



Primeira Turma

**AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL N.
1.206.630-SP (2017/0285905-1)**

Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues
Agravante: José Abelardo Guimarães Camarinha
Advogado: Cristiano de Souza Mazeto - SP148760
Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo

EMENTA

Agravo interno no agravo em recurso especial. Direito Administrativo. Improbidade administrativa. Violação aos princípios reitores da Administração. Mácula à impessoalidade e à moralidade mediante a promoção pessoal realizada pelo Prefeito em propaganda oficial. Negativa de prestação jurisdicional. Não ocorrência. Presença do elemento subjetivo doloso e razoabilidade das penas aplicadas. Atração da Súmula 7/STJ. Condenação com base no *caput* do art. 11 da LIA. Princípio da continuidade típico-normativa. Inexistência de abolição da improbidade no caso concreto. Expressa tipificação da conduta do Prefeito no inciso XII do art. 11 da LIA. Provimento negado.

1. Nos termos do art. 535 do Código de Processo Civil de 1973, os embargos de declaração destinam-se a esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão e corrigir erro material eventualmente existentes no julgado. Caso concreto em que todas as questões relevantes foram devidamente enfrentadas no acórdão recorrido.

2. É pacífica a possibilidade de agentes políticos serem sujeitos ativos de atos de improbidade nos termos do que foi pontificado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 976.566 (Tema 576).

3. A revisão do reconhecimento da presença do elemento subjetivo doloso na promoção pessoal realizada pelo Prefeito em propaganda oficial e a dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa implicam reexame do contexto fático-probatório, providência vedada pela Súmula 7 do Superior Tribunal de

Justiça (STJ), notadamente quando, da leitura do acórdão recorrido, não exsurge a desproporcionalidade das penas aplicadas.

4. Abolição da hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios administrativos prevista no art. 11, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) pela Lei 14.230/2021. Desinflência quando, entre os novéis incisos inseridos pela lei 14.230/2021, remanescer típica a conduta considerada no acórdão como violadora dos princípios da moralidade e da impessoalidade, evidenciando verdadeira continuidade típico-normativa, instituto próprio do direito penal, mas em tudo aplicável à ação de improbidade administrativa.

5. Agravo interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 27 de fevereiro de 2024 (data do julgamento).

Ministro Paulo Sérgio Domingues, Relator

DJe 1º.3.2024

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues: Trata-se de agravo interno interposto por *José Abelardo Guimarães Camarinha* contra a decisão do Ministro Manoel Erhardt (Desembargador Convocado do TRF da 5ª Região) que negou provimento ao recurso conforme a ementa ora transcrita (fl. 1.166):

Administrativo e Processual Civil. Acórdão recorrido. Artigo 535, II, CPC. Violação. Pontos omitidos. Não indicação. Súmula 284/STF. Agente político. Aplicação da Lei de Improbidade. Argumentos do acórdão. Não enfrentamento. Súmula 283/STF. Atuação do agente. Dolo. Discussão. Revolvimento fático. Penas. Dosimetria. Revisão. Impossibilidade. Súmula 7/STJ. Agravo em recurso especial a que se nega provimento.

A parte agravante alega, preliminarmente, a pendência do julgamento do agravo interno interposto pelo *Ministério Público do Estado de São Paulo* contra a decisão do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho que determinou a devolução dos autos ao Tribunal de origem, para lá aguardar o julgamento do Tema 576 pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Contra a decisão que julgou seu recurso, argumenta:

- (a) inaplicabilidade da Súmula 284/STF no que se refere à tese de omissão;
- (b) impugnação específica do art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), com a indicação de precedentes;
- (c) necessidade de valoração das provas existentes para afastamento do dolo e para readequação das penalidades em atenção ao princípio da proporcionalidade, não sendo caso de aplicação da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Requer a reconsideração da decisão agravada ou a apresentação do feito ao órgão colegiado competente.

A parte adversa apresentou impugnação (fls. 1.175/1.181).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues (Relator): Inicialmente, afasto a preliminar de nulidade invocada pelo agravante em razão da alegada pendência de julgamento do agravo interno interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

Determinada a devolução dos autos para a origem pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho para aguardar o julgamento do Tema 576/STF, sobreveio a interposição de agravo interno pelo Ministério Público (MP).

Atribuído o presente processo, o Ministro Manoel Erhardt (Desembargador Convocado do TRF da 5ª Região) procedeu ao julgamento do agravo em recurso especial e do próprio agravo interno do Ministério Público, oportunidade em que, implicitamente, reconsiderou a decisão que havia determinado o retorno dos autos à origem, já que tinha sido atendido o pedido do MP de julgamento do agravo em recurso especial.

No mérito, a decisão agravada não merece ser reformada.

Na origem, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo *Ministério Público do Estado de São Paulo* (MP/SP) contra *José Abelardo Guimarães Camarinha* em razão da realização de propagandas em obras, comemorações e fotos para promoção pessoal, enquanto prefeito do Município de Marília/SP no período de 1997/2000.

Julgada improcedente a ação pelo Juízo de primeiro grau (fls. 888/890), o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo deu parcial provimento ao recurso de apelação do MP/SP (fls. 935/945), nos termos da seguinte ementa (fl. 940):

Ação civil pública. Improbidade administrativa. Prefeito Municipal que fez constar em publicidade institucional o patronímico de família e o período de sua gestão. Réu que, de maneira dissimulada, tenta eternizar seu mandato, fazendo promoção pessoal para o presente e futuro, na medida em que remete a população local à realização de obras, campanhas de órgãos públicos etc, pela pessoa do Prefeito e não pela Prefeitura Municipal. Violação dos princípios norteadores da Administração Pública consoante art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. O Eg. STJ firmou entendimento no sentido de que o enquadramento de condutas no art. 11 da Lei n. 8.429/92 requer a verificação do elemento subjetivo doloso do agente, em sua modalidade genérica (dolo lato sensu). Prova documental que demonstra a continuidade da conduta. Afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade. Não obrigatoriedade da aplicação cumulativa das sanções previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa. Precedentes jurisprudenciais. Perda da função pública e suspensão dos direitos políticos que devem ser aplicadas de modo parcimonioso, porém com energia, de modo a servir de exemplo à sociedade, e desestimular o arrivismo eleitoral. Ausência de prejuízo ao erário e de enriquecimento ilícito do requerido. Condenação do Prefeito na suspensão dos direitos políticos por três anos, a partir do trânsito em julgado desta decisão; multa civil de seis remunerações mensais, no valor percebido no último ano de seu mandato (à época dos fatos), acrescida de atualização monetária a partir do julgado de primeiro grau; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dois anos, a partir do trânsito em julgado desta decisão. Apelação ministerial parcialmente provida

Honorários advocatícios. Inteligência do artigo 20, §§ 3º e 4º do Código de Processo Civil. Arbitramento à razão de 10% sobre o valor da causa.

No recurso especial, interposto com fulcro nas alíneas *a* e *c* do permissivo constitucional, o agente público alega violação ao art. 535, II, do Código de Processo Civil (CPC) de 1973 e aos arts. 2º, 11 e 12, III, da Lei 8.429/1992, bem como divergência jurisprudencial com precedente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

No que se refere à invocada omissão sobre o art. 2º da Lei 8.429/1992 e sobre o art. 102, *b* e *l*, da Constituição Federal, observo que o Tribunal de origem assim se manifestou quando do julgamento dos embargos de declaração (fls. 968/969):

No caso dos autos, o embargante traz aos autos questão nova, não avertida até a data do julgamento do apelo, atinente à competência do E. Supremo Tribunal Federal, o que denota o caráter explicitamente modificativo.

Por outro lado, o alcance trazido pela Lei de Improbidade Administrativa amplia as pessoas sujeitas à responsabilidade pela prática de atos desonestos e ímprobos, mesmo que nem sejam agentes públicos. Assim:

Art. 2º- Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º- As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4º- Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Postas essas considerações iniciais, não se reconhece, no caso dos autos, a ocorrência de defeitos que legitimem o acolhimento dos embargos declaratórios. A redação do V. Acórdão é inteligível, o julgamento completo. Seja de modo explícito ou implícito - segundo a técnica do raciocínio lógico-jurídico, ordenando premissas maiores e menores, questões prejudiciais ou meramente incidentais - e ainda que sem apego às expressões que as partes gostariam que fossem utilizadas, estão racionalmente ponderados todos os argumentos relevantes, de fato e de direito, debatidos na etapa recursal (valendo aqui o aforismo *tantum devolutum quantum appellatum*). Há coerência entre a fundamentação e a parte dispositiva do julgado. Refuta-se o eventual intuito infringencial, explicitamente sedimentado na insurgência quanto à aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos e ao pleito de modificação da competência.

