



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 603.010 - PB (2003/0197851-9)

RELATOR : **MINISTRO GILSON DIPP**
RECORRENTE : FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - FUNASA
PROCURADOR : MARIA DA CONCEIÇÃO DE SOUZA VICENTE E OUTROS
RECORRIDO : FRANCISCO TASSO DE OLIVEIRA E OUTRO
ADVOGADO : ROBEVALDO QUEIROGA DA SILVA E OUTRO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. SERVIDORES DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. INDENIZAÇÃO INSTITUÍDA PELO ART. 16 DA LEI Nº 8.216/91. REAJUSTE. LEI 8.270/91. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INTERPRETAÇÃO DISSOCIADA DO CONTEÚDO DA LEI. IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO NORMATIVA. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO, PROVIDO.

I - Inviável em sede de recurso especial, apreciação de matéria cujo tema não fora objeto de discussão no acórdão recorrido - prescrição do fundo de direito, uma vez que cabe ao Tribunal *a quo* manifestar-se sobre o tema, tendo em vista a exigência do indispensável prequestionamento. Aplicação das Súmulas 282 e 356/STF.

II - Segundo o princípio da legalidade - art. 37, *caput* da Constituição Federal - a Administração está, em toda a sua atividade, adstrita aos ditames da lei, não podendo dar interpretação extensiva ou restritiva, se a norma assim não dispuser. Desta forma, a lei funciona como balizamento mínimo e máximo na atuação estatal.

III - Nos termos da Lei nº 8.270/91, a indenização criada pelo art. 16 da Lei nº 8.216/91, deve ser reajustada pelo Poder Executivo na mesma data e percentual de revisão dos valores de diárias.

IV - A Lei nº 8.270/91 jamais garantiu a vinculação do percentual correspondente à data da criação da indenização. Mais especificamente, em momento algum houve a previsão de que a indenização corresponderia sempre a 46,87% da diária do servidor da União de nível "D". Assim, mostra-se totalmente equivocada a interpretação pretendida pelos servidores, buscando entendimento não expresso no texto da Lei, nem compreendido no seu espírito, criando uma verdadeira inovação normativa e extraíndo do texto legal um comando ali inexistente.

V - Recurso parcialmente conhecido e, nesta extensão, provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da QUINTA TURMA do Superior Tribunal de Justiça. "A Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator." Os Srs. Ministros Laurita Vaz, Arnaldo Esteves Lima, José Arnaldo da Fonseca e Felix Fischer votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 28 de setembro de 2004 (Data do Julgamento)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO GILSON DIPP
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 603.010 - PB (2003/0197851-9)

RELATÓRIO

EXMO. SR. MINISTRO GILSON DIPP(Relator):

Trata-se de recurso especial interposto pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, fundado na alínea "a" do permissivo constitucional, contra v. acórdão do Eg. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado, *verbis*:

"ADMINISTRATIVO. SERVIDOR DA FNS. INDENIZAÇÃO INSTITUÍDA PELO ART. 16 DA LEI Nº 8.216/91. REAJUSTE DE 46,87%. INCLUSÃO NOS VENCIMENTOS.

A atualização da Indenização de Campo, no percentual de 46,87%, concretiza o disposto na Lei nº 8.270/91, que determina o reajuste da indenização na mesma data e no mesmo percentual dos valores das diárias." (fl. 85).

A recorrente alega contrariedade ao art. 37, *caput* da Constituição Federal, ao art. 15 da Lei nº 8270/91 c/c o Decreto nº 1656/95 e ao art. 1º do Decreto 20910/32.

Sem contra-razões (fl. 102 v.).

Decisão de admissão à fl. 103.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 603.010 - PB (2003/0197851-9)

VOTO

EXMO. SR. MINISTRO GILSON DIPP(Relator):

Primeiramente, no tocante à violação ao artigo da Magna Carta, ressalta-se que a matéria tem cunho eminentemente constitucional, refugindo à competência deste Tribunal. O Especial não é a via adequada para apreciar conflitos atinentes ao exame do texto constitucional.

Em relação ao art. 1º do Decreto 20910/32, da análise dos autos, verifica-se a ausência de prequestionamento, tendo em vista que o v. acórdão recorrido não tratou da matéria objeto de irresignação da recorrente. Note-se que caberia a oposição de embargos de declaração sobre o tema versado no especial, sob pena de preclusão. Com efeito, no presente caso, não foram opostos.

Assim, incide à espécie o entendimento consolidado nas Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal. Neste sentido:

"(AgRg/Ag) PROCESSUAL CIVIL. PRESSUPOSTOS. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282 E 356/STF. COTEJO ANALÍTICO. NECESSIDADE. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. INADMISSÃO. APLICAÇÃO DA SÚMULA 284/STF. NECESSIDADE DA IMPOSIÇÃO DE MULTA. ART. 557, § 2º, DO CPC.

*1- Inviável em sede de recurso especial, apreciação de matéria cujo tema não fora objeto de discussão no acórdão recorrido, uma vez que cabe ao Tribunal a quo manifestar-se sobre o tema, tendo em vista a exigência do indispensável **prequestionamento**. Aplicação das Súmulas 282 e 356/STF.*

(omissis).

5- Agravo regimental desprovido." (AGA. 261.108/RN, de minha relatoria, D.J. de 01.08.2000).

Passo à análise da alegada contrariedade ao art. 15 da Lei nº 8270/91 c/c o Decreto nº 1656/95.

