estender o pagamento da URP a todos os servidores ancorou-se no princípio de direito administrativo pelo qual, estando pacificada a matéria - in casu, no TST - nas Cortes Superiores, deve ser "adotada como orientação normativa estendida para todos os servidores que preenchem iguais requisitos".

Bate-se contra a exigência de devolução das importâncias já pagas, tendo em vista a boa-fé dos servidores beneficiados.

A liminar foi negada às fls. 169v, pelo então relator, Min. Garcia Vieira.

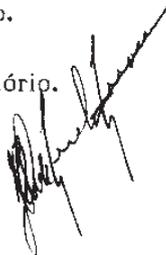
A autoridade coatora prestou informações afirmando, em resumo:

- 1) ilegitimidade da impetrante porque trouxe ela lista de nomes de docentes, sem provar serem associados;
- 2) inépcia da inicial, por falta do objeto principal;
- 3) ausência de direito líquido e certo, pois o pretense direito à extensão dos benefícios é francamente ilegal;
- 4) "que a FUB, quando da apropriação de recursos para atender a folha de janeiro/91, apresentou ao MEC um montante tal sem esclarecer que ali se encontrava verba para o pagamento da

- URP, e quando os prestou, (os esclarecimentos), não informou que as decisões judiciais determinavam o pagamento apenas aos arrolados nas iniciais";
- 5) que somente em março o MEC teve conhecimento dos pagamentos da URP a todos os servidores, sustentando os pagamentos em abril, àqueles não relacionados nas reclamatórias;
 - 6) que não foi ferido o princípio da isonomia, e muito menos o da autonomia universitária, "pois é atribuição do Ministro da Educação o controle e a fiscalização dos recursos repassados pelo Ministério às Universidades.
 - 7) que a exigência de devolução dos valores recebidos nada tem de ilegal, pois cumpre determinação estabelecida em lei - art. 46, da Lei nº 8.112/90 - e, "se o ato da extensão foi nulo, nulos são seus efeitos".

A Subprocuradoria-Geral da República apresentou seu Parecer às fls. 332/339, posicionando-se pelo desacolhimento da preliminar de ilegitimidade ativa, opinou pela denegação da segurança. Esclarece, porém, que se estabeleceu a litispendência, pois a Fundação Universidade de Brasília impetrou mandado de segurança idêntico, visando suspender o mesmo ato (M.S. nº 928-DF). Existindo conexão, porque comum a causa de pedir, aceitei a competência, sendo a mim redistribuído este segundo pedido.

É o relatório.



MANDADO DE SEGURANÇA Nº 929-0 - DISTRITO FEDERAL

091000920
049532200
000092940

VOTO

O SENHOR MINISTRO HÉLIO MOSIMANN:

I - A conexão determina a distribuição por dependência, nos termos do art. 253, do Código de Processo Civil. Isso foi feito.

II - Contudo, havendo conexão, o juiz, de ofício ou a requerimento de qualquer das partes, pode ordenar a reunião de ações propostas em separado, a fim de que sejam decididas simultaneamente (art. 105, CPC).

Não há, portanto, obrigatoriedade da reunião dos processos, mas uma faculdade conferida ao julgador, já que não há risco de contradição dos julgados. Fica ao juiz certa margem de discricionariedade até na determinação da oportunidade da reunião dos processos. Por isso, a regra não é cogente (Theotônio Negrão, 24ª ed., art. 105, notas 1ª, 1 b, 1 c e 2).

Ademais, ainda que a causa de pedir seja a mesma, a matéria processual e os fundamentos não são inteiramente idênticos.

Por isso, preferi manter os processos separados, trazendo-os, porém, a julgamento nesta mesma sessão.

III - Quanto à ilegitimidade da impetrante, alegada em preliminar pela autoridade coatora, diz a douta Subprocuradoria-Geral da República, com inegável acerto, "não cabe prosperar. A decisão exarada neste writ fará coisa julgada para a impetrante, no caso a Associação, e a mesma refletirá em seus filiados e/ou associados apenas. A lista dos nomes docentes (ffs. 117/137-A) pode não representar todos os filiados da ADUNB, mas ela é em verdade, a impetrante, legitimamente capaz para representar seus associados, judicial ou

extrajudicialmente, nos exatos termos constitucionais a respeito" (fls. 335). Além do mais, é justamente a extensão do direito a ser reconhecido que se discute no pedido de segurança.