Inexiste a alegada violação do art. 535, II, do CPC/1973, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, conforme se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou

fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro, omissão, contradição ou obscuridade. Saliento que julgamento diverso do pretendido, como no presente caso, não implica ofensa ao dispositivo de lei invocado.

No que concerne à possibilidade de agentes políticos serem sujeitos ativos de atos de improbidade (alegada ofensa ao art. 2º da Lei 8.429/1992), é tranqüila a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) nesse sentido, tendo, mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento do RE 976.566 (Tema 576), pacificado a orientação no sentido de que: “*O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-Lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias*”. Eis a ementa do acórdão:

Constitucional. Autonomia de instâncias. Possibilidade de responsabilização penal e política administrativa (DL 201/1967) simultânea à por ato de improbidade administrativa, devidamente tipificado na Lei 8.429/92. Inexistência de bis in idem.

1. “Fazem muito mal à República os políticos corruptos, pois não apenas se impregnam de vícios eles mesmos, mas os infundem na sociedade, e não apenas a prejudicam por se corromperem, mas também porque a corrompem, e são mais nocivos pelo exemplo do que pelo crime” (MARCO TÚLIO CÍCERO. Manual do candidato às eleições. As leis, III, XIV, 32).

2. A norma constitucional prevista no § 4º do art. 37 exigiu tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa, com determinação expressa ao Congresso Nacional para edição de lei específica (Lei 8.429/1992), que não punisse a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público voltada para a corrupção, e a de todo aquele que o auxilie, no intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado e de evitar o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência.

3. A Constituição Federal inovou no campo civil para punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, independentemente das já existentes responsabilidades penal e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores.

4. Consagração da autonomia de instâncias. Independentemente de as condutas dos Prefeitos e Vereadores serem tipificadas como infração penal (artigo 1º) ou infração político-administrativa (artigo 4º), previstas no DL 201/67, a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa é autônoma e deve ser apurada em instância diversa.

5. *Negado provimento* ao Recurso Extraordinário.

Tese de Repercussão Geral: “O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-Lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias”. (RE 976.566, Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 13/9/2019, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-210 divulg 25-09-2019 public 26-09-2019.)

Assim, do recurso especial não é possível conhecer no ponto, estando prejudicada a análise da divergência jurisprudencial indicada.

Quanto à tese recursal de ausência de dolo (art. 11 da Lei 8.429/1992), o Tribunal de origem reconheceu a presença de ato ímprobo a ser sancionado pela Lei 8.429/1992, enfatizando a reiterada prática da conduta ilícita durante todo o mandato de Prefeito. Confira-se este pertinente trecho do voto condutor do aresto (fls. 942/944):

O Eg. Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o enquadramento de condutas no artigo 11 da Lei n. 8.429/92 requer a verificação do elemento subjetivo doloso do agente, em sua modalidade genérica (dolo lato sensu).

A prova documental evidencia a continuidade da conduta do requerido, que no exercício do cargo de Prefeito, no período de 1997/2000, fez reiterada promoção pessoal em propaganda oficial. Ele afrontou deliberadamente os princípios da moralidade e da impessoalidade.

A propósito, a impessoalidade, princípio informador da Administração, não se coaduna com a mescla, aos veículos de informação, entre o pessoal e o público. Entendimento consolidado no E. Supremo Tribunal Federal:

[...]

Necessário, enfim, manter a esperança de que a impessoalidade e a moralidade administrativas sejam definitivamente internalizadas à gestão pública, ainda que este devir demore algumas gerações futuras - em certa medida, já prejudicadas pelo descaso atual, que reverberará por anos.

Entendimento diverso, conforme pretendido, implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, circunstância que redundaria na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas, e não na valoração dos critérios jurídicos concernentes à utilização da prova e à formação da convicção, o que impede o conhecimento do recurso especial quanto ao ponto. Sendo assim, incide neste caso a Súmula 7 do STJ: “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”. A propósito:

Processual Civil. Agravo interno no agravo em recurso especial. Improbidade administrativa. Reflexos da ação penal na ação de improbidade. Instâncias independentes. Revisão. Súmula 7 do STJ. Elemento subjetivo na conduta. Reexame de provas.

1. O Tribunal de origem, soberano na análise dos elementos probatórios, consignou que a absolvição na esfera penal se estende a outras instâncias somente quando fundada na inexistência de fato ou de autoria, o que não ocorreu no caso.

2. Sendo assim, a modificação do posicionamento firmado pelas instâncias ordinárias demandaria indubitavelmente o reexame do material cognitivo produzido nos autos, desiderato incompatível com a via especial, conforme teor da Súmula 7 do STJ.

3. Relativamente às condutas descritas na Lei n. 8.429/1992, esta Corte Superior possui firme entendimento de que a tipificação da improbidade administrativa, para as hipóteses dos arts. 9º e 11, reclama a comprovação do dolo e, para as hipóteses do art. 10, ao menos culpa do agente.

4. Na espécie, a Corte local consignou que o agravante é pessoa legítima para figurar na presente ação e que praticou atos de improbidade administrativa, uma vez que se beneficiou de máquinas públicas para a reparação da represa de sua propriedade sem a observância dos meios corretos para alcançar o benefício previsto na Lei n. 3.068/2005.

5. Rever o entendimento firmado pelo Tribunal a quo requer o reexame das provas dos autos. Novamente, há incidência do óbice da Súmula 7 do STJ

6. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no AREsp n. 1.464.763/GO, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 1º/9/2020, DJe de 18/9/2020.)

Processual Civil. Ação civil pública. Agravo interno nos embargos de declaração no recurso especial. Código de Processo Civil de 2015. Aplicabilidade. Violação ao art. 1.022 do CPC. Inocorrência. Ausência de prequestionamento do arts. 8º, 11, 371, 372, II, e 375 do Código de Processo Civil de 2015. Incidência, por analogia, da Súmula n. 282/STF. Presença de dolo na conduta e proporcionalidade das sanções impostas. Configuração. Revisão. Impossibilidade. Súmula n. 7/STJ. Incidência. Retroatividade da Lei n. 14.230/2021. Impossibilidade. Tema n. 1.199/STF. Argumentos insuficientes para desconstituir a decisão atacada. Aplicação de multa. Art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015. Descabimento.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - O tribunal de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes, mediante apreciação da disciplina normativa e cotejo ao posicionamento jurisprudencial aplicável à hipótese. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade.

III - É entendimento pacífico desta Corte que a ausência de enfrentamento da questão objeto da controvérsia pelo Tribunal a quo impede o acesso à instância especial, porquanto não preenchido o requisito constitucional do questionamento, nos termos da Súmula n. 282 do Supremo Tribunal Federal.

IV - Rever o entendimento das instâncias ordinárias, no sentido da presença de elemento doloso, necessário à caracterização do ato de improbidade administrativa, bem como acerca da proporcionalidade das sanções impostas, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7/STJ.

V - Não há que se falar em prescrição intercorrente para as pretensões relativas a atos ímprobos anteriores à nova disciplina da Lei de Improbidade Administrativa, sendo as balizas temporais do atual regime prescricional aplicadas tão somente a partir da publicação da Lei n. 14.230/2021, consoante decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema n. 1.199 da repercussão geral.

VI - Reconhecido o elemento subjetivo doloso, não há que se falar em aplicação retroativa da nova redação da Lei n. 8.429/1992, nos moldes da tese vinculante firmada pelo Supremo Tribunal Federal.

VII - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VIII - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

IX - Agravo Interno improvido. (AgInt nos EDcl no REsp n. 2.035.643/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 29/5/2023, DJe de 31/5/2023.)

No tocante à dosimetria da pena imposta, observo que o Tribunal de origem considerou as peculiaridades do caso concreto, aplicando ao agente público sanção proporcional ao ato praticado, como se observa no trecho abaixo transcrito (fls. 945/946):

Consoante jurisprudência do Eg. Superior Tribunal de Justiça, não há obrigatoriedade de aplicação cumulativa das sanções previstas no artigo 12. Neste sentido, REsp n. 1.038.736/MG, relator Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, j. 04/05/2010.

