



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1616835 - RS (2016/0197933-2)

**RELATORA** : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES  
**AGRAVANTE** : UNIÃO  
**AGRAVADO** : SELMA DE AZEVEDO FRANCO  
**ADVOGADO** : VANESSA BOURSCHUIT DE AZAMBUJA FERNANDES E  
OUTRO(S) - RS070357

### EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL APOSENTADO ANTES DA EC 41/2003. PENSIONISTA. GRATIFICAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE, COM BASE NAS DISPOSIÇÕES DA PORTARIA 132-DGP/2013, JULGOU PROCEDENTE O PEDIDO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE, EM RECURSO ESPECIAL. RAZÕES DO AGRAVO QUE NÃO IMPUGNAM, ESPECIFICAMENTE, A DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182/STJ. PARIDADE ENTRE ATIVOS E INATIVOS. ARTS. 5º E 40, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ACÓRDÃO RECORRIDO COM BASE EM FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. NÃO INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SÚMULA 126/STJ. FUNDAMENTO DA CORTE DE ORIGEM INATACADO, NAS RAZÕES DO RECURSO ESPECIAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA EXTENSÃO, IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, trata-se de Ação proposta pela parte ora agravada, em desfavor da União, objetivando o recebimento da Gratificação de Qualificação Nível I, com base nos arts. 6º, I, **b**, e 20 da Portaria 132-DGP/2013, sob o argumento de que o ente público excluiu indevidamente os aposentados e pensionistas da percepção de tal vantagem pecuniária, em desrespeito aos princípios da isonomia e da paridade entre ativos e inativos. O Juízo de 1º Grau julgou procedente o pedido inicial. O Tribunal de origem, por sua vez, negou provimento à Apelação da ré e deu parcial provimento à Remessa Oficial, para reformar em parte a sentença, apenas no que tange aos juros de mora e à correção monetária.

III. Interposto Agravo interno com razões que não impugnam, especificamente, os fundamentos da decisão agravada – mormente quanto à impossibilidade de análise da Portaria 132-DGP/2013 na via do Recurso Especial –, não prospera o inconformismo, quanto ao ponto, em face da Súmula 182 desta Corte.

IV. Existindo fundamento de índole constitucional, suficiente para a manutenção do acórdão recorrido, cabia à parte recorrente a interposição do imprescindível Recurso Extraordinário, de modo a desconstituí-lo. Ausente essa providência, o conhecimento do Especial esbarra no óbice da Súmula 126/STJ, segundo a qual "é inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta-se em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário".

V. Com efeito, "a regra do art. 1.032 do CPC, pertinente ao princípio da fungibilidade, incide apenas quando erroneamente interposto o recurso especial contra questão de natureza exclusivamente constitucional, o que não é o caso dos autos" (STJ, AgInt no

REsp 1.832.198/TO, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/10/2020). Nesse sentido: STJ, AREsp 1.589.148/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/05/2020.

VI. No caso, ademais, o Tribunal de origem manteve a sentença de procedência da pretensão autoral, no tocante ao mérito, ao fundamento de que "o art. 189, da Lei n.º 8.112/90 garante aos servidores inativos a extensão das vantagens conferidas aos ativos".

VII. Certa ou errada, tal fundamentação restou incólume, nas razões do Recurso Especial. Portanto, é de ser aplicado o óbice da Súmula 283/STF, por analogia. Precedentes do STJ.

VIII. Agravo interno parcialmente conhecido, e, nessa extensão, improvido.

### **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso, mas lhe negar provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Assusete Magalhães.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília, 19 de outubro de 2021.

**Ministra ASSUSETE MAGALHÃES**  
Relatora

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.616.835 - RS (2016/0197933-2)**

**RELATÓRIO**

**MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES:** Trata-se de Agravo interno, interposto pela UNIÃO, em 06/11/2019, contra decisão de minha lavra, publicada em 02/10/2019, assim fundamentada, **in verbis**:

"Trata-se de Recurso Especial, interposto pela UNIÃO, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado:

'ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO, NÍVEL I. REIMPLANTAÇÃO. PENSÃO DE SERVIDOR CIVIL INATIVO DO EXÉRCITO.

- A Gratificação de Qualidade, Nível I, encontra-se prevista na Portaria n.º 132-DGP/2013 (art. 6º), sendo suficiente que o instituidor da pensão tenha mais de 10 anos de efetivo exercício no cargo, dispensado da realização da prova prática a que alude o dispositivo (art. 20, § 2º)' (fl. 166e).

O acórdão em questão foi objeto de Embargos de Declaração (fls. 174/180e), os quais restaram parcialmente acolhidos, 'exclusivamente para fins de prequestionamento', nos termos da seguinte ementa:

'ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REDISCUSSÃO DO MÉRITO.

1. A retificação de acórdão só tem cabimento nas hipóteses de inexatidões materiais, erros de cálculo, omissão, contradição ou obscuridade.
2. Não se verifica nenhuma das hipóteses ensejadoras de embargos de declaração. Se o acórdão decidiu contrariamente às pretensões da parte, não será na via dos embargos declaratórios que buscará reformar o decisum, sob pena de se lhes atribuir efeitos infringentes, hipótese só admitida excepcionalmente.
3. Explicitado que o acórdão embargado não contrariou e/ou negou vigência às questões invocadas.
4. O julgador não está obrigado a se manifestar sobre todas as teses levantadas pelas partes, bastando que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.
5. A insistência em opor resistência injustificada ao andamento do processo, bem como atuar de modo temerário, ensejará ao reconhecimento da litigância de má-fé e a aplicação de multa prevista no art. 81 do CPC' (fl. 189e).

Nas razões do Recurso Especial, interposto com base no art. 105, III, **a e c**, da Constituição Federal, a parte ora recorrente aponta, além do dissídio jurisprudencial, violação aos arts. 535, II, do CPC/73, 21-B da Lei 9.657/98 c/c Decreto 7.922/2013, sustentando a nulidade do acórdão recorrido por omissão e, no mérito, o seguinte:

'Inicialmente, cabe ressaltar que a suspensão do pagamento da gratificação de Qualificação Nível I - PCCTM, pagos à Autora se deu conforme determinação da Diretoria de Civis, Pensionistas e Assistência Social – DCIPAS, a fim de que o recebimento da Gratificação de Qualificação Nível I seja pago mediante apresentação de certificado de conclusão de curso de qualificação profissional, conforme determina a Lei nº 9.657/98, regulamentada pelo Decreto 7.922, de 18 de fevereiro de 2013.

A Gratificação de Qualificação (GQ), a que se refere a parte autora, foi instituída pela Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008, posteriormente convertida na Lei nº 11.907, de 02 de fevereiro de 2009, que acrescentou o art. 21-B à Lei nº 9.657/98, in verbis:

(...)

Como visto, o servidor ativo somente fará jus ao nível I da GQ em duas hipóteses: se (A) comprovada a participação em cursos de capacitação ou qualificação profissional com carga horária mínima de cento e oitenta horas, OU se (B) reconhecida a qualificação profissional adquirida em, no mínimo, dez anos de efetivo exercício no cargo, mediante aplicação de prova prática e/ou escrita, por instituição de ensino vinculada ao Ministério da Defesa ou aos Comandos Militares;

Vale dizer, na falta do certificado de conclusão de curso, a aplicação de prova prática e/ou escrita é a medida objetiva exigida pela Administração castrense de que, em dez anos de efetivo exercício no cargo, adquiriu o servidor, efetivamente, a qualificação profissional necessária à concessão do direito previsto na Lei nº 9.657/2008. Não basta o tempo de serviço.

A impossibilidade fática e jurídica de aplicação da prova prática e/ou escrita a inativos e pensionistas (§ 2º do art. 20, Portaria nº 132-DGP/2013), ao contrário do que quer fazer crer a peça inicial, reproduzida na sentença e no acórdão, não leva à ilação de que se deva estender o direito independentemente da implementação de tal fator condicionante. Pelo contrário, leva ao entendimento de que a condição prevista no art. 54 do Decreto 7.922/13 não é destinada ontologicamente aos inativos e pensionistas, os quais possuem albergada na legislação a previsão de concessão da Gratificação de Qualificação nos exatos termos do art. 21-B, § 8º da L. 9.657/2008.

Outrossim, da leitura dos dispositivos acima transcritos, percebe-se sua nítida natureza de norma de eficácia limitada, pendente de regulamentação.

Destarte, não há que se falar em direito ao recebimento da gratificação desde a vigência da lei, pois sua eficácia depende da edição de decreto regulamentar, tendo em vista a evidente subordinação à forma disposta em regulamento prevista no preceito legal. Deveras, se pretendesse o legislador, que não pode ser substituído pelo juiz no seu mister, garantir o imediato recebimento da gratificação, não teria submetido a definição dos critérios para pagamento a ato posterior.

Portanto, a fim de que fosse efetuado o pagamento, era imprescindível a regulamentação específica da matéria, o que ocorreu por meio do Decreto nº 7.922, de 18 de fevereiro de 2013.

De fato, o Decreto nº 7.922/2013 regulamentou o pagamento da Gratificação de Qualificação, com efeitos financeiros retroativos ao mês de janeiro de 2013.