IV - Afasto igualmente a inépcia da inicial. A petição contém os requisitos necessários e, não bastasse a dedução lógica do seu enunciado em relação ao ato que impugna, restou esclarecido, de forma expressa, que pretende "a segurança para cassar o ato impetrado, por absoluta ilegalidade, mantendo-se o ato administrativo da Fundação Universidade de Brasília incólume" (fls. 468-II Volume).

V - A preliminar de ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado, porque a pretensão seria ilegal, confunde-se com o próprio mérito, que será a seguir examinado.

VI - No mérito - Os fundamentos do voto, em linhas gerais, são os mesmos do Mandado de Segurança nº 928-DF (nesta mesma assentada), suficientes por si só à análise do pedido em todos os seus enfoques, muito embora aqui as razões da impetração venham deduzidas em maior amplitude.

Eis o voto-mérito: Insurge-se a Associação dos Docentes da Universidade de Brasília, como espelha o relatório, contra ato do Ministro da Educação que declarou nula decisão do Magnífico Reitor da UNB, pela qual estendera a todos os servidores a URP de fevereiro de 1989, ganha judicialmente por alguns.

É do seguinte teor o ato impugnado:

"Em cumprimento ao que determina o Parecer nº CS 30, de 14 de maio de 1991, exarado pela Consultoria Geral de aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, comunico as medidas explicitadas a seguir, ao tempo em que solicito sua observância:

a) os efeitos decorrentes das decisões judiciais que autorizaram o pagamento da URP aos servidores dessa Instituição

não beneficiam terceiros alheios às demandas. Por conseguinte, é indevida a sua extensão às categorias profissionais não associadas aos seus respectivos sindicatos;

b) nessas circunstâncias, solicito a V.Sª as providências necessárias para que se proceda a devolução das quantias indevidamente pagas, e de boa-fé recebidos pelos pretensos beneficiados, em 10 parcelas mensais e de igual valor;

c) na hipótese de que os recursos repassados pelo MEC a essa Universidade não sejam suficientes para a cobertura dos vencimentos dos reais beneficiados, deverá V.Sª comunicar o montante da diferença, a fim de que possamos providenciar, de imediato, a sua complementação."

Atenciosamente,

Carlos Chlarelly
Ministro da Educação" (MS 928-0-DF, fls. 19).

Cinge-se a controvérsia, portanto, a dois pontos principais, quais sejam:

- 1) Até onde alcança a autonomia das Universidades?
- 2) É possível estender-se administrativamente as decisões judiciais?

1) Autonomia Universitária :

Autorizada sua instituição pela Lei nº 3.998/61, a FUB foi implantada em janeiro de 1962, pelo Decreto nº 500.

Seu Estatuto, no artigo 21, afirma :

"Art 21 - O regime financeiro da Fundação obedecerá aos seguintes preceitos:

- I - O exercício financeiro coincidirá com o ano civil;
- II - a proposta de orçamento, elaborada pelos órgãos administrativos, com a coordenação do Reitor e por este aprovada, terá por fundamento e justificação o plano de trabalho correspondente e será encaminhada à deliberação do Conselho Diretor até 15 de junho do exercício em curso;
- III - durante o exercício financeiro poderão ser autorizadas pelo Conselho Diretor novas despesas, desde que as necessidades de serviço o reclamem e haja recursos disponíveis;

IV - os saldos de cada exercício serão lançados no fundo patrimonial ou em contas especiais, na conformidade do que deliberar o Conselho Diretor."

Adiante, no artigo 31, está expresso, verbis:

"Art. 31 - A Universidade gozará de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, nos termos da Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961 e deste Estatuto.

A citada Lei, em seu artigo 13, reza:

"Art. 13 - A Universidade gozará de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, nos termos do Estatuto da fundação e dos seus próprios estatutos."

O princípio da autonomia universitária, já consagrado em lei ordinária, foi elevado a nível constitucional. Com efeito, a atual Constituição Federal, promulgada em 1988, diz, em seu artigo 207 :

"Art. 207 - As Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão."

Autonomia, segundo o Novo Dicionário Aurélio:

"é a faculdade de se governar por si mesmo. 2. Direito ou faculdade de se reger (uma nação) por leis próprias. 3. Liberdade ou independência moral ou intelectual. 4. 5. Ét. propriedade pela qual o homem pretende poder escolher as leis que regem sua conduta"

Por isso é que se afirma que "a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial é fundamental para a sobrevivência da Universidade. Não podem elas (as Universidades) contar com a ingerência externa do governo, pois correm o risco de perderem suas finalidades primordiais" (Wolgran Junqueira Ferreira, Comentários à CF, Vol. 3, pág. 1.076).