Sabe-se que a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos devem ser aplicadas de modo parcimonioso, porém com energia, de modo a servir de exemplo à sociedade e desestimular o arrivismo eleitoral.

Neste contexto, considerando as provas produzidas nos autos, não ter havido prejuízo ao erário, e a falta de evidências (no caso concreto) de enriquecimento patrimonial do requerido, dou provimento parcial à apelação do Ministério Público do Estado de São Paulo, para o fim de, julgando procedente a ação, ajustar a condenação do requerido José Abelardo Guimarães Camarinha nestes termos:

- a) Suspensão dos direitos políticos por 3 (três) anos, a partir do trânsito em julgado desta decisão;
- b) Multa civil de 6 (seis) remunerações mensais, no valor percebido no último ano de seu mandato (à época dos fatos), acrescida de atualização monetária a partir do julgado de primeiro grau;
- c) Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 2 (dois) anos, a partir do trânsito em julgado desta decisão;

A jurisprudência do STJ pacificou o entendimento de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa implica reexame do contexto fático-probatório, providência vedada pela Súmula 7/STJ, salvo se, da leitura do acórdão recorrido, exsurge a desproporcionalidade da pena aplicada, o que não é a hipótese dos autos.

Por fim, é necessário pontuar que a alteração levada a efeito pela Lei 14.230/2021 no *caput* do art. 11 da Lei 8.429/1992, passando a exigir que no reconhecimento da improbidade por violação aos princípios administrativos haja a tipificação de uma das condutas previstas nos seus incisos, em nada altera a conclusão condenatória na presente demanda.

Assim o é porque a Lei 14.230/2021 incluiu no inciso XII do art. 11 figura típica que se amolda perfeitamente à hipótese dos autos.

Não obstante a abolição da genérica hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios administrativos anteriormente prevista no *caput* do art. 11 da Lei 8.249/1992, a novel previsão, entre os seus incisos, da conduta considerada no acórdão como violadora dos princípios da moralidade e da impessoalidade evidencia verdadeira continuidade típico-normativa.

Nesse sentido, *mutatis mutandis*:

Processo Penal. Agravo regimental no recurso especial. Não indicação expressa dos dispositivos de lei federal violados. Deficiência de fundamentação. Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal - STF. Fundamento do acórdão regional não impugnado. Súmula n. 283/STF. Crimes da Lei n. 8.666/93. Abolitio criminis. Inocorrência. Continuidade delitiva. Precedentes. Recurso especial não conhecido. Agravo regimental desprovido.

1. Os recorrentes não indicaram expressamente os dispositivos de lei federal que foram objeto da violação, não sendo possível afastar a incidência da Súmula n. 284/STF, por deficiência de fundamentação.

2. A ausência de impugnação, nas razões do recurso especial, de fundamento autônomo e suficiente à manutenção do acórdão recorrido atrai o óbice da Súmula 283 do STF, segundo a qual: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles.”

3. “Não há se falar em abolitio criminis com relação aos crimes da Lei n. 8.666/1993, porquanto houve a continuidade típico-normativa, por meio da inserção do Capítulo II-B no Código Penal, intitulado ‘Dos Crimes em Licitações e Contratos Administrativos’ (AgRg no AREsp n. 2.073.726/PA, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 21/6/2022, DJe de 27/6/2022.)” (AgRg no REsp n. 1.981.227/TO, Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, DJe de 16/11/2022).

4. Agravo regimental desprovido. (AgRg no REsp n. 2.032.505/CE, relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 27/11/2023, DJe de 29/11/2023.)

Haverá abolição da figura típica quando a conduta anteriormente tipificada sob a redação do art. 11 da LIA se tornar irrelevante para os fins da Lei de Improbidade Administrativa e não quando tenha sido disciplinada por dispositivo legal diverso, ou seja, os novéis incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992.

Nesse exato sentido, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal estampou:

Segundo agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação civil pública. Responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Advento da Lei 14.231/2021. Inteligência do ARE 843.989 (Tema 1.199). Incidência imediata da nova redação do art. 11 da Lei 8.429/1992 aos processos em curso.

1. A Lei 14.231/2021 alterou profundamente o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (Lei 8.249/1992, art. 11), promovendo, dentre outros, a abolição da hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei 8.249/1992 e passando a prever a tipificação taxativa dos

atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, discriminada exhaustivamente nos incisos do referido dispositivo legal.

2. No julgamento do ARE 843.989 (Tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações introduzidas pela Lei 14.231/2021, para fins de incidência em face da coisa julgada ou durante o processo de execução das penas e seus incidentes, mas ressaltou exceção de retroatividade relativa para casos como o presente, em que ainda não houve o trânsito em julgado da condenação por ato de improbidade.

3. As alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado.

4. Tendo em vista que (i) a imputação promovida pelo autor da demanda, a exemplo da capitulação promovida pelo Tribunal de origem, restringiu-se a subsumir a conduta imputada aos réus exclusivamente ao disposto no caput do art. 11 da Lei 8.429/1992 e que (ii) *as condutas praticadas pelos réus, nos estritos termos em que descritas no arresto impugnado, não guardam correspondência com qualquer das hipóteses previstas na atual redação dos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992*, imperiosa a reforma do acórdão recorrido para julgar improcedente a pretensão autoral.

5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada.

6. Agravo regimental desprovido.

(ARE 1.346.594 AgR-segundo, Relator(a): Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 24-10-2023, Processo Eletrônico DJe-s/n divulg 30-10-2023 public 31-10-2023 - destaque ausente no original)

Segundo o acórdão recorrido, *“em diversos atos publicitários da Administração, tais como placas de sinalização de obras públicas, festejos carnavalescos, cartilha educativa etc - sempre iniciativas assumidas pela Municipalidade - José Abelardo Guimarães Camarinha inseriu o patronímico da família e o período de sua gestão”* (fl. 941).

A instância originária reconheceu que o réu, *“de maneira dissimulada, tentava eternizar seu mandato fazendo promoção pessoal para o presente e futuro, na medida em que remete a população local à realização de obras, campanhas de órgãos públicos etc, pela pessoa física do Prefeito e não pela Prefeitura Municipal, numa verdadeira confusão intencional”* (fl. 942).

Tal conduta está agora explicitamente prevista como ímproba no inciso XII do art. 11 da LIA, segundo o qual haverá improbidade administrativa quando houver a prática *“no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal,*

de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos”.

Não é demais relembrar os termos do § 1º do art. 37 da Constituição Federal: “*A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*”

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.

**AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL N. 2.093.521-PR
(2023/0244010-5)**

Relator: Ministro Benedito Gonçalves

Agravante: Ministério Público Federal

Agravado: Adhemar de Oliveira Rios

Advogados: Antonio Augusto Grellert - PR038282

Emerson Corazza da Cruz - PR041655

Soc. de Adv. A. Augusto Grellert Advogados Associados

Agravado: Gelson Pereira Guimaraes

Advogado: Luiz Carlos Silveira - PR037553

Agravado: Jose Vilmar Montani

Advogado: Genilson Pereira - PR037303

Interes.: Caixa Econômica Federal

EMENTA

Processual Civil. Agravo interno no recurso especial. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Violação dos princípios da Administração Pública. Lei n. 14.230/2021. Atipicidade da conduta. Extinção da punibilidade dos demandados.

1. Tendo o recurso sido interposto contra decisão publicada na vigência do Código de Processo Civil de 2015, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo n. 3/2016/STJ.

2. A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AgInt no AREsp n. 1.206.630, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, realizado em 27/2/2024, DJe 1/3/2024, alinhando ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, adotou a tese da continuidade típico-normativa do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) quando, dentre os incisos inseridos pela Lei n. 14.230/2021, remanescer típica a conduta considerada no acórdão como violadora dos princípios da Administração Pública.

3. Destarte, considerando a condenação com base no art. 11, *caput*, da LIA, e diante do não enquadramento da conduta dos demandados, ora agravados, em nenhuma das hipóteses previstas nos novéis incisos do art. 11 da LIA, não há se falar na aplicação do princípio da continuidade típico-normativa ao caso vertente, impondo-se a extinção de sua punibilidade e, por conseguinte, a improcedência da ação de improbidade administrativa.

4. Agravo interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 07/05/2024 a 13/05/2024, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília (DF), 13 de maio de 2024 (data do julgamento).