Cumpre ressaltar, por oportuno, que o Decreto nº 7.922/2013 não só estabelece os requisitos para a concessão da gratificação em tela, como também determina que a análise dos mesmos seja feita por um Comitê Especial. Confira-se:

(...)

Assim, considerando que a análise dos requisitos necessários à concessão da GQ deve ser promovida por Comitê Especial, não pode o Judiciário substituir-se ao legislador e à Administração, sob pena de violação ao Princípio da Separação de Poderes.

Por outro lado, não há que se falar em eventual inconstitucionalidade nos dispositivos questionados, que se limitaram a explicitar o dever-poder do Executivo de regulamentar as leis, como condição de sua própria aplicabilidade, eis que, como ninguém desconhece, há situações em que as leis não são exequíveis antes da expedição do decreto regulamentar, porque esse ato é *conditio juris* da atuação normativa da lei, operando o regulamento, nessa específica hipótese, como condição suspensiva da execução da norma legal, deixando seus efeitos pendentes até a expedição do ato do Executivo (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 39. ed. Atualizada por DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 137-138' (fls. 209/221e).

Por fim, requer:

'(...) seja admitido e provido o presente recurso especial para cassar aquela v. decisão, retornando os autos à origem, para que seja proferido novo acórdão prequestionando de forma específica e detalhada a matéria e os dispositivos legais apontados como violados. Acaso não seja esse o entendimento de Vossas Excelências, requer seja dado integral provimento ao presente Recurso Especial, a fim de ser reformado o acórdão recorrido e, com isso, ser julgado totalmente

improcedente o pedido articulado na petição inicial' (fl. 225e).

Contrarrazões a fls. 232/244e.

O Recurso Especial foi admitido pelo Tribunal de origem (fl. 247e).

A irresignação não merece prosperar.

Na origem, trata-se de Ação ajuizada pela parte ora recorrente / recorrida, objetivando a declaração de 'legalidade da Gratificação de Qualificação I recebida administrativamente pela parte autora, de acordo com o disposto no artigo 6º, I, alínea b e § segundo do art. 20 da Portaria 132-DGP de 14/06/2013, determinando-se a sua reimplantação e manutenção no contracheque da parte autora, condenando a requerida ao pagamento das parcelas desde o seu cancelamento, devidamente corrigidas' (fl. 18e).

Julgada procedente a demanda, recorreu a ré, tendo sido reformada a sentença, pelo Tribunal local, apenas no tocante aos consectários legais.

Daí a interposição do presente Recurso Especial.

Inicialmente, em relação ao art. 535 do CPC/73, deve-se ressaltar que o acórdão recorrido, julgado sob a égide do anterior Código de Processo Civil, não incorreu em omissão, uma vez que o voto condutor do julgado apreciou, fundamentadamente, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida pela parte recorrente.

Vale destacar, ainda, que não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional. Nesse sentido: STJ, REsp 1.129.367/PR, Rel. Ministra DIVA MALERBI (Desembargadora Federal Convocada/TRF 3ª Região), SEGUNDA TURMA, DJe de 17/06/2016; REsp 1.078.082/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/06/2016; AgRg no REsp 1.579.573/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 09/05/2016; REsp 1.583.522/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/04/2016.

No mais, no que tange ao cerne da controvérsia, assim se manifestou o Tribunal de origem, valendo-se dos fundamentos da sentença:

'A fim de evitar tautologia, tenho por bem fazer uso dos fundamentos expendidos na sentença da Juíza Federal Paula Beck Bohn, que ficam aqui reproduzidos como razões de decidir deste voto:

A controvérsia existente nestes autos já foi devidamente analisada na decisão que deferiu o pedido de antecipação dos efeitos da tutela:

Para a antecipação dos efeitos da prestação jurisdicional, o legislador exige a concorrência de dois pressupostos - a verossimilhança das alegações que fundamentam o pedido e o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação (CPC,

art. 273).

Em um juízo de cognição sumária, verifico o preenchimento dos requisitos autorizadores da concessão da pretendida liminar.

Referida gratificação encontra-se prevista na Portaria n.º 132-DGP/2013, cuja redação é a seguinte:

art. 6º Para fins de percepção da GQ, aplicam-se as seguintes disposições:

I - o servidor somente fará jus à percepção da GQ, nível I, se comprovada:

[...]

b) se reconhecida a qualificação profissional adquirida em, no mínimo, dez anos de efetivo exercício no cargo, mediante aplicação de prova prática e/ou escrita.

[...]

art. 20. A percepção da GQ nos proventos de aposentadoria e pensões observará a legislação de criação da respectiva gratificação e os regramentos previdenciários aplicáveis a cada servidor

§2º Não cabe ao aposentado a aplicação de prova prática.

**Dessa forma, para a percepção da gratificação, é suficiente que o instituidor da pensão tenha mais de 10 anos de efetivo exercício no cargo, dispensado da realização da prova prática a que alude o dispositivo.** Em um juízo prévio verifico a verossimilhança do alegado, haja vista que conforme o 'título de inatividade' (evento 1, OUT 8), o instituidor da pensão cumpriu o requisito temporal.

**Há que ser ressaltado ainda o princípio da isonomia entre servidores ativos e inativos, a teor do contido nos artigos 5º, caput, e 40, §8º, ambos da CF.** Diante desse panorama, seria ilícito condicionar o pagamento da gratificação de qualificação à comprovação de cursos de capacitação aos servidores inativos.

Ademais, o art. 189, da Lei n.º 8.112/90 garante aos servidores inativos a extensão das vantagens conferidas aos ativos:

Art. 189. O provento da aposentadoria será calculado com observância do disposto no § 3º do art. 41, e revisto na mesma data e proporção, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.

Parágrafo único. São estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se

deu a aposentadoria.

De igual forma, reconheço o periculum in mora, uma vez que a gratificação representa parcela considerável do benefício que faz jus a parte autora. Outrossim, trata-se de verba de caráter alimentar.

Ante o exposto, defiro a antecipação dos efeitos da tutela, para determinar à requerida que proceda na imediata reimplantação da gratificação de qualificação nível I à demandante.

Considerando a inexistência de fatos novos que pudessem ensejar a alteração do entendimento acima, mantenho a decisão liminar.

Ainda segundo informações da parte autora, o pagamento da gratificação de qualificação foi cancelado em janeiro de 2015.

A alegação resta comprovada através dos documentos juntados ao Evento 1, Out25 a Out29.

Desse modo, a parte demandante faz jus também ao pagamento dos valores suprimidos a título de gratificação de qualificação.

Os referidos valores deverão ser atualizados, desde a data em que devida cada parcela, e acrescidos de juros de mora, a contar da citação' (fls. 162/163e).

Com efeito, o acórdão recorrido tem fundamento constitucional, relativo aos arts. 5º, **caput**, e 40, § 8º, da Carta Magna, não impugnado mediante Recurso Extraordinário, o que atrai a incidência da Súmula 126 do STJ, segundo a qual 'é inadmissível Recurso Especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta Recurso Extraordinário'.

Neste sentido:

'PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. SERVIDOR PÚBLICO. DOENÇA OCUPACIONAL. PENSÃO MENSAL AFASTADA. ACÓRDÃO RECORRIDO FUNDADO EM MATÉRIA CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. NÃO INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 126/STJ. DANO MATERIAL. REEXAME DE PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Não há violação dos arts. 489, § 1º, VI, e 1.022, parágrafo único, II, do CPC de 2015, pois há fundamentação suficiente para amparar o acórdão recorrido.

2. Firmado o acórdão recorrido em fundamentos constitucional e infraconstitucional, cada um suficiente, por si só, para manter inalterada a decisão, é ônus da parte recorrente a interposição tanto



do Recurso Especial quanto do Recurso Extraordinário, ocasionando a preclusão de uma das questões e o consequente não conhecimento do recurso. Aplicação da Súmula 126 do STJ.

3. O Tribunal de origem, com base nas provas existentes, entendeu não haver comprovação do dano material. A inversão do julgado nos moldes pretendidos pela recorrente demanda revolvimento das provas, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ.

4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido' (STJ, REsp 1.707.574/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/12/2017).

Não se pode deixar de registrar, outrossim, que o apelo nobre não constitui via adequada para análise de ofensa a resoluções, portarias ou instruções normativas, por não estarem tais atos normativos compreendidos na expressão 'lei federal', constante da alínea a do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal.

No caso, não obstante a apontada violação à dispositivos de lei federal, a controvérsia foi dirimida a partir da análise da Portaria 132-DGP/2013 – diploma normativo que não se insere no conceito de lei federal –, fugindo, assim, da hipótese constitucional de cabimento deste recurso.

A propósito:

'PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 03/STJ. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 489 E 1.022 DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. ANÁLISE. IMPOSSIBILIDADE. INOVAÇÃO EM SEDE DE AGRAVO INTERNO. IMPOSSIBILIDADE. REENQUADRAMENTO FUNCIONAL. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. ATO CONCRETO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. CONTROVÉRSIA QUE EXIGE ANÁLISE DE PORTARIA. MATÉRIA INSUSCETÍVEL DE APRECIAÇÃO EM RECURSO ESPECIAL. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. TITULARIDADE DO ADVOGADO PÚBLICO. LEI 13.327/2016. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

(...)

4. A via especial é inadequada para análise de Portarias, Resoluções, Regimentos, ou qualquer outro tipo de norma que não se enquadre no conceito de Lei Federal.