No Parecer SR-78, publicado no Diário Oficial de 16.12.88, o então Consultor Geral da República, Dr. Sáculo Ramos, assim colocou a autonomia universitária, em face do supra-citado artigo do nosso Diploma Maior :

"13. Operou-se, na realidade, a constitucionalização de um princípio já anteriormente consagrado na legislação ordinária de ensino, que se erigira - ao tempo da reforma Francisco Campos (Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, artigo 9º), como expressiva garantia de ordem institucional das

Universidades (V. FÁBIO PRADO, "A autonomia das Universidades estaduais e a competência para alterar seu estatuto e regimento", in *Vox Legais*, vol. 147/65, 1981; ANA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, "O regime especial das autarquias educacionais", in *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, vol. 17/203-204, 1980).

Não há, porém, uma nova autonomia universitária. O que existe, isto sim, é uma nova realidade no panorama do direito constitucional positivo brasileiro. Se, antes, a autonomia das universidades configurava instituto radicado na lei ordinária - e, portanto, supressível por mera ação legislativa ulterior -, registra-se, agora, pelo maior grau de positividade jurídica que a ele se atribuiu, a elevação desse princípio ao plano do ordenamento constitucional. Mas a palavra autonomia continua tendo o mesmo sentido e significado, quer escrita em lei ordinária, quer escrita no texto fundamental.

O conteúdo intrínseco desse postulado não se alterou. Da constitucionalização desse princípio, a única consequência que se pode extrair é, sem dúvida, a eficácia derogatória e irrecusável da norma que o contempla, cuja supremacia se impõe à observância necessária do legislador ordinário. Esta, portanto, a única - embora relevantíssima - modificação gerada pelo preceito consubstanciado no artigo 207 da Lei Maior.

Há, pois, sob esse aspecto, apenas uma diferença de grau entre o princípio da autonomia universitária, anteriormente consagrado em lei, e o princípio da autonomia universitária, agora proclamado em sede constitucional, onde reforçou-se a defesa contra a hipótese de sua revogação. O sentido, porém, é o mesmo e, por isto, são os mesmos os efeitos jurídicos de sua aplicação nas situações em que incide."

"25. Como anteriormente salientado, a autonomia de que gozam as universidades projeta-se, no que concerne ao seu conteúdo material, em três dimensões, a saber:

a) autonomia didático-científica

b) autonomia administrativa, de caráter acessório, que assegura à universidade, sempre em função de seu tríplice objetivo institucional, capacidade decisória para, de um lado, administrar os seus serviços, agindo e resolvendo, interna corporis, os assuntos de sua própria competência, e, de outro, disciplinar as suas relações com os corpos docente, discente e administrativo que a integram;

c) autonomia financeira, de caráter instrumental, que outorga à Universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. Esse aspecto da autonomia universitária não tem o condão de exonerar a universidade dos sistemas de controle interno e externo. O Pretório Excelso, ao julgar essa questão, decidiu, pertinentemente ao tema da autonomia universitária, que "o controle financeiro se faz a posteriori, através da tomada de contas e das inspeções contábeis"(v. RTJ, vol. 94/1130)."

"26. A relação de acessoriedade - que toma ancilares, da autonomia didático-científica, as de caráter administrativo e financeiro -, foi enfatizada pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, quando reconheceu que são estas, na realidade, inerentes e imprescindíveis à plena realização daquela, que assenta no princípio assecuratório da liberdade de cátedra (v. *Revista Forense*, vol. 186/149)."

"27. Em suma: o exame deste tema evidencia a possibilidade de plena convivência entre o instituto da autonomia universitária, de um lado, e os poderes de ordenação e de controle do Estado, de outro. Não se negam, não se repelem e nem constituem "deux chômes qui hurlent de se trouver ensemble".

Configuram, pelo contrário, situações só aparentemente antagônicas, posto que, na realidade, complementam-se, no interior no interior do nosso sistema de direito positivo, em harmoniosa interação."

Do exposto, embora compreendendo que a autonomia não é absoluta e que não significa total independência - não pode por exemplo, legislar para si própria - entendo haver o Reitor da FUB atuado dentro dos parâmetros legais da autonomia universitária, eis que seu ato obedeceu às determinações estatutárias daquela entidade, não extrapolando o contido na legislação vigente. O grau de autonomia das universidades, na expressão do Ministro Gomes de Barros, "há que ser aferido em função dos interesses constitucionalmente tutelados. A autonomia deve compatibilizar-se com os direitos individuais e coletivos prestigiados na ordem jurídica" (REsp nº 6.359-SP, em 02.09.91).