Ministro Benedito Gonçalves, Relator

DJe 21.5.2024

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves: Trata-se de agravo interno interposto contra decisão, assim ementada (fl. 3.839):

Processual Civil e Administrativo. Recurso especial. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Advento da Lei n. 14.230/2021. Aplicação imediata da nova redação do art. 11, caput, incisos I e II, da NLIA aos processos em curso. Possibilidade. Precedentes. Recurso especial não provido.

O agravante alega, em síntese, a aplicação do princípio da continuidade típico-normativa à espécie, de modo que a conduta dos demandados, ora agravados, permaneceria típica.

Sustenta que “mesmo que a norma retroaja, o ato segue sendo ímprobo. O que ocorreu, em verdade, foi uma continuidade normativa típica, em que as condutas podem ser enquadradas como violação aos deveres de honestidade, legalidade e imparcialidade.” (e-STJ fl. 3.855), de modo que se coaduna com o parágrafo terceiro do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa inserido pela Lei n. 14.230/2021.

Cita, ainda, os trechos abaixo transcritos da Nota n. 1/2021 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão que cuida do combate à corrupção (e-STJ fl. 3.855):

42. O novo caput do artigo 11 da LIA possui capacidade de subsunção de condutas ilícitas, na medida em que define os princípios da administração pública cuja violação enseja a prática de ato de improbidade administrativa, identificados nos deveres de legalidade, honestidade e imparcialidade, o que se coaduna com o novo artigo 11, parágrafo 3º, inserido pela Lei n. 14.230, pelo qual se faz expressa alusão ao “enquadramento da conduta funcional na categoria de que trata este artigo”, exigindo indicação de normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.

43. As condutas originalmente previstas nos incisos I, II, IX e X da Lei n. 8.429/1992, revogados pela Lei n. 14.230, não deixaram de ser condutas ímprobos tipificadas em lei, no âmbito do sistema de responsabilidade de improbidade administrativa, considerando que, para as referidas hipóteses, está presente a continuidade normativa típica, encontrando-se todas passíveis de enquadramento como violação dos “deveres de honestidade, legalidade e imparcialidade”, em abuso de função pública, conforme o artigo 11, caput e parágrafo 1º da LIA, na redação dada pela Lei n. 14.230/2021.

Com impugnação.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves (Relator): Consigne-se inicialmente que o recurso foi interposto contra decisão publicada na vigência do Código de Processo Civil de 2015, devendo ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo n. 3/2016/STJ.

Dito isso, observa-se que o presente recurso não merece prosperar, tendo em vista que dos argumentos apresentados no agravo interno não se vislumbram razões para reformar a decisão agravada.

Isso porque, em 25 de outubro de 2021, entrou em vigor a Lei n. 14.230, a qual promoveu significativas alterações na Lei n. 8.429/1992, notadamente no art. 11 (ato ímprobo por ofensa aos princípios da Administração Pública).

O Supremo Tribunal Federal, em 18 de agosto de 2022, concluiu o julgamento do ARE n. 843.989 (Tema 1.199), DJe 12/12/2022, Rel. Min. Alexandre de Moraes, ocasião em que firmou a tese de irretroatividade das alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021, em face da coisa julgada ou durante o processo de execução, ressalvada a retroatividade relativa aos casos em que não houver o trânsito em julgado da condenação por ato ímprobo, conforme as teses abaixo transcritas:

1. É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – *dolo*;

2. A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é *irretroativa*, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3. A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual *dolo* por parte do agente;

4. O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é *irretroativo*, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Posteriormente, o Plenário do STF, por maioria, no ARE n. 803.568 AgR-segundo-EDv-ED, Relator Ministro Luiz Fux, Relator p/ Acórdão Ministro Gilmar Mendes, em 22/8/2023, DJe 6/9/2023, firmou orientação segundo a qual, não sendo possível o reenquadramento da conduta em outra norma, “as

alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado.”.

A propósito, vide ementa do referido julgado:

Embargos de declaração nos embargos de divergência no segundo agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação civil pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Advento da Lei 14.231/2021. Inteligência do ARE 843.989 (Tema 1.199). Incidência imediata da nova redação do art. 11 da Lei 8.429/1992 aos processos em curso. Embargos de declaração providos para dar provimento ao recurso extraordinário com agravo.

1. A Lei 14.231/2021 alterou profundamente o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (Lei 8.249/1992, art. 11), promovendo, dentre outros, a abolição da hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei 8.249/1992 e passando a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, discriminada exaustivamente nos incisos do referido dispositivo legal.

2. No julgamento do ARE 843.989 (Tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações da introduzidas pela Lei 14.231/2021 para fins de incidência em face da coisa julgada ou durante o processo de execução das penas e seus incidentes, mas ressaltou exceção de retroatividade para casos como o presente, em que ainda não houve o trânsito em julgado da condenação por ato de improbidade.

3. *As alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado.*

4. Tendo em vista que (i) o Tribunal de origem condenou o recorrente por conduta subsumida exclusivamente ao disposto no inciso I do do art. 11 da Lei 8.429/1992 e que (ii) a Lei 14.231/2021 revogou o referido dispositivo e a hipótese típica até então nele prevista ao mesmo tempo em que (iii) passou a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, imperiosa a reforma do acórdão recorrido para considerar improcedente a pretensão autoral no tocante ao recorrente.

5. *Impossível, no caso concreto, eventual reenquadramento do ato apontado como ilícito nas previsões contidas no art. 9º ou 10º da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.249/1992), pois o autor da demanda, na peça inicial, não requereu a condenação do recorrente como incurso no art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa e o próprio acórdão recorrido, mantido pelo Superior Tribunal de Justiça, afastou a possibilidade de condenação do recorrente pelo art. 10, sem que houvesse qualquer impugnação do titular da ação civil pública quanto ao ponto.*

6. Embargos de declaração conhecidos e acolhidos para, reformando o acórdão embargado, dar provimento aos embargos de divergência, ao agravo regimental e ao recurso extraordinário com agravo, a fim de extinguir a presente ação civil pública por improbidade administrativa no tocante ao recorrente.

(ARE 803.568 AgR-segundo-EDv-ED, Relator(a): Luiz Fux, Relator(a) p/ Acórdão: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, Processo Eletrônico DJe-s/n divulg 05-09-2023 public 06-09-2023, destaques apostos)

A Primeira Turma do STJ, por unanimidade, em julgamento realizado no dia 6/2/2024, no AgInt no AREsp n. 2.380.545/SP, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 7/3/2024, seguiu a referida orientação de ampliação da aplicação do Tema n. 1.199/STF ao ato ímprobo embasado no art. 11, I e II, da LIA, não transitado em julgado:

Processual Civil e Administrativo. Improbidade. Repercussão geral. Tema 1.199-STF. Alteração do art. 11 da LIA. Processos em curso. Aplicação. Corréu. Efeito expansivo.

1. A questão jurídica referente à aplicação da Lei n. 14.230/2021 – em especial, no tocante à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente – teve a repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1.199 do STF).

2. A despeito de ser reconhecida a irretroatividade da norma mais benéfica advinda da Lei n. 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, o STF autorizou a aplicação da lei nova, quanto a tal aspecto, aos processos ainda não cobertos pelo manto da coisa julgada.

3. A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AREsp n. 2.031.414/MG, em 09/05/2023, firmou orientação no sentido de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação retroativa da LIA (com redação da Lei n. 14.230/2021), adstrita aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado, de acordo com a tese 3 do Tema 1.199/STF. No mesmo sentido: ARE 1.400.143 ED/RJ, rel. Min. *Alexandre de Moraes*, DJe 07/10/2022.

4. A Suprema Corte, em momento posterior, ampliou a aplicação da referida tese ao caso de ato de improbidade administrativa fundado no revogado art. 11, I e II, da Lei n. 8.429/1992, desde que não haja condenação com trânsito em julgado.

5. No caso, o Tribunal de origem reconheceu a prática do ato ímprobo com arrimo no dispositivo legal hoje revogado, circunstância que enseja a improcedência da ação de improbidade administrativa em relação à *Terracom Construções Ltda.*, aplicando o efeito expansivo da improcedência ao litisconsorte passivo *Lairton Gomes Goulart*.