5. Os honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem Superior Tribunal de Justiça parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais pertencem ao advogado público.

6. Agravo interno não provido' (STJ, AgInt no AREsp 801.104/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/10/2016).

'PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. ATIVIDADE ESPECIAL. LEI 9.032/95. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA ESPECIALIDADE. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. PORTARIA MINISTERIAL. NÃO CABIMENTO. NORMA QUE ESCAPA AO CONCEITO DE LEI FEDERAL.

(...)

3. Ademais, apesar de terem sido invocados dispositivos legais, o ponto central da controvérsia levantado pelo insurgente fundamenta-se em portarias e normas regulamentadoras. No entanto, esclareço que o apelo nobre não constitui via adequada para análise de ofensa a resoluções, portarias ou instruções normativas, por não estarem tais atos normativos compreendidos na expressão 'lei federal', constante da alínea 'a' do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal.

4. Recurso Especial não conhecido' (STJ, REsp 1.613.147/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/09/2016).

Por fim, consta do aresto combatido que 'o art. 189, da Lei n.º 8.112/90 garante aos servidores inativos a extensão das vantagens conferidas aos ativos' (fl. 163e).

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

A propósito:

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

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

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

3. A ausência de impugnação de um fundamento suficiente do

acórdão recorrido enseja o não conhecimento do recurso, incidindo o enunciado da Súmula nº 283 do Supremo Tribunal Federal.

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

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

Ante o exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, I e II, do RISTJ, conheço parcialmente do Recurso Especial, e, nessa parte, nego-lhe provimento.

Em atenção ao disposto no art. 85, § 11, do CPC/2015 e no Enunciado Administrativo 7/STJ ('Somente nos recursos interpostos contra decisão publicada a partir de 18 de março de 2016 será possível o arbitramento de honorários sucumbenciais recursais, na forma do art. 85, § 11, do NCPC'), majoro os honorários advocatícios em 10% (dez por cento) sobre o valor já arbitrado, levando-se em consideração o trabalho adicional imposto ao advogado da parte recorrida, em virtude da interposição deste recurso, respeitados os limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 85 do CPC/2015. I." (fls. 258/266e).

Inconformada, sustenta a parte agravante o seguinte:

#### "2.1. DA DELIMITAÇÃO DA MATÉRIA CONTESTADA

Primeiramente, a União delimita a matéria a ser contestada neste agravo interno, para que não incida o óbice constante da súmula 182/STJ.

**A União NÃO se insurgirá quanto à violação ao artigo 535, II, do CPC/73, defendendo apenas o afastamento das súmulas 126/STJ e 283/STF e a violação de lei federal.**

#### **2.2. Da não incidência do óbice da Súmula 126/STJ**

No tocante ao mérito entendeu o Relator que incide o óbice da súmula 126/STJ, uma vez que é imprescindível a interposição de recurso extraordinário quando o acórdão recorrido possui fundamento de natureza constitucional suficiente por si só para a manutenção da decisão.

Em que pese o costumeiro brilhantismo de V. Exa, a r. decisão merece reforma.

Ora, Excelência, o novo CPC/2015 inaugurou sistemática pela qual se deve oportunizar à parte manifestação sobre a matéria constitucional ventilada, quando da análise do recurso especial, ao invés de simplesmente negar conhecimento/seguimento de plano ao mesmo.

Buscou-se com isso, inegavelmente, privilegiar o princípio da fungibilidade entre os recursos extraordinários previstos no sistema processual civil brasileiro, quais sejam, recurso especial (REsp) e recurso extraordinário (RE).

Nessas hipóteses, prevê o art. 1.032 do CPC/2015 que o e. Min. Relator oportunizará ao recorrente, no prazo de 15 (quinze) dias, a adequação do

recurso especial à repercussão geral inerente ao recurso extraordinário, bem como manifestação quanto à matéria constitucional, nos seguintes termos:

(...)

De fato, para que a conversão de uma modalidade recursal em outra seja viável, deve-se fazer a necessária adequação aos requisitos constitucionais de admissibilidade (art. 102, III, da CF), abrindo-se prazo à parte para tanto.

**Veja que o art. 1.032 CPC/2015 tem perfeita aplicabilidade ao presente caso uma vez que, nos termos do art. 1.046, CPC/2015, os dispositivos do novo código aplicam-se aos processos pendentes (Art. 1.046. Ao entrar em vigor este Código, suas disposições se aplicarão desde logo aos processos pendentes, ficando revogada a Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973.).**

**No caso, o Recurso Especial da União fora interposto na vigência do novo CPC (e-STJ. Fl. 196), sendo, portanto, aplicável o artigo.**

Nesse sentido, pede vênica para transcrever o seguinte julgado:

(...)

### **2.3. Da violação à lei federal**

Defendeu o ente público que a Gratificação de Qualificação (GQ), a que se refere a parte autora, foi instituída pela Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008, posteriormente convertida na Lei nº 11.907, de 02 de fevereiro de 2009, que acrescentou o art. 21-B à Lei nº 9.657/98.

Ressaltou, ainda, que posteriormente, foi editada a Medida Provisória nº 568, de 11 de maio de 2012, convertida na Lei nº 12.702, de 07 de agosto de 2012, alterando alguns dispositivos da Lei nº 9.657/98 e, que, por meio do Decreto nº 7.922/2013 foram estabelecidos os requisitos para a concessão da gratificação em tela.

**Assim, para os inativos e pensionistas restou assegurado a percepção da vantagem caso o título, grau ou certificado tiver sido obtido anteriormente à data da inativação, nos termos do art. 21 -B da Lei 9.657/2008, c/c art. 87 do Decreto 7.922/2013.**

Em relação aos servidores ativos, esclareceu a peça recursal que:

'Como visto, o servidor ativo somente fará jus ao nível I da GQ em duas hipóteses: se (A) comprovada a participação em cursos de capacitação ou qualificação profissional com carga horária mínima de cento e oitenta horas, OU se (B) reconhecida a qualificação profissional adquirida em, no mínimo, dez anos de efetivo exercício no cargo, mediante aplicação de prova prática e/ou escrita, por instituição de ensino vinculada ao Ministério da Defesa ou aos Comandos Militares;

Vale dizer, na falta do certificado de conclusão de curso, a aplicação de prova prática e/ou escrita é a medida objetiva exigida pela Administração castrense de que, em dez anos de efetivo exercício no cargo, adquiriu o servidor, efetivamente, a qualificação profissional

necessária à concessão do direito previsto na Lei nº 9.657/2008. Não basta o tempo de serviço.

A impossibilidade fática e jurídica de aplicação da prova prática e/ou escrita a inativos e pensionistas (§2º do art. 20, Portaria nº 132 - DGP/2013), ao contrário do que quer fazer crer a peça inicial, reproduzida na sentença e no acórdão, não leva à ilação de que se deva estender o direito independentemente da implementação de tal fator condicionante. Pelo contrário, leva ao entendimento de que a condição prevista no art.

54 do Decreto 7.922/13 não é destinada ontologicamente aos inativos e pensionistas, os quais possuem albergada na legislação a previsão de concessão da Gratificação de Qualificação nos exatos termos do art. 21-B, §8º da L. 9.657/2008.' (E-STJ. Fl. 205) (Grifou-se)

**Assim, o recurso especial está fundamentado na violação do 21-B da Lei 9.657/2008, c/c art. 87 do Decreto 7.922/2013, não sendo o caso de obstar o seu conhecimento por ter se assentado em violação a normativo que não se insere no conceito de lei federal.**

#### **2.4. Da não incidência do óbice da Súmula 283/STF**

Quanto ao argumento de que consta do aresto combatido que 'o art. 189, da Lei n.º 8.112/90 garante aos servidores inativos a extensão das vantagens conferidas aos ativos' e que tal fundamento não foi impugnado pela recorrente, incidindo, em consequência, a súm. 283/STF, **observa-se que foi esclarecido na peça recursal que a GQ será considerada no cálculo dos proventos e das pensões somente se o título, grau ou certificado tiver sido obtido anteriormente à data da inativação e que para o servidor ativo é necessário o preenchimento dos seguintes requisitos para a percepção da gratificação:** (A) comprovada a participação em cursos de capacitação ou qualificação profissional com carga horária mínima de cento e oitenta horas, OU se (B) reconhecida a qualificação profissional adquirida em, no mínimo, dez anos de efetivo exercício no cargo, mediante aplicação de prova prática e/ou escrita, por instituição de ensino vinculada ao Ministério da Defesa ou aos Comandos Militares.

**Assim, demonstrou a União que não se trata de mera contagem de tempo de serviço, afastando, assim, literal interpretação ao artigo 189 da Lei n. 8.112/90, que garante aos servidores inativos a extensão das vantagens conferidas aos ativos.**

Nesse contexto, deve ser afastada a incidência da súm. 283/STF, uma vez que o fundamento em tela foi devidamente impugnado" (fls. 272/276e).

Por fim, requer a reconsideração da decisão agravada ou sua reforma, com o provimento do Recurso Especial.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Intimada (fl. 279e), a parte agravada deixou transcorrer **in albis** o prazo para manifestação (fl. 282e).

É o relatório.