Os autores, ora recorridos, propuseram ação ordinária pleiteando o pagamento e a implantação de diferença de valores pagos a título de indenização por afastamento de seu local de trabalho. Sustentam que são guardas de endemias da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA e que, nos termos do art. 16 da Lei nº 8.216/91, adquiriram o direito a uma indenização específica em substituição ao pagamento de diárias, referentes aos serviços exercidos em locais distantes do local de trabalho.

Aduzem que a referida indenização foi fixada pelo art. 15 Lei nº 8.270/91 no valor



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de em Cr\$ 9.000,00 (nove mil cruzeiros). O dispositivo em questão previu, ainda, que a indenização seria reajustada na mesma data e pelo mesmo percentual de revisão das diárias pagas aos servidores públicos civis da União, sendo certo que à época o valor da diária do servidor da União, de nível "D", fixado pelo Decreto nº 343/91, era de Cr\$ 19.200,00 (dezenove mil e duzentos cruzeiros). Neste contexto, a indenização a eles devida correspondia a 46,87% do valor de uma diária do servidor da União, sendo este o percentual a ser observado nos posteriores reajustes das indenizações.

Prosseguem afirmando que foi editado o Decreto nº 1.650, de 03 de outubro de 1995, fixando a diária do servidor da União, de nível "D", em R\$ 57,28 (cinquenta e sete reais e vinte e oito centavos) e o valor da indenização em R\$ 17,46 (dezessete reais e quarenta e seis centavos), passando o valor da indenização substitutiva a corresponder somente a 30,48% do valor da diária, resultando em uma perda de 16,39%, em total afronta ao art. 15 da Lei nº 8.216/91.

Por fim, pleiteiam o pagamento das diferenças e a implantação do valor de R\$ 26,84 (vinte e seis reais e oitenta e quatro centavos), correspondente a 46,87% do valor da diária do servidor da União, nível "D".

Em primeiro grau o pedido foi julgado procedente, sendo a sentença mantida pelo Eg. Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

As Leis nº 8.216/91 e 8.270/91, dispõem, *verbis*:

Lei 8216/91

"Art. 16. Será concedida, nos termos do regulamento, indenização de Cr\$4.200,00 (quatro mil e duzentos cruzeiros) por dia, aos servidores que se afastarem do seu local de trabalho, sem direito à percepção de diária, para execução de trabalhos de campo, tais como os de campanhas de combate e controle de endemias; marcação, inspeção e manutenção de marcos decisórios; topografia, pesquisa, saneamento básico, inspeção e fiscalização de fronteiras internacionais."

Lei 8270/91

"Art. 15. A indenização criada pelo art. 16 da Lei nº 8.216, de 1991, é fixada em nove mil cruzeiros e será reajustada pelo Poder Executivo na mesma data e percentual de revisão dos valores de diárias."

Da simples leitura do art. 15 da Lei nº 8.270/91, exsurge certo que foi garantido o reajustamento da indenização criada pela Lei nº 8.216/91 na mesma data e no mesmo percentual de revisão dos valores de diárias. Esta previsão significa que se a diária do servidor da União



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fosse reajustada, por exemplo, em 10%, a indenização também deveria, na mesma data, ser reajustada em 10%.

Cumpre destacar ser totalmente equivocada a interpretação pretendida pelos autores, ora recorridos, tendo em vista que a Lei em questão jamais previu ou garantiu a vinculação do percentual correspondente à data da criação da indenização. Mais especificamente, em momento algum houve a previsão de que a indenização corresponderia sempre a 46,87% da diária do servidor da União de nível "D".

Neste contexto, como bem consignado pela FUNASA em suas razões recursais, verifica-se que buscam os autores a garantia desse percentual histórico sem qualquer respaldo legal. Assim, pretendem que seja dado um entendimento não expresso no texto da Lei, nem compreendido no seu espírito, criando uma verdadeira inovação normativa, extraindo do texto legal um comando ali inexistente.

Repita-se: a Lei garantiu que o percentual da revisão da indenização deveria ser o mesmo percentual da diária, e não que a indenização deveria sempre corresponder a 46,87% da diária.

Segundo o princípio da legalidade - art. 37, *caput* da Constituição Federal - a Administração está, em toda a sua atividade, adstrita aos ditames da lei, não podendo dar interpretação extensiva ou restritiva, se a norma assim não dispuser. Desta forma, a lei funciona como balizamento mínimo e máximo na atuação estatal.

Assim, na presente hipótese, mostra-se totalmente insubsistente o pleito formulado pelos autores.

Ante o exposto, conheço parcialmente do recurso especial e, nesta extensão, lhe dou provimento para julgar improcedente o pedido dos autores, devendo ser observada a inversão dos ônus sucumbenciais.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO QUINTA TURMA

Número Registro: 2003/0197851-9

RESP 603010 / PB

Número Origem: 200182010011136

PAUTA: 28/09/2004

JULGADO: 28/09/2004

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GILSON DIPP**

Presidenta da Sessão

Exma. Sra. Ministra LAURITA VAZ

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ALCIDES MARTINS

Secretário

Bel. LAURO ROCHA REIS

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - FUNASA
PROCURADOR	: MARIA DA CONCEIÇÃO DE SOUZA VICENTE E OUTROS
RECORRIDO	: FRANCISCO TASSO DE OLIVEIRA E OUTRO
ADVOGADO	: ROBEVALDO QUEIROGA DA SILVA E OUTRO

ASSUNTO: Administrativo - Servidor Público Civil - Vencimento

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia QUINTA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Laurita Vaz, Arnaldo Esteves Lima, José Arnaldo da Fonseca e Felix Fischer votaram com o Sr. Ministro Relator.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 28 de setembro de 2004

LAURO ROCHA REIS
Secretário