6. Agravo interno provido, com aplicação de efeito expansivo ao litisconsorte passivo.

(AgInt no AREsp 2.380.545/SP, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 06.02.2024, DJe 07.02.2024, grifos nossos)

Nesse contexto, na sessão de 27/2/2024, a Primeira Turma desta Corte, no julgamento do AgInt no AREsp n. 1.206.630, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, DJe 1/3/2024, alinhando ao entendimento do STF, ***adotou a tese da continuidade típico-normativa do art. 11 quando, dentre os incisos inseridos pela Lei n. 14.230/2021, remanescer típica a conduta considerada no acórdão como violadora dos princípios da Administração Pública.***

Vejamos:

Agravo interno no agravo em recurso especial. Direito Administrativo. Improbidade administrativa. Violação aos princípios reitores da Administração. Mácula à impessoalidade e à moralidade mediante a promoção pessoal realizada pelo Prefeito em propaganda oficial. Negativa de prestação jurisdicional. Não ocorrência. Presença do elemento subjetivo doloso e razoabilidade das penas aplicadas. Atração da Súmula 7/STJ. Condenação com base no *caput* do art. 11 da LIA. Princípio da continuidade típico-normativa. Inexistência de abolição da improbidade no caso concreto. Expressa tipificação da conduta do Prefeito no inciso XII do art. 11 da LIA. Provimento negado.

1. Nos termos do art. 535 do Código de Processo Civil de 1973, os embargos de declaração destinam-se a esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão e corrigir erro material eventualmente existentes no julgado. Caso concreto em que todas as questões relevantes foram devidamente enfrentadas no acórdão recorrido.

2. É pacífica a possibilidade de agentes políticos serem sujeitos ativos de atos de improbidade nos termos do que foi pontificado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 976.566 (Tema 576).

3. A revisão do reconhecimento da presença do elemento subjetivo doloso na promoção pessoal realizada pelo Prefeito em propaganda oficial e a dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa implicam reexame do contexto fático-probatório, providência vedada pela Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), notadamente quando, da leitura do acórdão recorrido, não exsurge a desproporcionalidade das penas aplicadas.

4. ***Abolição da hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios administrativos prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) pela Lei 14.230/2021. Desinfluência quando, entre os novéis incisos inseridos pela lei 14.230/2021, remanescer típica a conduta considerada no acórdão como violadora***

dos princípios da moralidade e da impessoalidade, evidenciando verdadeira continuidade típico-normativa, instituto próprio do direito penal, mas em tudo aplicável à ação de improbidade administrativa.

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 1.206.630/SP, Rel. Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 27/2/2024, DJe 1/3/2024, destacamos)

No caso dos autos, os demandados, ora agravados, foram condenados pela prática de ato ímprobo previsto no *caput* do artigo 11 da LIA, em sua redação original, em razão de, ao gerirem irregularmente as verbas federais destinadas ao Programa “Minha Casa Minha Vida”, induzindo os beneficiários a contratarem o projeto e a execução dos materiais como forma de obterem o financiamento habitacional, terem violado gravemente os princípios que regem a Administração Pública, especialmente, aqueles relacionados com a supremacia do interesse público, da legalidade, eficácia, moralidade e probidade (e-STJ fls. 3.456-3.528).

Sucedo que, posteriormente, foram absolvidos em segunda instância, por se considerar atípicas as condutas a eles atribuídas narradas na inicial, sob o prisma da atual redação da Lei de Improbidade Administrativa conferida pela Lei n. 14.230/2021, consoante se infere do excerto abaixo (e-STJ fls. 3.694-3.696):

[...]

Os embargantes apontam vícios no acórdão que os condenou às penas previstas na Lei de Improbidade, em razão do reconhecimento de conduta ímproba tipificada no artigo 11, *caput*, da Lei n. 8.492/92.

Conforme relatado, enquanto aguardava o julgamento destes aclaratórios, sobreveio a Lei 14.230/2021, alterando a Lei 8.429/92. Nesse interregno, intimou-se, inclusive, o Ministério Público Federal para proceder a readequação dos atos objetos da ação originária tendo em vista a nova redação da lei.

Em sua manifestação, o Ministério Público Federal expôs o entendimento de que teria havido a continuidade normativa típica do art. 11, *caput*, da Lei n. 8.492/92.

[...]

No caso em concreto, os três réus da ação de improbidade administrativa de origem foram denunciados como incurso no art. 9º da LIA, porque teriam enriquecido ilícitamente através das condutas descritas na petição inicial e, pelos mesmos fatos, também restaram denunciados como incurso no art. 11, *caput*, da LIA vigente à época.

Ao final da instrução, os três réus ora embargantes restaram absolvidos das imputações pertinentes ao art. 9º da LIA por falta de provas.

Entretanto, todos os réus acabaram por serem condenados, pelos mesmos fatos, pelo art. 11, *caput*, da LIA, sendo o réu *Vilmar* condenado em sede recursal.

Da análise de todo o contexto fático exposto, tenho que duas das inovações legislativas acabam por ensejar a total improcedência da demanda.

Primeiramente, cita-se a alteração do art. 11 da lei em comento, *in verbis*:

[...]

Diferentemente da redação antiga, o legislador optou por estabelecer um rol taxativo para as condutas que atentam contra os princípios da administração pública, revogando algumas das hipóteses anteriormente previstas, bem como alterando o teor do *caput* do artigo 11, não havendo mais hipótese de condenação por ato de improbidade administrativa nos moldes em que os réus em comento restaram condenados. Não há, portanto, subsunção dos fatos narrados na inicial às hipóteses de condutas ímprobadas previstas em tal dispositivo legal.

[...]

Desse modo, diante de tudo que foi exposto reputo atípicas as condutas atribuídas aos réus embargantes narradas na inicial sob o prisma da atual redação da Lei de Improbidade Administrativa dada pela Lei 14.230/2021.

Prejudicada a análise das demais alegações.

Ante o exposto, voto por dar provimento aos embargos de declaração, concedendo efeitos modificativos, para que seja reconhecida a improcedência da ação.

Destarte, considerando a condenação com base no art. 11, *caput*, da LIA, e diante do não enquadramento da conduta dos demandados, ora agravados, em nenhuma das hipóteses previstas nos novéis incisos do art. 11 da LIA, não há se falar na aplicação do princípio da continuidade típico-normativa ao caso vertente, impondo-se a extinção de sua punibilidade e, por conseguinte, a improcedência da ação de improbidade administrativa.

Com efeito, verifica-se que o acórdão impugnado encontra-se em consonância com a orientação firmada por esta Corte Superior.

Por oportuno, cumpre esclarecer que o novel artigo 11 da LIA não pode ser considerado isoladamente. Tal raciocínio é amparado pelo fato de que antes da reforma o *caput* do art. 11 previa a figura de violação genérica aos princípios administrativos assim como os tipos previstos nos respectivos incisos, o que se denota pela conjunção aditiva “e”.

Sem embargo, com a novel redação há uma integração do rol dos incisos com a oração presente no *caput*: “ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade”, estabelecida pela oração “caracterizada por uma das seguintes condutas”, de modo que os incisos vêm a caracterizar, adjetivar, essa “ação ou omissão dolosa”. Destarte, disso resulta que o *caput* não poderá mais ser lido isoladamente, porém, conjuntamente, com o preconizado nos respectivos incisos.

Nessa quadra, “não é mais possível impor a condenação pelo artigo 11 da LIA, a não ser que a conduta praticada no caso concreto esteja expressamente prevista nos incisos daquele dispositivo, haja vista que a nova redação trazida pela Lei 14.230/2021 adotou, no *caput*, a técnica da previsão exaustiva de condutas.” (RE 1.453.452 RE-AgR, Rel. Min. Cristiano Zanin, Primeira Turma, DJe 9/2/2024).

Ante o exposto, *nego provimento* ao agravo interno.

É como voto.

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL N. 1.870.577-SP (2018/0006266-0)

Relator: Ministro Gurgel de Faria

Agravante: Vega Engenharia Ambiental S/A

Advogados: Fernanda Guimarães Hernandez - DF007009

Luciano Vítor Engholm Cardoso - SP047238

Heitor Vitor Mendonça Fralino Sica e outro(s) - SP182193

Maria Patricia Ferreira Pimentel - SP225796

Luciana Marques dos Reis Frattini - DF049282

Soc. de Adv.: Advocacia Fernanda Hernandez

Agravado: Município de Guarujá

Advogado: Lucas Barbosa Ricetti e outro(s) - SP313445

EMENTA

Processual Civil. Transação envolvendo a Fazenda Pública. Sentença homologatória. Reexame necessário. Desnecessidade.

1. A remessa necessária é instrumento de exceção no sistema processual e visa servir como mecanismo de controle da atividade jurisdicional em casos que envolvam a Fazenda Pública, de modo que não deve comportar interpretações ampliativas, à luz da hermenêutica geral.