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.616.835 - RS (2016/0197933-2)**

**RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**  
**AGRAVANTE : UNIÃO**  
**AGRAVADO : SELMA DE AZEVEDO FRANCO**  
**ADVOGADO : VANESSA BOURSCHUIT DE AZAMBUJA FERNANDES E**  
**OUTRO(S) - RS070357**

**EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL APOSENTADO ANTES DA EC 41/2003. PENSIONISTA. GRATIFICAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE, COM BASE NAS DISPOSIÇÕES DA PORTARIA 132-DGP/2013, JULGOU PROCEDENTE O PEDIDO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE, EM RECURSO ESPECIAL. RAZÕES DO AGRAVO QUE NÃO IMPUGNAM, ESPECIFICAMENTE, A DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182/STJ. PARIDADE ENTRE ATIVOS E INATIVOS. ARTS. 5º E 40, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ACÓRDÃO RECORRIDO COM BASE EM FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. NÃO INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SÚMULA 126/STJ. FUNDAMENTO DA CORTE DE ORIGEM INATACADO, NAS RAZÕES DO RECURSO ESPECIAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA EXTENSÃO, IMPROVIDO.

I. Agravo interno ajuizado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, trata-se de Ação proposta pela parte ora agravada, em desfavor da União, objetivando o recebimento da Gratificação de Qualificação Nível I, com base nos arts. 6º, I, b, e 20 da Portaria 132-DGP/2013, sob o argumento de que o ente público excluiu indevidamente os aposentados e pensionistas da percepção de tal vantagem pecuniária, em desrespeito aos princípios da isonomia e da paridade entre ativos e inativos. O Juízo de 1º Grau julgou procedente o pedido inicial. O Tribunal de origem, por sua vez, negou provimento à Apelação da ré e deu parcial provimento à Remessa Oficial, para reformar em parte a sentença, apenas no que tange aos juros de mora e à correção monetária.

III. Interposto Agravo interno com razões que não impugnam, especificamente, os fundamentos da decisão agravada – mormente quanto à impossibilidade de análise da Portaria 132-DGP/2013 na via do Recurso Especial –, não prospera o inconformismo, quanto ao ponto, em face da Súmula 182 desta Corte.

IV. Existindo fundamento de índole constitucional, suficiente para a manutenção do acórdão recorrido, cabia à parte recorrente a interposição do imprescindível Recurso Extraordinário, de modo a desconstituí-lo. Ausente essa providência, o conhecimento do Especial esbarra no óbice da Súmula 126/STJ, segundo a qual "é inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta-se em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencedora não manifesta recurso extraordinário".

# *Superior Tribunal de Justiça*

V. Com efeito, "a regra do art. 1.032 do CPC, pertinente ao princípio da fungibilidade, incide apenas quando erroneamente interposto o recurso especial contra questão de natureza exclusivamente constitucional, o que não é o caso dos autos" (STJ, AgInt no REsp 1.832.198/TO, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/10/2020). Nesse sentido: STJ, AREsp 1.589.148/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/05/2020.

VI. No caso, ademais, o Tribunal de origem manteve a sentença de procedência da pretensão autoral, no tocante ao mérito, ao fundamento de que "o art. 189, da Lei n.º 8.112/90 garante aos servidores inativos a extensão das vantagens conferidas aos ativos".

VII. Certa ou errada, tal fundamentação restou incólume, nas razões do Recurso Especial. Portanto, é de ser aplicado o óbice da Súmula 283/STF, por analogia. Precedentes do STJ.

VIII. Agravo interno parcialmente conhecido, e, nessa extensão, improvido.



**VOTO**

**MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES:** De início, como se observa por simples leitura das razões do presente Agravo, deixou a parte agravante de infirmar a decisão agravada, no ponto relativo à impossibilidade de análise da Portaria 132-DGP/2013 na via recursal eleita.

Assim, interposto Agravo interno com razões deficientes, que não impugnam, especificamente, o aludido fundamento da decisão agravada, constitui óbice ao conhecimento do inconformismo, no particular, a Súmula 182 desta Corte.

Nesse sentido:

"AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. PREVIDÊNCIA PRIVADA. AUXÍLIO CESTA-ALIMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE DE DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS EM DECORRÊNCIA DE TUTELA ANTECIPADA POSTERIORMENTE REVOGADA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL A QUO QUE REFORMOU A DECISÃO DE PRIMEIRO GRAU. ARGUIDA INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA DUPLA CONFORMIDADE. MATÉRIA QUE NÃO FOI CONHECIDA PELO ACÓRDÃO EMBARGADO POR AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA LEI FEDERAL SUPOSTAMENTE VIOLADA E FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. **FUNDAMENTO NÃO IMPUGNADO NAS RAZÕES DO AGRAVO INTERNO.** PARADIGMAS. COMPARAÇÃO COM SITUAÇÕES FÁTICO-PROCESSUAIS DISTINTAS. DISSÍDIO INDEMONSTRADO. INDEFERIMENTO LIMINAR DOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. DECISÃO MANTIDA. **AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO** E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVIDO.

1. Hipótese em que a decisão agravada consignou expressamente que, 'quanto à arguida aplicação do Princípio da Dupla Conformidade, o acórdão embargado sequer conheceu da questão, com a aplicação do óbice da Súmula n.º 284/STF, por ausência de indicação da lei federal violada, além da falta de prequestionamento da matéria'. Concluiu, portanto, pela incidência do 'Verbete Sumular n.º 316/STJ: 'Cabem embargos de divergência contra acórdão que, em agravo regimental, decide recurso especial'. Assim, contrário senso, se não houve a apreciação do mérito do recurso especial, não cabem os embargos de divergência em agravo regimental ou interno'.

2. **Não foi impugnado tal fundamento no agravo interno. Incidência do Verbete Sumular n.º 182 desta Corte: 'É inviável o agravo do art. 545 do Código de Processo Civil que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada'. No mesmo diapasão, o art. 932, inciso III, do CPC: 'incumbe ao relator: [...] III - não conhecer de**

**recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida'.**

3. No mais, compulsando o acórdão embargado, vê-se que a situação fático-processual é distinta dos paradigmas apontados. O primeiro (EResp 1.086.154/RS), na mesma linha do segundo (REsp 1.711.976), consignou que 'quando a sentença for confirmada pelo tribunal e a reforma só vier a ocorrer por meio dos recursos excepcionais (especial e extraordinário), não pode haver a devolução dos valores recebidos de boa-fé'.

4. No entanto, no caso em apreço, o julgamento de segundo grau foi reformando a decisão do Juízo de piso, uma vez que o agravo de instrumento foi parcialmente provido pelo Relator, e o subsequente agravo interno desprovido. O Tribunal a quo, ademais, ratificou a decisão monocrática do Desembargador Relator, que concluiu: '[...] Descaracterizada, portanto, a natureza alimentar do percentual reclamado. Não fazendo parte da complementação de aposentadoria, esta sim de natureza alimentar, deve ser restituída, sob pena de enriquecimento sem causa, afrontando o disposto no artigo 885 do Código Civil'.

5. Essas questões acima destacadas, bem específicas do caso destes autos, não foram examinadas nos acórdãos apontados como paradigmas, razão pela qual não se tem por demonstrado o arguido dissídio jurisprudencial.

6. Agravo interno parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido. Por conseguinte, fica prejudicado o pedido de efeito suspensivo ao presente recurso" (STJ, AgInt nos ERESp 1.533.743/RS, Rel. Ministra LAURITA VAZ, CORTE ESPECIAL, DJe de 05/12/2019).

**"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 10 E 11, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA QUANTO À INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 283/STF E 7/STJ. VIOLAÇÃO AO ART. 1021, § 1º DO CPC/2015. SÚMULA 182 DO STJ. ILEGITIMIDADE PASSIVA. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. SUFICIÊNCIA DAS PROVAS. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO CONHECIDO PARCIALMENTE E, NESSA EXTENSÃO, NÃO PROVIDO.**

1. A decisão agravada não conheceu do recurso especial, pois: a) no que se refere à tese de ilegitimidade passiva, não houve indicação do dispositivo de lei supostamente violado pelo Tribunal de origem, o que faz incidir o óbice da Súmula 284/STF; b) a respeito da insurgência relacionada ao poder discricionário da municipalidade, tem-se que o Tribunal de origem fundou o seu entendimento em preceito de natureza constitucional, o que impede a

análise do tema em sede de recurso especial; c) sobre a efetiva caracterização de ato de improbidade administrativa por parte do recorrente, este não combateu fundamentos autônomos do acórdão recorrido - incidência da Súmula 283/STF -, bem como observou-se que tal pretensão demanda o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, o que é inviável a teor da Súmula 7/STJ; d) também demanda a incursão no contexto fático dos autos a apreciação da tese relacionada à pretensa violação ao art. 332 do CPC/1973.

**2. Todavia, o presente agravo interno não apresentou impugnação adequada à incidência das Súmulas 283/STF e 7/STJ quanto ao reconhecimento dos elementos necessários à caracterização do ato de improbidade administrativa. Assim sendo, quanto ao ponto, o agravo interno não pode ser conhecido, nos termos do art. 1.021, § 1º, do CPC/2015. Incidência da Súmula 182/STJ: 'É inviável o agravo do art. 545 do CPC que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada'.**

3. No que se refere à tese de ilegitimidade passiva por parte do recorrente, cumpre destacar que este se limitou a tecer alegações genéricas, sem, contudo, apontar especificamente quais dispositivos teriam sido violados pelo acórdão recorrido. Logo, aplicável o óbice descrito na Súmula 284/STF.