Ademais, mesmo no exercício de supervisão ministerial que lhe é outorgado, pelo art. 87 da Carta Magna, não parece possível ao Ministro da Educação, pelo menos isoladamente e sem respaldo do Conselho Federal de Educação, anular ato de âmbito administrativo do Reitor da FUB, que diz respeito a assunto de sua própria competência, tendo em vista que a Constituição em vigor estabelece em seu artigo 71, inciso II :

"Art. 71 - O controle externo a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de contas da União, ao qual compete :

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituída e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público."

Neste sentido, vale anotar decisão do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE - 83.962/SP, que assim restou ementada :

Autonomia universitária. Aprovação prévia, pelo Governador do Estado, do orçamento da Universidade do Estado de São Paulo. Exigência do Tribunal de Contas com base em legislação estadual. Sua não validade em face do art. 3º da Lei Federal nº 5.540/68, que atribui autonomia financeira às

universidades. O controle financeiro se faz a posteriori, através da tomada de contas e das inspeções contábeis." (RTJ 94/1.131).

Transcrevo, outrossim, parte do voto condutor do acórdão, lavrado pelo Eminentíssimo Ministro Soares Munõz, dispondo sobre o tema, verbis :

"Embora reconheça o brilho do acórdão recorrido, não tenho dúvidas de que os artigos 15, nº II, e 30 do Decreto-Lei Complementar nº 7, pela forma como os aplicou a Resolução do Tribunal de Contas do Estado, vulneram o artigo 3º da Lei Federal 5.540, de 1968.

A propósito, considero de inteira procedência este trecho das razões do recurso extraordinário:

A lei federal declara, primeiro, que as Universidades gozarão de autonomia financeira, e, a seguir, é que diz que os poderes de autodeterminação no campo financeiro serão exercidos "na forma da lei".

Diante disso, claro está que a lei estadual que pretende regular o exercício dessa autonomia, deve, antes de mais nada, respeitar a vida financeira autônoma da Universidade, pois a pretexto de lhe regular o exercício, não pode amputar, suprimir ou anular a autonomia que expressamente lhe foi concedida. E foi o que acabou perpetrando o maisinado Decreto-Lei Complementar nº 7, de 1969, ao exigir que os orçamentos de custeio e de capital e respectivas alterações, da Universidade de São Paulo, fiquem submetidos à aprovação do Senhor Governador" (fls. 165).

A autonomia financeira, assegurada às universidades, visa proporcionar-lhes a autogestão dos recursos postos à sua disposição e à liberdade de estipular, pelos órgãos superiores de sua administração, como acentua o Professor Caio Tácito, no parecer de fls. 46, a partilha desses recursos de modo adequado ao atendimento da programação didática, científica e cultural, em suma, a aprovação de seu próprio orçamento.

A natureza cogente do art. 3º, da Lei nº 5.540/68, inclusive no tocante à Universidade do Estado de São Paulo, decorre manifesta dos próprios termos do dispositivo em referência e de sua vinculação inarredável com o art. 8º, inc. XVII, letra g, da Constituição da República.

Consoante salientam as razões do recurso, "a verdade é que a autonomia financeira, por ser imanente à autonomia que as universidades devem usufruir, constitui assunto do âmbito das leis básicas da educação nacional. Estas querem que as universidades, para atingirem seus altos fins educacionais, gozem de autonomia ampla, inclusive na área financeira."

2) Quanto à possibilidade de extensão administrativa das decisões judiciais. A matéria é polêmica e controvertida, em seus diferentes aspectos.

Pelo menos para muitos intérpretes, continua em vigor o Decreto nº 73.529, de 21 de janeiro de 1974, cujo art. 1º, assim dispõe, verbis :

"Art. 1º - É vedada a extensão administrativa dos efeitos de decisões judiciais contrárias à orientação estabelecida para a administração direta e autárquica em atos de caráter normativo ou ordinatório."

E o art. 2º assevera :

"Art. 2º - Observados os requisitos legais e regulamentares, as decisões judiciais a que se refere o artigo 1º produzirão seus efeitos apenas em relação às partes que integraram o processo judicial e com estrita observância do conteúdo dos julgados."