2. O que justifica a aplicação do instituto da remessa obrigatória, tanto no CPC/1973 quanto no atual código processual, é o fato de a sentença ser proferida contra a Administração Pública.

3. Não se pode dizer que a sentença homologatória do acordo firmado, ainda que uma das partes seja a Fazenda Pública, é contrária aos interesses daqueles que transigiram, pois implicaria em revisitar o acerto ou desacerto da escolha administrativa, fugindo ao fundamento do instituto.

4. Agravo interno provido para afastar a necessidade de reexame necessário da sentença que homologou acordo celebrado entre as partes, que já se encontra em fase final de execução, negando provimento ao recurso especial.

ACÓRDÃO

Prosseguindo o julgamento, a Primeira Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Sérgio Kukina (Relator), deu provimento ao agravo interno, para negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Gurgel de Faria, que lavrará o acórdão. Votaram com o Sr. Ministro Gurgel de Faria os Srs. Ministros Regina Helena Costa e Paulo Sérgio Domingues (Presidente). Não participou do julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília (DF), 05 de dezembro de 2023 (data do julgamento).

Ministro Gurgel de Faria, Relator

DJe 8.3.2024

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sérgio Kukina: Trata-se de agravo interno interposto por *Vega Engenharia Ambiental S/A* contra decisão que deu provimento ao recurso especial manejado pelo *Município de Guarujá*, para reconhecer violação à lei

federal pelo acórdão recorrido (art. 475, I, do CPC/1973), ante a necessidade de reexame necessário da sentença homologatória de acordo como condição de eficácia da decisão, questão esta de natureza pública, insuscetível de preclusão, podendo ser analisada *ex officio*, inclusive em grau recursal (fls. 1.095/1.102).

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 1.172/1.183).

Inconformada, a parte agravante aponta a falta dos requisitos de admissibilidade do apelo nobre, pelos seguintes motivos: I) ausência de impugnação específica, pelo Município, aos argumentos centrais do acórdão recorrido (Súmula 283/STF); II) necessidade de reexame do contexto fático-probatório (Súmula 7/STJ); III) inexistência de prequestionamento (Súmula 211/STJ); e IV) inexistência de comprovação analítica da divergência jurisprudencial. Acrescenta que, não obstante o provimento do agravo em recurso especial para melhor exame da matéria, não foi encerrado o juízo definitivo de admissibilidade, razão pela qual o apelo não comportaria seguimento.

Assevera que o recurso especial merecia ser desprovido, porquanto incabível, na espécie, a regra do art. 475, I, do CPC 73. Aduz não haver falar em reexame necessário da sentença homologatória de acordo judicial, pois o ajuste foi favorável ao ente público, sem declaração de prejuízo ao erário no aresto estadual. Defende que, “uma vez inexistente a prova ou a assertiva no v. aresto recorrido de prejuízo ao ente público, não há enquadramento dos fatos na regra do art. 475, I do CPC/73. Assim, não há que se proclamar a obrigatoriedade do reexame necessário da sentença homologatória, o que justifica o provimento ao presente agravo interno” (fl. 1.204).

Acrescenta não “ser razoável e proporcional (observância ao art. 8º do CPC/15) anular-se toda a prestação jurisdicional dos últimos 27 (vinte e sete) anos, o que contraria os princípios da celeridade (art. 5º, LXXVIII da CF) e economia processuais, pois nem a Municipalidade nem qualquer magistrado, ao longo daqueles anos, introduziu o tema de ofensa à regra do art. 475, I, CPC/73” (fl. 1.209).

Anota a preclusão do tema referente à ausência do reexame necessário, bem como invoca a aplicação do princípio da segurança jurídica.

Defende que os precedentes colacionados na decisão agravada não se aplicam ao caso, realizando um cotejo de cada decisão com as questões debatidas no recurso especial.

A parte agravada apresentou impugnação (fls. 1.222/1.251).

É o relatório.

Ementa: Administrativo e Processual Civil. Agravo interno no recurso especial. Contrato de prestação de limpeza urbana. Ação de cobrança. Acordo judicial. Sentença homologatória. Ausência de reexame necessário. Nulidade. Interesse público. Proteção ao erário. Preclusão afastada. Provimento do recurso especial do ente municipal. Manutenção da decisão agravada.

1. O Tribunal de origem deu provimento ao agravo de instrumento interposto pela empresa Vega Engenharia Ambiental S.A. para reformar a decisão proferida pelo Juízo da 1ª Vara Cível de Guarujá, que havia determinado a suspensão dos precatórios expedidos na ação de cobrança, com o fito de aferir eventual nulidade ou ineficácia da execução, ante a ausência de reexame necessário da sentença que homologou acordo judicial entre as partes.

2. Tendo em conta que as partes transigiram, restou configurada a natureza de “sentença de mérito” da decisão que homologou o acordo realizado entre o ente municipal e a empresa autora da ação de cobrança, dando ensejo à submissão ao duplo grau de jurisdição, segundo a regra do art. 475, I, do CPC/1973. Precedentes do STJ.

3. “A questão concernente ao reexame necessário consiste em matéria de ordem pública, cognoscível de ofício em qualquer tempo e grau de jurisdição” (REsp n. 1.680.899/SC, relator Ministro Herman Benjamin, DJe de 9/10/2017).

4. Manutenção da decisão que deu provimento ao recurso especial do Município de Guarujá.

5. Agravo interno não provido.

VOTO

O Sr. Ministro Sérgio Kukina (Relator): Em que pese aos argumentos aduzidos no presente recurso, a decisão agravada não merece reparos.

Consoante anteriormente mencionado, trata-se de recurso especial manejado pelo Município de Guarujá, com fundamento no art. 105, III, *a e c*, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado (fl. 822):

Agravo de Instrumento. Preliminar de não conhecimento do recurso. A decisão agravada enseja lesão grave ou de difícil reparação, não sendo o caso de conversão do agravo de instrumento em retido. Inexistência de supressão de instância e desnecessidade de intimação do MP. Preliminares rejeitadas. *Fase de execução*. Avença firmada entre empresa e Municipalidade de Guarujá. Precatório

expedido, diante da inadimplência da devedora. Decisão que determinou a suspensão do pagamento, acolhendo a tese de que está sujeita ao reexame necessário a sentença homologatória de acordo prejudicial ao interesse público. Inviabilidade. Preclusão lógica e afronta ao princípio da boa-fé objetiva. Situação não descrita no art. 475 do CPC. Decisão reformada. Recurso provido.

O TJSP rejeitou os embargos de declaração opostos (fls. 843/851).

Nas razões do especial inconformismo, a municipalidade apontou, além de dissídio jurisprudencial, violação aos arts. 82, III, 165, 245, parágrafo único, 246, 269, III, 474, 475, I, § 1º, 458, II, e 535, I, II, do CPC/1973. Sustentou tese de negativa de prestação jurisdicional. Pretendeu a manutenção da decisão proferida pelo juízo da execução quanto à suspensão dos precatórios, defendendo a ineficácia da sentença homologatória da avença judicial, diante da necessidade de reexame necessário do *decisum* que homologa acordo ou transação firmados pelo Poder Público. Argumentou que, no caso dos autos, a remessa oficial é voltada a aferir as condições em que se deu o ajuste, considerando-se a indisponibilidade do interesse público, a excepcionalidade da transação firmada pela Fazenda Pública e o papel desempenhado pelo duplo grau obrigatório, no sentido de prevenir prejuízo ao erário. Registrou que, “além de todas as irregularidades processuais que maculam a origem dos precatórios, parte dos contratos que ensejaram a ação de cobrança também é objeto de ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Estadual em face do Prefeito que celebrou a transação e da empresa Agravante (0015206-36.2001.8.26.0223), sendo que já há sentença procedente em primeira instância, atacada por apelação (fls. 638/663), fato comunicado em juízo” (fl. 861). Aduziu não haver falar na ocorrência de preclusão ante a natureza de ordem pública da norma que disciplina a remessa oficial. Asseverou que o interesse público e indisponível envolvido impunha o envio dos autos ao *Parquet* para manifestação. Apontou a existência de supressão de instância, porquanto “a C. Câmara além de decidir questão não posta em discussão por meio do agravo, antecipou-se ao próprio juiz de primeira instância para decidir, de modo definitivo, pelo não cabimento do reexame necessário, antes mesmo da apuração de eventual prejuízo ao Município” (fl. 889).