4. A Corte a quo, ao julgar a insurgência relacionada ao poder discricionário da municipalidade e a prática do ato de improbidade administrativa, fundou o seu entendimento em preceito de natureza constitucional (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), o que afasta a possibilidade de análise da pretensão recursal em sede de recurso especial. Assim, a competência só poderia ser atribuída ao Supremo Tribunal Federal, pelo recurso próprio, conforme o que dispõe o art. 102, III, da Constituição Federal.

5. No tocante à indicada violação ao art. 332 do CPC/1973, o recurso especial também não merece conhecimento, visto que demanda o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos a revisão dos fundamentos do acórdão recorrido acerca da suficiência e legalidade dos documentos acostados aos autos que embasaram a sua conclusão, sobretudo quando está consignado no acórdão recorrido de que se tratavam de documentos oficiais cedidos pela própria municipalidade.

6. Agravo interno parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido" (STJ, AgInt no REsp 1.818.514/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/11/2019).

No mais, não obstante os argumentos da parte agravante, as razões deduzidas neste Agravo interno não são aptas a desconstituir os fundamentos da decisão atacada, que merece ser mantida.

Na origem, trata-se de Ação proposta pela parte ora agravada, em desfavor da UNIÃO, objetivando o recebimento da Gratificação de Qualificação Nível I, com base nos arts. 6º, I, **b**, e 20 da Portaria 132-DGP/2013, sob o argumento de que o ente público

excluiu indevidamente os aposentados e pensionistas da percepção de tal vantagem pecuniária, em desrespeito aos princípios da isonomia e da paridade entre ativos e inativos.

O Juízo de 1º Grau julgou procedente o pedido inicial (fls. 106/110e).

O Tribunal de origem, por sua vez, negou provimento à Apelação da ré e deu parcial provimento à Remessa Oficial, para reformar em parte a sentença, apenas no que tange aos juros de mora e à correção monetária, aos seguintes fundamentos:

'A fim de evitar tautologia, tenho por bem fazer uso dos fundamentos expendidos na sentença da Juíza Federal Paula Beck Bohn, que ficam aqui reproduzidos como razões de decidir deste voto:

A controvérsia existente nestes autos já foi devidamente analisada na decisão que deferiu o pedido de antecipação dos efeitos da tutela:

Para a antecipação dos efeitos da prestação jurisdicional, o legislador exige a concorrência de dois pressupostos - a verossimilhança das alegações que fundamentam o pedido e o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação (CPC, art. 273).

Em um juízo de cognição sumária, verifico o preenchimento dos requisitos autorizadores da concessão da pretendida liminar.

**Referida gratificação encontra-se prevista na Portaria n.º 132-DGP/2013, cuja redação é a seguinte:**

art. 6º Para fins de percepção da GQ, aplicam-se as seguintes disposições:

I - o servidor somente fará jus à percepção da GQ, nível I, se comprovada:

[...]

b) se reconhecida a qualificação profissional adquirida em, no mínimo, dez anos de efetivo exercício no cargo, mediante aplicação de prova prática e/ou escrita.

[...]

art. 20. A percepção da GQ nos proventos de aposentadoria e pensões observará a legislação de criação da respectiva gratificação e os regramentos previdenciários aplicáveis a cada servidor

§2º Não cabe ao aposentado a aplicação de prova prática.

**Dessa forma, para a percepção da gratificação, é suficiente que o instituidor da pensão tenha mais de 10 anos de efetivo exercício no cargo, dispensado da realização da prova prática a que alude o dispositivo.** Em um juízo prévio verifico a verossimilhança do alegado, haja vista que conforme o

'título de inatividade' (evento 1, OUT 8), o instituidor da pensão cumpriu o requisito temporal.

**Há que ser ressaltado ainda o princípio da isonomia entre servidores ativos e inativos, a teor do contido nos artigos 5º, caput, e 40, §8º, ambos da CF. Diante desse panorama, seria ilícito condicionar o pagamento da gratificação de qualificação à comprovação de cursos de capacitação aos servidores inativos.**

**Ademais, o art. 189, da Lei n.º 8.112/90 garante aos servidores inativos a extensão das vantagens conferidas aos ativos:**

Art. 189. O provento da aposentadoria será calculado com observância do disposto no § 3º do art. 41, e revisto na mesma data e proporção, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.

Parágrafo único. São estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria.

De igual forma, reconheço o *periculum in mora*, uma vez que a gratificação representa parcela considerável do benefício que faz jus a parte autora. Outrossim, trata-se de verba de caráter alimentar.

Ante o exposto, defiro a antecipação dos efeitos da tutela, para determinar à requerida que proceda na imediata reimplantação da gratificação de qualificação nível I à demandante.

Considerando a inexistência de fatos novos que pudessem ensejar a alteração do entendimento acima, mantenho a decisão liminar.

Ainda segundo informações da parte autora, o pagamento da gratificação de qualificação foi cancelado em janeiro de 2015.

A alegação resta comprovada através dos documentos juntados ao Evento 1, Out25 a Out29.

Desse modo, a parte demandante faz jus também ao pagamento dos valores suprimidos a título de gratificação de qualificação.

Os referidos valores deverão ser atualizados, desde a data em que devida cada parcela, e acrescidos de juros de mora, a contar da citação.

(...)

### **Correção monetária e juros moratórios**

Com relação à correção monetária e aos juros, apesar de haver uma série

de entendimentos consolidados na jurisprudência, e que são inafastáveis, há ainda intensa controvérsia nos Tribunais quanto à aplicação da regra do artigo 1º-F da Lei 9.494/97, com a redação dada pelo art. 5º da Lei 11.960/2009, que previu a aplicação dos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança aos débitos judiciais.

Com efeito, o entendimento até então pacífico na jurisprudência pela aplicação da regra da Lei 11.960/2009 restou abalado com a decisão do STF no julgamento das ADIs 4.357 e 4.425, que declarou a inconstitucionalidade, por arrastamento, da expressão 'índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança' contida no art. 5º da lei. Essa decisão, que criou aparente lacuna normativa relativamente à atualização de débitos judiciais, foi seguida de decisão do STJ que, em sede de recurso especial repetitivo, preconizou a aplicação, no período em foco, dos critérios de remuneração e juros aplicáveis à caderneta de poupança apenas a título de juros moratórios, concomitantemente à aplicação da variação do IPCA como índice de atualização monetária (REsp 1.270.439/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 26/06/2013, DJe 02/08/2013).

Ainda que os acórdãos proferidos no julgamento das ADIs 4.357 e 4.425 (inclusive quanto à modulação de seus efeitos, decidida na sessão de 25 de março de 2015) tenham sido largamente utilizados como fundamento para inúmeras decisões judiciais versando sobre atualização e juros de débitos judiciais no período anterior à sua inscrição em precatório (inclusive do Superior Tribunal de Justiça em sede de recurso especial repetitivo), sobreveio nova decisão do STF no julgamento da Repercussão Geral no RE 870.947, em 14 de abril de 2015, no sentido de que aquelas decisões se referiam, em verdade, apenas ao período posterior à expedição do requisitório, e não ao período anterior, no qual a controvérsia sobre a constitucionalidade da atualização pela variação da TR permanecia em aberto. Dessa forma, o 'Plenário virtual' do STF reconheceu a repercussão geral da controvérsia sobre 'a validade jurídico-constitucional da correção monetária e dos juros moratórios incidentes sobre condenações impostas à Fazenda Pública segundo os índices oficiais de remuneração básica da caderneta de poupança (Taxa Referencial - TR), conforme determina o art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com redação dada pela Lei nº 11.960/09', de forma que essa questão deverá ser objeto de apreciação futura do Pleno do STF.

Diante deste quadro de incerteza quanto ao tópico e considerando que a discussão envolve apenas questão acessória da lide, entendo ser o caso de relegar para a fase de execução a decisão acerca dos critérios de atualização monetária e juros a serem aplicados no período posterior à entrada em vigor da Lei 11.960/2009 (período a partir de julho de 2009, inclusive), quando provavelmente a questão já terá sido dirimida pelos tribunais superiores, entendimento ao qual a decisão muito provavelmente teria de se adequar ao final e ao cabo, tendo em vista a sistemática dos recursos extraordinários e especiais repetitivos prevista nos arts. 543-B e 543-C do CPC. Evita-se, assim, que o processo fique paralisado, ou que

seja submetido a sucessivos recursos e juízos de retratação, com comprometimento do princípio da celeridade processual, apenas para resolver questão acessória, quando a questão principal ainda não foi inteiramente solvida.

Reformada parcialmente a sentença no tópico, prospera parcialmente a remessa oficial.

#### **Honorários Advocatícios**

Mantenho a verba honorária fixada na sentença, porquanto ausente recurso a respeito, sendo vedada a *reformatio in pejus* de ofício.

#### **Dispositivo**

Ante o exposto, voto por dar parcial provimento à remessa oficial e negar provimento à apelação" (fls. 162/164e).

Opostos Embargos de Declaração (fls. 174/180e), foram eles parcialmente providos, apenas para fins de prequestionamento (fls. 183/190e).