No entanto, mesmo admitindo, por força de argumentação, que as decisões judiciais fossem contrárias à orientação administrativa, como dispõe o texto antes transcrito, deve-se ressaltar que o supra-citado Decreto foi editado à época do regime de exceção e, certamente, com o intuito de coibir a extensão de decisões judiciais de caráter diverso do tema ora em discussão. Com todas as garantias asseguradas pela nova ordem constitucional, a aplicação do malsinado Decreto ficou restrita, quando muito, a situações excepcionais.

A par disso, sabemos que reiteradas são as decisões dos tribunais, no sentido da concessão da URP, descabendo à Administração teimar em se contrapor ao entendimento jurisprudencial. Se houve uma ou outra decisão discordante, um ou outro voto vencido, a orientação hoje se pacificou quer na esfera administrativa, quer na jurisdicional. Disso nos dão notícia não somente as inúmeras decisões do Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, de que se tem conhecimento, como as dos Tribunais Regionais Federais (Plenário do T.R.F., da 4ª Região, LEX, Vol. 30, pág. 532; T.R.F. da 1ª Região, LEX, Vol. 38, pág. 313) e deste Superior Tribunal (Processo Administrativo nº 649/90, em sessão do Conselho de Administração realizada em 19.09.91; REsp nº 8.048-DF - Min. Garcia Vieira, em 16.12.91; REsp nº 14.949-CE - Min. Demócrito Reinaldo, em 21.09.92, sempre no sentido da vinculação dos salários dos servidores da União ao índice de reajuste da unidade de referência de preços (U.R.P.), reconhecendo essa vinculação como um direito adquirido.

A propósito, repousa nos autos parecer do então Consultor Geral da República, hoje Ministro Paulo Brossard, do Supremo Tribunal Federal, destacando :

A Administração não pode ignorar a lei, fazendo com que questões já resolvidas pelo mais alto Tribunal do País continuem proliferando nos meandros burocráticos, a engordar processos e a empecer a própria administração, desvirtuada de sua finalidade e ocupada em examinar e reexaminar casos sobre os quais o Supremo Tribunal já se tem pronunciado repetidamente e, como se nada valesse o entendimento da mais alta Corte do País" (D.O. de 13.02.86, pág. 2.403 - fls. 34).

No caso, não se cuida de decisões do Supremo Tribunal, porque lá não chegaram, mas de decisões de Tribunais com trâmite em julgado.

O parecer aludido trouxe, de resto, a orientação da Consultoria Geral, através de vários dos seus titulares :

- "É sabido que as decisões judiciais só obrigam nos casos concretos sendo elas, porém, reiteradas e tomadas por expressiva maioria, com pleno conhecimento de sua extensão na esfera administrativa, como acontece na espécie, não há como fugir ao seu cumprimento em casos idênticos" - Carlos Maximiliano.

- "Teimar a administração em aberta oposição a norma jurisprudencial firmemente estabelecida, consciente de que seus atos sofrerão reforma, no ponto, por parte do Poder Judiciário, não lhe renderá mérito, mas desprestígio, por sem dúvida. Fazê-lo, será alimentar ou crescer litígios, inutilmente, roubando-se, e à Justiça, tempo utilizável nas tarefas ingentes que lhes cabem como instrumento de realização do interesse coletivo" - L.C. de Miranda Lima.

- "... sendo os casos concretos reiterados e tomados por expressiva maioria, devem ser atendidos na esfera administrativa" - Adroaldo Mesquita da Costa.

Seguem diversos outros pareceres no mesmo diapasão.

Certo é que houve uma decisão administrativa antes de tudo justa. O reitor da FUB, ao estender a URP a todos os seus subordinados, não agiu sponste sua, mas, sim, impulsionado pela posição emanada do Poder Judiciário. E o fez corrigindo a desigualdade que passou a existir entre iguais, e que contrariava inclusive os arts. 7º, XXX, e 39, § 2º, da Constituição, que proíbe a diferença de salários. Como proclamou o eminente Ministro Nilson Naves, no julgamento do Mandado de Segurança nº 997-DF (LEX - Jurisprudência do STJ e dos Tribunais Regionais, Vol. 34, págs. 50 e seguintes), "cabe ao Poder Judiciário dirimir a questão, assegurando, em consequência, a isonomia de vencimentos". A Constituição de 1988, no art. 39, § 1º - prossegue - "dispôs sobre a isonomia, assegurando-a, na forma da lei, e a Lei nº 8.112, de 1990, se necessária para a eficácia e aplicabilidade da norma constitucional, tornou-a eficaz e aplicável".