Inadmitido esse especial na origem, determinei, pela decisão de fl. 1.088, a reatuação do posterior agravo como apelo nobre.

Assim, revisitados os requisitos para admissão do especial interposto pelo Município de Guarujá, mostrou-se o inconformismo apto ao conhecimento e

provimento, por configurada ofensa ao art. 475, I, do CPC/1973. Aplicou-se, à espécie, o entendimento jurisprudencial, assente neste Superior Tribunal, de que as decisões que homologam transação judicial firmada pela Fazenda Pública são consideradas sentenças de mérito e necessitam, por isso, de revisão pelo Tribunal de Apelação (via remessa oficial). Ademais disso, por se cuidar de questão de natureza pública, insuscetível de preclusão, pode ser analisada *ex officio*, inclusive em grau recursal.

Opostos declaratórios pela credora, foram rejeitados, dada a inexistência dos vícios elencados no art. 1.022 do CPC/2015 (fls. 1.172/1.183).

Presente esse contexto, cumpre, *primeiramente*, assinalar que, ao se julgar o mérito recursal, subentende-se terem sido ultrapassados os requisitos de admissibilidade do apelo especial. A propósito: *AgRg no REsp n. 2.051.115/MG*, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 18/4/2023, DJe de 24/4/2023.

Com efeito, a matéria controvertida foi amplamente debatida pela instância ordinária, cujos lineamentos serviram de fundamentação para a monocrática ora agravada, sem que houvesse qualquer necessidade de revolvimento de conteúdo fático. Inaplicáveis, por tal razão, os óbices das Súmulas 7 e 211/STJ. Ademais, as razões do especial bem evidenciaram a insurgência da municipalidade recorrente quanto ao tema da preclusão, quando defendeu o caráter de ordem pública da norma que disciplina a remessa oficial. Restou ali destacado que o interesse público envolvido, por sua indisponibilidade, impunha, inclusive, o envio dos autos ao *Parquet* para manifestação, sendo também apontada a existência de supressão de instância, na medida em que “a C. Câmara além de decidir questão não posta em discussão por meio do agravo, antecipou-se ao próprio juiz de primeira instância para decidir, de modo definitivo, pelo não cabimento do reexame necessário, antes mesmo da apuração de eventual prejuízo ao Município” (fl. 889). Não se vislumbra, assim, a existência de fundamento do aresto estadual que tenha remanescido inatacado, restando, nessa medida, incabível a aplicação da Súmula 283/STF. Registre-se, mais, que, tendo a insurgência do ente municipal sido acolhida com base na franquia constitucional da letra *a*, tornou-se desinfluyente o cumprimento das exigências concernentes à demonstração do invocado dissenso pretoriano.

Dito isso, *quanto ao mérito mesmo*, tem-se que a Corte paulista deu provimento ao agravo de instrumento interposto pela empresa Vega Engenharia Ambiental S.A. para reformar a decisão proferida pelo Juízo da 1ª Vara Cível de

Guarujá, que havia determinado a suspensão dos precatórios expedidos na ação de cobrança, com o fito de aferir eventual nulidade ou ineficácia da execução, ante a ausência de reexame necessário da sentença que homologou noticiado acordo judicial entre as partes.

A controvérsia foi dirimida pela instância recursal ordinária sob a seguinte fundamentação (fls. 825/827):

[...] o objeto do recurso cinge-se à viabilidade de suspensão do pagamento do precatório e não à confirmação da existência de prejuízo ao erário, razão pela qual este aresto não incorrerá em supressão de instância.

E, por fim, não é o caso de intimar o Ministério Público, porquanto, além de o órgão não ter se manifestado em primeiro grau, o caso não revela nenhuma das causas enumeradas no art. 82 do CPC.

Assim, repelidas as preliminares, passa-se ao mérito do agravo.

A empresa Vega ajuizou ação ordinária para cobrança de débitos oriundos de contratos consistentes em serviços de limpeza.

Houve acordo entre as partes (fls. 230/245), o qual, embora tenha sido homologado judicialmente (decisão de fl. 247), não foi cumprido pela Municipalidade, dando ensejo à ação de execução de fls. 265/271.

Foram apresentados embargos (fls. 274/281), tendo sido prolatada a sentença de fls. 303/308. Passada a fase recursal e transitada em julgado referida decisão, o magistrado singular homologou o cálculo relativo ao valor exequendo.

O precatório foi expedido, mas o magistrado singular determinou a suspensão do pagamento, acolhendo a tese de que está sujeita ao reexame necessário a sentença homologatória de acordo prejudicial ao interesse público.

É contra este decisum que se insurge a agravante. Com razão.

O pleito da Municipalidade esbarra na imutabilidade das diversas decisões prolatadas no curso do processo e que não podem ser relativizadas, sob pena de afronta ao princípio da segurança jurídica.

A bem da verdade, o débito cominado à Prefeitura exsurge de acordo que foi pactuado livremente entre as partes, tendo sido, inclusive, homologado judicialmente (fl. 247). Nestes termos, a questão estabilizou-se por conta dos efeitos preclusionais (modalidade lógica), o que inviabiliza qualquer tentativa de contestar o ajuste neste momento.

Na lição de Cássio Bueno Scarpinella: "A 'preclusão lógica' relaciona-se à noção da impossibilidade de prática de um determinado ato processual por causa da prática de outro com ele incompatível" (Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil: volume 1 / Cássio Scarpinella Bueno. São Paulo: Saraiva, 2007).

E a conduta da agravada enquadra-se perfeitamente nessa vedação, já que esta, apesar de ter transigido com a outra parte, pretende confrontar tal expectativa em evidente violação aos preceitos da boa-fé objetiva.

Em outras palavras, seu comportamento é absolutamente contraditório (*venire contra factum proprium*) e não pode contar com o respaldo deste órgão julgador.

A tese municipal pode ser sintetizada da seguinte maneira: o acordo avençado entre as partes é prejudicial ao erário, de modo que a eficácia da sentença homologatória estaria condicionada à confirmação pelo Tribunal “ad quem”.

Tal assertiva, entretanto, carece de amparo legal, sendo certo que as hipóteses do art. 475 do CPC não abrangem a situação descrita pela agravada.

Sequer houve “condenação” à época, fato que elide por completo a necessidade de interposição da remessa necessária

[...]

Daí, a fragilidade da tese invocada.

Se a Municipalidade falhou no mister de proteger os cofres municipais, não cabe a esta Corte corrigir tal equívoco nesta sede, mormente porquanto isso comprometeria o pagamento do crédito da agravante, que, vale dizer, encontra-se abarcado pela coisa julgada material.

Caso tenha havido algum vício de consentimento quando da realização da avença, isto deve ser discutido em ação própria, mas não nesta via incidental. Em outras palavras, não é viável, neste momento, a aferição concernente à existência, ou não, de prejuízo ao erário.

O cenário fático e jurídico não favorecem as alegações municipais, principalmente quando, depois de decorridos quase 20 anos do ajuizamento da ação principal, o débito está em vias de ser satisfeito.

Logo, a suspensão do pagamento não se justifica, razão pela qual a decisão singular é de ser reformada, restabelecendo-se o trâmite relativo ao adimplemento do precatório.

Isto posto, dá-se provimento ao recurso, rejeitadas as preliminares.

Para melhor contextualização da controvérsia, colhe-se da monocrática agravada, proferida pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Guarujá, o excerto abaixo (fls. 81/83):

Realmente, vem encontrando potencial amparo no STJ a tese de que está sujeita ao reexame necessário a sentença homologatória de acordo prejudicial ao interesse público.

Nestes termos:

Processual Civil. Tributário. Recurso especial. Mandado de segurança. ISSQN. Base de cálculo presumida. Serviços de construção civil (“Aproveitamento Hidrelétrico de Jauru”). Acordo entre a construtora e o município, fundado em convênio intermunicipal. Decisão judicial homologatória da transação tributária. Artigo 171, do CTN. Crédito tributário. Princípio da indisponibilidade dos bens públicos. Reexame necessário. Cabimento. Artigo 475, do CPC.

1. A sentença homologatória de acordo acerca da alíquota do ISS, calcada em convênio municipal declarado inconstitucional pela Corte Local e que contaminou a transação levada a efeito pelas partes, ostenta natureza de decisão de mérito proferida em desfavor do município, ensejando o duplo grau de jurisdição, posto afinada, a remessa *ex officio*, com a *ratio essendi* do artigo 475, inciso I, do CPC.