Nas razões do Recurso Especial, a parte agravante aponta violação ao art. 21-B da Lei 9.657/98 c/c Decreto 7.922/2013, argumentando, no que interessa, que:

"Inicialmente, cabe ressaltar que a suspensão do pagamento da gratificação de Qualificação Nível I - PCCTM, pagos à Autora se deu conforme determinação da Diretoria de Cíveis, Pensionistas e Assistência Social – DCIPAS, **a fim de que o recebimento da Gratificação de Qualificação Nível I seja pago mediante apresentação de certificado de conclusão de curso de qualificação profissional, conforme determina a Lei nº 9.657/98, regulamentada pelo Decreto 7.922, de 18 de fevereiro de 2013.**

A Gratificação de Qualificação (GQ), a que se refere a parte autora, foi instituída pela Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008, posteriormente convertida na Lei nº 11.907, de 02 de fevereiro de 2009, que acrescentou o art. 21-B à Lei nº 9.657/98, *in verbis*:

Art. 21-B. Fica instituída a Gratificação de Qualificação - GQ, a ser concedida aos titulares de cargos de provimento efetivo de nível intermediário integrantes do Plano de Carreira dos Cargos de Tecnologia Militar, em retribuição ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades de nível intermediário de desenvolvimento de tecnologia militar, de acordo com os valores constantes do Anexo desta Lei.

§ 1º Os requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários à percepção da GQ abrangem o nível de qualificação que o servidor possua em relação:

I - ao conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão; e II - à formação acadêmica e profissional, obtida mediante participação, com aproveitamento, em

curso regularmente instituídos.

§ 2º Os cursos a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo deverão ser compatíveis com as atividades dos órgãos ou entidades onde o servidor estiver lotado.

§ 3º Os cursos de Doutorado e Mestrado, para os fins previstos no caput deste artigo, serão considerados somente se credenciados pelo Conselho Federal de Educação e, quando realizados no exterior, revalidados por instituição nacional competente para tanto.

§ 4º Os titulares de cargos de nível intermediário das Carreiras a que se refere o caput deste artigo somente farão jus ao nível I da GQ se comprovada a participação em cursos de qualificação profissional com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas, na forma disposta em regulamento.

§ 5º Para fazer jus aos níveis II e III da GQ, os servidores a que se refere o caput deste artigo deverão comprovar a participação em cursos de formação acadêmica, observada no mínimo o nível de graduação, na forma disposta em regulamento.

§ 6º O regulamento disporá sobre as modalidades de curso a serem consideradas, a carga horária mínima para fins de equiparação de cursos, as situações específicas em que serão permitidas a acumulação de cargas horárias de diversos cursos para o atingimento da carga horária mínima a que se refere o § 4º deste artigo, os critérios para atribuição de cada nível de GQ e os procedimentos gerais para concessão da referida gratificação.

§ 7º Em nenhuma hipótese, a GQ poderá ser percebida cumulativamente com qualquer adicional ou gratificação que tenha como fundamento a qualificação profissional ou a titulação.

§ 8º A GQ será considerada no cálculo dos proventos e das pensões somente se o título, grau ou certificado tiver sido obtido anteriormente à data da inativação.

Posteriormente, foi editada a Medida Provisória nº 568, de 11 de maio de 2012, convertida na Lei nº 12.702, de 07 de agosto de 2012, alterando alguns dispositivos da Lei nº 9.657/98, *in verbis*:

Art. 23. A Lei no 9.657, de 3 de junho de 1998, passa a vigorar com a seguinte alteração:

Art. 21-B

(...)

§ 4º Os titulares de cargos de nível intermediário das Carreiras a que se refere o caput somente farão jus ao nível I da GQ se comprovada a participação em cursos de qualificação profissional com carga horária mínima de 180 (cento e oitenta) horas, ou se reconhecida a qualificação profissional adquirida em, no mínimo, 10 (dez) anos de efetivo exercício no cargo, mediante aplicação de prova prática e/ou escrita, por instituição de ensino vinculada ao Ministério da Defesa ou



aos Comandos Militares, na forma disposta em ato do Ministro de Estado da Defesa, permitida a delegação aos Comandantes das Forças Armadas.

§ 5º Para fazer jus aos níveis II e III da GQ, os servidores a que se refere o caput deverão comprovar a participação em cursos de qualificação profissional com carga horária mínima de 250 (duzentas e cinquenta) horas e 360 (trezentas e sessenta) horas, respectivamente, na forma disposta em regulamento.

Por meio do Decreto nº 7.922/2013 foram estabelecidos os requisitos para a concessão da gratificação em tela:

Art. 1º Ficam aprovados, na forma deste Decreto, os critérios e procedimentos gerais a serem observados para o pagamento das seguintes Gratificações de Qualificação - GQ, aos servidores que a ela fizerem jus:

...

XII - GQ instituída pelo art. 21-B da Lei nº 9.657, de 3 de junho de 1998, concedida aos titulares de cargos de provimento efetivo de níveis intermediário integrantes do Plano de Carreiras dos Cargos de Tecnologia Militar, de que trata a Lei nº 9.657, de 1998;

Art. 52. A GQ dos titulares dos cargos de que trata o inciso VII do caput do art. 1º será paga aos servidores que a elas fizerem jus em retribuição ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades de nível intermediário de desenvolvimento de tecnologia militar, de acordo com os valores estabelecidos no Anexo III à Lei nº 9.657, de 1998.

Art. 53. A comprovação de conclusão de cursos com aproveitamento deverá ser feita por meio de diploma, certificado, atestado ou declaração de conclusão de curso ou documento similar, emitido pela instituição responsável pelo curso, com indicação da data de conclusão e respectiva carga horária, não sendo aceitos certificados apenas de frequência ou de participação.

Art. 54. Para fins de percepção da GQ pelos titulares de cargos de nível intermediário do Plano de Carreiras dos Cargos a que se refere este Capítulo, a ser paga de acordo com os valores previstos no Anexo III à Lei nº 9.657, de 1998, aplicam-se as seguintes disposições:

I - os servidores de que trata o **caput** somente farão jus ao nível I da GQ se comprovada a participação em cursos de capacitação ou qualificação profissional com carga horária mínima de cento e oitenta horas, ou se reconhecida a qualificação profissional adquirida em, no mínimo, dez anos de efetivo exercício no cargo, mediante aplicação de prova prática e/ou escrita, por instituição de ensino vinculada ao Ministério da Defesa ou aos Comandos Militares;

II - para a percepção do nível II da GQ, o servidor de que trata o **caput** deverá comprovar conclusão de curso de capacitação ou qualificação profissional com carga horária mínima de duzentas e cinquenta horas; e III - a percepção do nível III da GQ pelo servidor de que trata o **caput** está condicionada à comprovação de curso de capacitação ou qualificação profissional com carga horária mínima de trezentas e sessenta horas, ou curso em nível de graduação ou pós-graduação, de que tratam as alíneas 'a' a 'd' do inciso II, do § 1º do art. 52.

§ 1º Ato do Ministro de Estado da Defesa, permitida a delegação aos Comandantes das Forças Armadas, disporá sobre a prova de que trata o inciso I do **caput**.

§ 2º Os cursos de que tratam os incisos I, II e III do **caput** somente serão considerados para a percepção da GQ se pertinentes às atividades desempenhadas pelo servidor na respectiva entidade de lotação, conforme avaliação do Comitê de que trata o art. 55.

§ 3º Poderá ser aceita a acumulação de cursos de capacitação ou qualificação profissional com duração mínima de quarenta horas-aula para a comprovação da carga horária mínima de cursos de capacitação ou qualificação profissional estabelecida nos incisos I, II e III do **caput**.

§ 4º A percepção de GQ em determinado nível não é condicionante para a percepção das demais GQ em níveis subsequentes.

Art. 55. Será instituído Comitê Especial para a concessão da GQ, no âmbito de cada Organização Militar que possua lotação de cargos do Plano de Carreiras dos Cargos referido neste Capítulo.

§ 1º A forma de funcionamento e o quantitativo de membros do Comitê a que se refere o **caput** serão definidos no ato de que trata o art. 58.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, poderão ser utilizadas comissões ou comitês já instituídos no âmbito da área de recursos humanos das Organizações Militares.

Art. 56. Serão avaliadas pelo Comitê Especial para concessão da GQ as comprovações dos atendimentos dos requisitos de que trata este Capítulo, inclusive no que tange às comprovações de conclusão com aproveitamento dos cursos, das cargas horárias dos mesmos e da adequação dos cursos às atividades desempenhadas no âmbito das respectivas unidades.

Art. 57. A instância recursal máxima para tratar das avaliações dos requisitos de concessão de GQ será definida no ato de que trata o art. 58.

Art. 58. Ato do Ministro de Estado da Defesa, permitida a delegação aos Comandantes das Forças Armadas, poderá dispor sobre os procedimentos específicos para concessão da GQ, observado o disposto neste Capítulo e na Lei nº 9.657, de 1998.

Art. 87. A percepção da GQ nos proventos de aposentadoria e

pensões observará a legislação de criação da respectiva gratificação e os regramentos previdenciários aplicáveis a cada servidor.