Explicando em maiores detalhes, seja norma auto-aplicável ou de eficácia limitada o texto do § 1º do art. 39 da Constituição, a discussão perde interesse desde que "sobreveio a Lei nº 8.112, de 11.12.90, assegurando a isonomia de vencimentos, ao dispor no art. 41, § 4º - "É assegurada a isonomia de vencimentos para cargos de

atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder, ou entre servidores dos três Poderes, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho."

"Basta-me que deparo com situação injusta - concluiu o voto do Ministro Naves - cabendo, em consequência, ao Judiciário, uma vez chamado a se pronunciar, transformá-la, desde que possível (e me coloco ao lado da possibilidade), de injusta em justa..." "Mas não se trata de situação apenas injusta, igualmente, isto sim, de situação ilegal, por contravenção ou ao texto constitucional ou texto infraconstitucional, citados acima. Sei das dificuldades encontradas, na área administrativa, para assim se proceder. Na esfera judicial, talvez não existam tantas dificuldades! sabendo-se que, se existe o direito, e creio que sim, há de existir ação que o assegure. Portanto, reconheço o direito pleiteado" (LEX, 34/56).

Por todo o exposto e diante dos fundamentos aduzidos, concedo a segurança. Concedida a segurança, não há que se falar em devolução das parcelas pagas.

É o meu voto.



MANDADO DE SEGURANÇA Nº 929-0 - DF

V o t o

O Senhor Ministro Milton Pereira: Sr. Presidente, acompanho o Ministro-Relator, entretanto, apenas ressaltando que não dou a extensão que S. Exa. dá à essa autonomia universitária. Entendo que ela é ampla no aspecto didático e, também, no aspecto das verificações científicas, mas quando se cuida de questão financeira tem que se levar em conta a Lei de Diretrizes Orçamentárias, apelidada de LDO. Portanto, não seria tão autônoma ao ponto de simplesmente mandar pagar a URP sob o signo dessa autonomia que V.Exa. tem como muito ampla. E mesmo porque há que se verificar que a LDO estabelece limitações. Entretanto, no caso concreto, o Ministério da Educação quantificou e liberou os recursos financeiros.

À vista disso, não há que se entender nenhum óbice da LDO. Acompanho, pois, V. Exa. apenas deixando registrada essa ressalva. 

Superior Tribunal de Justiça

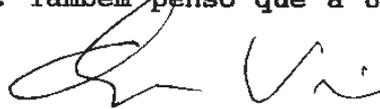
MLRJ

1ª Seção: 13.04.93

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 929-0 - DISTRITO FEDERAL

V O T O - V O G A L

O SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA (PRESIDENTE): - Sr. Presidente, estou inteiramente de acordo com o Sr. Ministro-Relator e também com a preocupação manifestada pelo Eminentíssimo Ministro Milton Pereira. Também penso que a Universidade não tem essa autonomia toda.



Superior Tribunal de Justiça 0047

CERTIDAO DE JULGAMENTO

091000920
049542200
000092910

*** PRIMEIRA SECAO ***

PAUTA: 13/04/93

JULGADO: 13/04/93

MS 929-0/DF

RELATOR: Exmo. Sr. Ministro HELIO MOSIMANN
REVISOR: Exmo. Sr. Ministro
PRESIDENTE DA SESSAO: Exmo. Sr. Ministro AMERICO LUZ
SUBPROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA : Exmo. Sr. Dr. JOSE ARNALDO DA
FONSECA
SECRETARIO: BEL. JOAO PEREIRA FILHO

AUTUACAO

IMPE : ASSOCIACAO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE DE BRASILIA-ADUNB
ADV : ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS
IMPDO : MINISTRO DE ESTADO DA EDUCACAO

SUSTENTACAO ORAL

Usou da palavra o Sr. Dr. Roberto de Figueiredo Caldas, pe-
la impetrante.

CERTIDAO

Certifico que a Egregia PRIMEIRA SECAO ao apreciar o processo
em epigrafe, em sessao realizada nesta data, proferiu a seguinte deci-
sao:

'A Secao, por unanimidade, concedeu o mandado de seguranga,
nos termos do voto do Sr. Ministro Relator, com as ressalvas feitas
nos votos dos Srs. Ministros Milton Pereira e Garcia Vieira.'

Os Srs. Ministros Pecanha Martins, Democrito Reinaldo, Go-
mes de Barros, Milton Pereira, Cesar Rocha, Padua Ribeiro, Jose
de Jesus e Garcia Vieira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Americo Luz.

O referido é verdade. Dou fé.
Brasilia, 13 de abril de 1993

SECRETARIO