**Por sua vez, o Artigo 6º das Normas para a Concessão da Gratificação de Qualificação aos Integrantes do Plano de Carreiras dos Cargos de Tecnologia Militar, no âmbito do Comando do Exército, aprovadas pela Portaria nº 132-DGP, de 14 de junho de 2013, repete a disposição do art. 54, inc. I do Decreto nº 7.922/13, a saber:**

Art. 6º. Para fins de percepção da GQ, aplicam-se as seguintes disposições:

I – o servidor somente fará jus à percepção da GQ, nível I, se comprovada:

a) Sua participação em cursos de capacitação ou qualificação profissional com carga horária mínima de cento e oitenta horas; e b) Se reconhecida a qualificação profissional adquirida em, no mínimo, dez anos de efetivo exercício no cargo mediante aplicação de prova prática e/ou escrita'.

**Para os inativos e pensionistas restou assegurado a percepção da vantagem caso o título, grau ou certificado tiver sido obtido anteriormente à data da inativação, nos termos do art. 21-B da Lei 9.657/2008, c/c art. 87 do Decreto 7.922/2013:**

Art. 21-B. Fica instituída a Gratificação de Qualificação - GQ, a ser concedida aos titulares de cargos de provimento efetivo de nível intermediário integrantes do Plano de Carreira dos Cargos de Tecnologia Militar, em retribuição ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades de nível intermediário de desenvolvimento de tecnologia militar, de acordo com os valores constantes da alínea c do Anexo I e do Anexo III desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.277, de 2010) § 1º Os requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários à percepção da GQ abrangem o nível de qualificação que o servidor possua em relação: (Redação dada pela Lei nº 11.907, de 2009)

...

§ 4º Os titulares de cargos de nível intermediário das Carreiras a que se refere o caput somente farão jus ao nível I da GQ se comprovada a participação em cursos de qualificação profissional com carga horária mínima de 180 (cento e oitenta) horas, ou se reconhecida a qualificação profissional adquirida em, no mínimo, 10 (dez) anos de efetivo exercício no cargo, mediante aplicação de prova prática e/ou escrita, por instituição de ensino vinculada ao Ministério da Defesa ou aos Comandos Militares, na forma disposta em ato do Ministro de

# Superior Tribunal de Justiça

Estado da Defesa, permitida a delegação aos Comandantes das Forças Armadas. (Redação dada pela Lei nº 12.702, de 2012)

§ 5º Para fazer jus aos níveis II e III da GQ, os servidores a que se refere o **caput** deverão comprovar a participação em cursos de qualificação profissional com carga horária mínima de 250 (duzentas e cinquenta) horas e 360 (trezentas e sessenta) horas, respectivamente, na forma disposta em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 12.702, de 2012)

...

§ 8º A GQ será considerada no cálculo dos proventos e das pensões somente se o título, grau ou certificado tiver sido obtido anteriormente à data da inativação.

(grifo nosso)

Como visto, o servidor ativo somente fará jus ao nível I da GQ em duas hipóteses: se (A) comprovada a participação em cursos de capacitação ou qualificação profissional com carga horária mínima de cento e oitenta horas, OU se (B) reconhecida a qualificação profissional adquirida em, no mínimo, dez anos de efetivo exercício no cargo, mediante aplicação de prova prática e/ou escrita, por instituição de ensino vinculada ao Ministério da Defesa ou aos Comandos Militares;

Vale dizer, na falta do certificado de conclusão de curso, a aplicação de prova prática e/ou escrita é a medida objetiva exigida pela Administração castrense de que, em dez anos de efetivo exercício no cargo, adquiriu o servidor, efetivamente, a qualificação profissional necessária à concessão do direito previsto na Lei nº 9.657/2008. Não basta o tempo de serviço.

**A impossibilidade fática e jurídica de aplicação da prova prática e/ou escrita a inativos e pensionistas (§ 2º do art. 20, Portaria nº 132-DGP/2013), ao contrário do que quer fazer crer a peça inicial, reproduzida na sentença e no acórdão, não leva à ilação de que se deva estender o direito independentemente da implementação de tal fator condicionante. Pelo contrário, leva ao entendimento de que a condição prevista no art. 54 do Decreto 7.922/13 não é destinada ontologicamente aos inativos e pensionistas, os quais possuem albergada na legislação a previsão de concessão da Gratificação de Qualificação nos exatos termos do art. 21-B, § 8º da L. 9.657/2008.**

Outrossim, da leitura dos dispositivos acima transcritos, percebe-se sua nítida natureza de norma de eficácia limitada, pendente de regulamentação. Destarte, não há que se falar em direito ao recebimento da gratificação Superior Tribunal de Justiça desde a vigência da lei, pois sua eficácia depende da edição de decreto regulamentar, tendo em vista a evidente subordinação à forma disposta em regulamento prevista no preceito legal. Deveras, se pretendesse o legislador, que não pode ser substituído pelo juiz no seu mister, garantir o imediato recebimento da gratificação, não teria submetido a definição dos critérios para pagamento a ato posterior.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Portanto, a fim de que fosse efetuado o pagamento, era imprescindível a regulamentação específica da matéria, o que ocorreu por meio do Decreto nº 7.922, de 18 de fevereiro de 2013.

De fato, o Decreto nº 7.922/2013 regulamentou o pagamento da Gratificação de Qualificação, com efeitos financeiros retroativos ao mês de janeiro de 2013.

Cumpre ressaltar, por oportuno, que o Decreto nº 7.922/2013 não só estabelece os requisitos para a concessão da gratificação em tela, como também determina que a análise dos mesmos seja feita por um Comitê Especial. Confira-se:

Art. 1º Ficam aprovados, na forma deste Decreto, os critérios e procedimentos gerais a serem observados para o pagamento das seguintes Gratificações de Qualificação - GQ, aos servidores que a ela fizerem jus:

(...)

XII - GQ instituída pelo art. 21-B da Lei nº 9.657, de 3 de junho de 1998, concedida aos titulares de cargos de provimento efetivo de níveis intermediário integrantes do Plano de Carreiras dos Cargos de Tecnologia Militar, de que trata a Lei nº 9.657, de 1998;

(...)

Art. 55. Será instituído Comitê Especial para a concessão da GQ, no âmbito de cada Organização Militar que possua lotação de cargos do Plano de Carreiras dos Cargos referido neste Capítulo.

Art. 56. Serão avaliadas pelo Comitê Especial para concessão da GQ as comprovações dos atendimentos dos requisitos de que trata este Capítulo, inclusive no que tange às comprovações de conclusão com aproveitamento dos cursos, das cargas horárias dos mesmos e da adequação dos cursos às atividades desempenhadas no âmbito das respectivas unidades.

Assim, considerando que a análise dos requisitos necessários à concessão da GQ deve ser promovida por Comitê Especial, não pode o Judiciário substituir-se ao legislador e à Administração, sob pena de violação ao Princípio da Separação de Poderes.

Por outro lado, não há que se falar em eventual inconstitucionalidade nos dispositivos questionados, que se limitaram a explicitar o dever-poder do Executivo de regulamentar as leis, como condição de sua própria aplicabilidade, eis que, como ninguém desconhece, há situações em que as leis não são exequíveis antes da expedição do decreto regulamentar, porque esse ato é conditio juris da atuação normativa da lei, operando o regulamento, nessa específica hipótese, como condição suspensiva da execução da norma legal, deixando seus efeitos pendentes até a expedição do ato do Executivo (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 39. ed. Atualizada por DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 137-138.

Ademais, a atividade regulamentar primária tem assento na própria Constituição, que confere ao Poder Executivo, em cláusula extensível a todas as unidades da Federação, competência para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei (CF/88, art. 84, IV).

Desse modo, a mera referência, em texto normativo, ao dever de regulamentar a lei editada, mesmo quando desnecessária tal providência, não transgride o postulado constitucional da reserva de administração, cujo sentido e alcance já foram definidos pelo Supremo Tribunal Federal, de sorte que 'a lei cuja aplicação depende de regulamentação complementar não tem vigência antes da expedição desta'. (RE 9.920/MG, Rel. Min. RIBEIRO DA COSTA.

Bem por isso – a lei cuja aplicação depende de regulamentação complementar não tem vigência antes da expedição desta – os tribunais pátrios têm rechaçado pretensões como a ora formulada, a exemplo das seguintes decisões:

(...)

Por todo o alinhado, entende a União existirem razões suficientes para a reforma da decisão recorrida, restabelecendo, assim, a plena vigência e a interpretação uniforme do direito federal violado" (fls. 209/224e).

Consoante assinalado pela decisão agravada, o Tribunal de origem consignou que "seria ilícito condicionar o pagamento da gratificação de qualificação à comprovação de cursos de capacitação aos servidores inativos" (fl. 262e), à luz do "princípio da isonomia entre servidores ativos e inativos, a teor do contido nos artigos 5º, *caput*, e 40, §8º, ambos da CF" (fl. 262e).

Sendo assim, não há como negar que a questão suscitada pela ora agravante, referente à possibilidade de pagamento da Gratificação de Qualificação aos aposentados e pensionistas em igualdade de condições aos servidores em atividade, restou solvida à luz de dispositivos constitucionais.

Nesse contexto, tendo o acórdão recorrido fundamento constitucional, não impugnado, mediante Recurso Extraordinário, incide, no ponto, a Súmula 126 do STJ, segundo a qual "é inadmissível Recurso Especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta Recurso Extraordinário".

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes desta Corte:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. NORMA PENDENTE DE REGULAMENTAÇÃO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

1. Conforme se depreende da decisão regional, a controvérsia apresentada era se manter o interstício de 18 meses para a progressão violaria o princípio da legalidade, pois a alteração procedida pela MP 479/09 (convertida na Lei nº 12.269/10) garante que, até a regulamentação da Lei, deve ser aplicado o período de 12 meses para a

progressão funcional (fl. 121, e-STJ).

2. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao analisar a matéria, acolheu a pretensão da parte autora, ora agravada, de que realmente a aplicação do interstício de 18 para a progressão funcional violaria o princípio da legalidade, porquanto seria necessária a edição de regulamento para a aplicação do prazo de 8 meses de que trata a Lei 11.501, de 11/7/2007. Assim, decidiu que, para a progressão funcional da autora, deveria ser observado o prazo de 12 meses.

**3. Assentado o aresto regional em fundamento de natureza constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e não tendo a parte vencida manifestado Recurso Extraordinário, é inadmissível o Recurso Especial, nos termos da Súmula 126 do STJ.**

4. Agravo Interno não provido" (STJ, AgInt no REsp 1.593.783/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 07/10/2016)

"PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. EXCLUSÃO DE ÍNDICE INFLACIONÁRIO DETERMINADO NO TÍTULO EXECUTIVO. DECISÃO FUNDAMENTADA EM PRECEITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO INTERPOSTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 126/STJ. REVISÃO DE MATÉRIA DE FATO. IMPOSSIBILIDADE. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ.

1. Consoante afirmado na decisão atacada, tendo o Tribunal de origem concluído pela ocorrência de erro material e, não existindo no acórdão regional elementos que indiquem ter havido reforma no critério de elaboração do cálculo de liquidação, a inversão do julgado, como propugnado, demandaria necessariamente o reexame de aspectos fáticos da causa, providência vedada nesta via, a teor do óbice contido no enunciado 7 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça.

**2. Apesar de o acórdão recorrido também ter utilizado fundamento constitucional para decidir a causa, não foi interposto pelos autores recurso extraordinário, evidência que atrai o óbice da Súmula 126/STJ: 'É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário'.**

Agravo regimental improvido" (STJ, AgInt no REsp 1.591.194/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 30/05/2016).

Cumprе salientar que "a regra do art. 1.032 do CPC, pertinente ao princípio da fungibilidade, incide apenas quando erroneamente interposto o recurso especial contra questão de natureza exclusivamente constitucional, o que não é o caso dos autos" (STJ,

AgInt no REsp 1.832.198/TO, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/10/2020).

A propósito:

"PROCESSUAL CIVIL. ITBI. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. ACÓRDÃO RECORRIDO FUNDADO EM MATÉRIA CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. NÃO INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 126/STJ.

1. O Tribunal de origem, ao dirimir a controvérsia, concluiu (fls. 287 e 289, e-STJ): 'Logo, a impetrante faz jus ao reconhecimento da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, 'c' da Constituição da República, tendo em vista que a destinação de seu patrimônio e receitas, bem como a aplicação de seus respectivos recursos se amoldam às exigências previstas no art. 14 do CTN. (...) Na hipótese dos autos, o Município não se desincumbiu de demonstrar eventual destinação diversa do imóvel descrito na inicial que pudesse obstar o reconhecimento da imunidade pleiteada. Logo, a cobrança do imposto (ITBI) mostra-se indevida'.

2. Da leitura do acórdão recorrido, observa-se que a controvérsia acerca da imunidade tributária foi decidida com base em minuciosa análise do acervo fático-probatório dos autos, cujo reexame é vedado em Recurso Especial pelo óbice da Súmula 7 do STJ.

3. Não obstante isso, a Corte *a quo*, ao reconhecer a imunidade tributária, o fez sob a ótica constitucional e infraconstitucional, situação que desafia o manejo não só do Recurso Especial, mas também do Recurso Extraordinário. Entretanto, o recorrente não interpôs o cabível Apelo extraordinário, atraindo a aplicação da Súmula 126 do STJ.

**4. Cumpre ressaltar que a entrada em vigor do CPC/2015 não afetou a higidez da Súmula 126 do STJ, segundo a qual 'é inadmissível o recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário', razão pela qual não há se falar em aplicação do art. 1.032 do CPC/2015 à espécie.**

5. Agravo conhecido para não conhecer do Recurso Especial" (STJ, AREsp 1.589.148/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/05/2020).

Ademais, verifica-se que restou incólume, nas razões recursais, o fundamento que sustenta o acórdão impugnado, no sentido de que "o art. 189, da Lei n.º 8.112/90 garante aos servidores inativos a extensão das vantagens conferidas aos ativos" (fl. 163e).

Diante desse contexto, a pretensão recursal esbarra, inarredavelmente, no óbice da Súmula 283 do Supremo Tribunal Federal, por analogia.



Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. INEXECUÇÃO. RETENÇÃO DE CRÉDITOS. REEXAME DOS FATOS E DAS PROVAS. INCIDÊNCIA. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTO AUTÔNOMO. SÚMULA 283/STF. IMPUGNAÇÃO TARDIA DE FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. PRECLUSÃO.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC/1973.
2. O Tribunal local consignou que a agravante não cumpriu com todas as obrigações assumidas na execução da obra de construção do Centro Operacional e Administrativo de Florianópolis, o que deu ensejo à aplicação das multas moratória e rescisória, bem como na retenção do pagamento devido como forma de ressarcimento do prejuízo advindo da inexecução do contrato.
3. Decidir de forma contrária ao que ficou expressamente consignado no v. acórdão recorrido implica revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado pela Súmula 7 do STJ.
4. Na presente hipótese, **não houve a impugnação particularizada de fundamento basilar que ampara o acórdão hostilizado**, ou seja, de que a retenção de crédito decorrente do inadimplemento do contrato administrativo encontra previsão na Lei 8.666/93 (art. 80, IV). Sendo assim, **como o fundamento não foi atacado pela parte insurgente e é apto, por si só, para manter o *decisum* combatido, permite-se aplicar na espécie, por analogia, o óbice da Súmula 283 do STF.**
5. **Ademais, a impugnação tardia dos fundamentos da decisão que não admitiu o Recurso Especial, por ocasião do manejo de Agravo Regimental, além de caracterizar imprópria inovação recursal, não tem o condão de afastar a aplicação do referido verbete 283/STF, tendo em vista a ocorrência de preclusão consumativa.**
6. Agravo Regimental não provido" (STJ, AgRg no REsp 1.573.930/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 01/06/2016).

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SUPOSTA OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. TRIBUTÁRIO. PARCELAMENTO POSTERIOR À PENHORA. LIBERAÇÃO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. ÓBICE DAS SÚMULAS 283 E 284 DO STF.

1. Não havendo no acórdão recorrido omissão, obscuridade ou contradição, não fica caracterizada ofensa ao art. 535 do CPC.
2. Constatou do acórdão recorrido que 'embora jurisprudência do STJ tenha

se posicionado pela impossibilidade de desconstituição da garantia em execução fiscal quando a adesão ao parcelamento for posterior à constrição (REsp 1.229.028-PR, 2ª Turma), impõe-se excluir desse entendimento a garantia resultante de bloqueio de ativos financeiros. Esses valores são fundamentais para a continuidade da atividade econômica da empresa executada e, por conseguinte, para o adimplemento do acordo efetivado'.

3. Ocorre que tal fundamento - necessidade de desbloqueio dos ativos financeiros por serem fundamentais à continuidade da atividade da empresa e ao adimplemento do parcelamento - não foi impugnado de modo adequado nas razões de recurso especial.

**4. É inadmissível o recurso especial quando o acórdão recorrido assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles, bem como quando deficiente a fundamentação recursal (Súmula 283 e 284 do STF, por analogia).**

5. Agravo regimental não provido" (STJ, AgRg no REsp 1.554.761/RO, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/03/2016).

Ante o exposto, conheço, em parte, do Agravo interno, e, nessa extensão, nego-lhe provimento.

É o voto.



# **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

## **TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA**

**AgInt no REsp 1.616.835 / RS**

**PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2016/0197933-2

Número de Origem:

450095549420154040000 50093352420154047100 RS-50093352420154047100 TRF4-50095549420154040000

Sessão Virtual de 13/10/2021 a 19/10/2021

### **Relator do AgInt**

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

### **Presidente da Sessão**

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

## **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : SELMA DE AZEVEDO FRANCO

ADVOGADO : VANESSA BOURSCHEIT DE AZAMBUJA FERNANDES E OUTRO(S) - RS070357

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -  
SERVIDOR PÚBLICO CIVIL - SISTEMA REMUNERATÓRIO E BENEFÍCIOS -  
GRATIFICAÇÕES DE ATIVIDADE

## **AGRAVO INTERNO**

AGRAVANTE : UNIÃO

AGRAVADO : SELMA DE AZEVEDO FRANCO

ADVOGADO : VANESSA BOURSCHEIT DE AZAMBUJA FERNANDES E OUTRO(S) - RS070357

## **TERMO**

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso, mas lhe negou provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Assusete Magalhães.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília, 20 de outubro de 2021