2. A sindicância do teor do convênio esbarra na Súmula 5/STJ e os fundamentos constitucionais (artigo 150, § 6º, da Constituição Federal de 1988) também não são passíveis de cognição no Superior Tribunal de Justiça, mercê de interposto recurso extraordinário, sendo certo que a lei local autorizativa da citada transação é obstada na aferição da sua sintonia com o Código Tributário Nacional, por força da Súmula 280/STF.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido. *Recurso Especial n. 929.121-MT (2007/0039079-5) Relator: Ministro Luiz Fux Recorrente: Construtora Queiroz Galvão S/A Advogado: Fernando Osório de Almeida Junior e outro(s) Recorrido: Município de Jauru Advogado: Thucidides Francisco Conceição Alvares e outro(s)*

Destarte, sendo o reexame condição impeditiva do trânsito em julgado da sentença - o que torna inócuo o debate da preclusão do prazo para o ajuizamento da ação rescisória -, determino, por ora:

a-) que os autos sejam remetidos à contadoria judicial, a fim de que seja esclarecido se a sentença homologatória do acordo proferida neste feito ocasionou, em desfavor do município, gravame financeiro maior do que aquele que seria suportado com o julgamento de procedência integral da ação;

b-) em seguida, dê-se vista às partes e ao Ministério Público, pelo prazo individual e sucessivo de cinco dias, com conclusão posterior.

Enquanto não decidido o presente requerimento da municipalidade, por cautela, oficie-se ao Depre para a suspensão dos pagamentos dos precatórios discriminados a fls. 214, item “a”.

Note-se que o juízo *a quo*, ao contrário do TJSP, determinou cautelarmente a suspensão de pagamento, até que a contadoria judicial apresentasse dados capazes de definir se o acordo judicial foi ou não desvantajoso para o município.

É de se constatar que a extensão atribuída pelo TJSP ao provimento do agravo acabou por extrapolar os limites dados à controvérsia pelo juízo de primeiro grau, porquanto antecipou deliberação acerca da ausência de prejuízo ao erário, que nem sequer foi objeto do decisório de fls. 81/83.

Lado outro, o acórdão recorrido rejeitou a necessidade de se submeter a reexame necessário a aludida sentença homologatória de acordo assim como a conferência contábil determinada pela primeira instância para aferição de eventual prejuízo ao erário, sob o argumento de que a questão estaria preclusa. A remessa necessária, como regulada pelo art. 475 do CPC/73, condicionava a eficácia de sentenças proferidas contra a Fazenda Pública. Eis a redação do dispositivo legal:

Art. 475. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I - proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

II - que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução de dívida ativa da Fazenda Pública (art. 585, VI).

§ 1º Nos casos previstos neste artigo, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, haja ou não apelação; não o fazendo, deverá o presidente do tribunal avocá-los.

§ 2º Não se aplica o disposto neste artigo sempre que a condenação, ou o direito controvertido, for de valor certo não excedente a 60 (sessenta) salários mínimos, bem como no caso de procedência dos embargos do devedor na execução de dívida ativa do mesmo valor.

§ 3º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente.

Por sua vez, o *artigo 269 do mesmo Código Buzaid* preceituava que:

Art. 269. Haverá resolução de mérito:

I - quando o juiz acolher ou rejeitar o pedido do autor;

II - quando o réu reconhecer a procedência do pedido;

III - quando as partes transigirem;

IV - quando o juiz pronunciar a decadência ou a prescrição;

V - quando o autor renunciar ao direito sobre que se funda a ação.

No caso vertente, tendo em conta que as partes transigiram, restou configurada a natureza de *sentença de mérito* da decisão proferida pelo juízo singular que homologou o acordo realizado entre o ente municipal e a empresa autora da ação de cobrança, dando ensejo à submissão ao duplo grau de jurisdição, segundo a regra do referenciado art. 475, I, do CPC/73.

Nessa linha de raciocínio:

Administrativo e Processual Civil. Recurso especial. Alínea “c” do permissivo constitucional. Ausência de indicação do dispositivo legal sobre o qual supostamente recai a controvérsia. Súmula n. 284 do STF, por analogia. Impossibilidade de caracterização de dissídio com julgados do STF. Precedentes. Ação de cobrança e repetição de indébito. Acordo firmado. Homologação judicial. Reexame necessário. Transação. Direito indisponível. Impossibilidade.

1. É impossível conhecer do especial interposto com fundamento na alínea “c” do permissivo constitucional, pois, mesmo nestes casos, é necessária a indicação do dispositivo da legislação infraconstitucional federal sobre o qual recai a divergência, sob pena de atração da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, por analogia (fundamentação deficiente).

2. Por outro lado, também não merece conhecimento o recurso pelo alegado dissídio jurisprudencial já que foram trazidos aos autos somente julgados do Supremo Tribunal Federal - STF. A uniformização da interpretação de matéria constitucional nos Tribunais pátrios não está dentre os objetivos alcançáveis via recurso especial, cabendo tal tarefa ao Supremo Tribunal Federal via recurso extraordinário e outros instrumentos jurídicos postos à disposição dos interessados, sob pena de usurpação de funções daquela Corte por este Tribunal.

3. Discute-se nos autos a legalidade de acordo firmado entre o recorrente e o Município de Goioerê/PR, no qual se transacionou a compensação dos débitos existentes na Ação Civil Pública de n. 97/2001 com os créditos que seriam apurados na Ação Ordinária de Cobrança n. 300/2004, decorrentes de subsídios a que o autor teria direito pelo exercício do cargo de Vereador e Presidente da Câmara Municipal na gestão 1993/1996, além do pagamento de crédito remanescente a ser pago pelo Município no valor de R\$ 15.000,00.

4. A insurgência especial está embasada na alegada ofensa ao disposto nos artigos 475, I, e 269, III, ambos do CPC, asseverando o recorrente que a sentença homologatória extinguiu o processo com julgamento de mérito, inexistindo qualquer nulidade, na medida em que teve anuência do Ministério Público. Acrescenta que a sentença exarada não contraria os interesses do Município, e, por tal razão, não se sujeita ao reexame necessário.

5. Na hipótese dos autos, o Município, com a realização do acordo, admitiu como devidos valores que sequer foram apurados judicialmente, e ainda terá que desembolsar mais uma quantia de R\$ 15.000,00 a serem pagos ao ora recorrente em prestações de R\$ 1.000,00. Em sendo assim, revela-se notoriamente desfavorável ao ente público a decisão homologatória da transação formulada entre as partes, que ostenta a natureza de sentença de mérito, dando ensejo a sua submissão ao duplo grau de jurisdição, segundo a regra do artigo 475, inciso I, do CPC.

6. Outro aspecto relevante a ser apreciado diz respeito à impossibilidade de Municipalidade firmar acordo semelhante ao que fora celebrado nos autos, em que reconheceu a existência de uma dívida e compensou-a com créditos discutidos em ação civil pública, vez que se tratam de direitos patrimoniais de caráter indisponível.

7. Segundo o disposto nos arts. 840 e 841 do novo Código Civil, a transação que previne ou põe fim ao litígio tem como características (i) a existência de concessões recíprocas entre as partes, o que pressupõe se tratar de direito disponível e alienável; (ii) ter por objeto direitos patrimoniais de caráter privado, e não público.

Assim, *in casu*, por se tratar de direito indisponível, referente a dinheiro público, é manifestamente ilegítima a transação pecuniária homologada em primeiro grau.

8. Há, ainda, aspecto de suma importância atinente ao fato de que o acordo teve como finalidade compensar créditos provenientes de condenação sofrida pelo ex-edil em ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público, que tem como objeto a aplicação das demais penalidades previstas no art. 12, II, da Lei 8.429/92, inclusive o pagamento de multa civil de até duas vezes o valor desviado. Considerando esse dado, o acordo firmado entre as partes é expressamente vedado pelo art. 17, § 1º, da Lei 8.429/92.

Portanto, a sentença que homologou transação realizada entre a Fazenda Pública Municipal e o recorrente, reconhecendo débito para com este último, mostra-se totalmente eivada de nulidade insanável.

9. Recurso especial parcialmente conhecido, e, nesta parte, não provido.

(REsp 1.198.424/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 12/4/2012, DJe de 18/4/2012)

Administrativo e Processual Civil. Recurso especial. Remessa necessária. Ação ordinária com pedido de reparação de danos morais. Sentença homologatória de transação. Omissão quanto ao reexame necessário. Art. 475, CPC, redação original. Nulidade. Atuação do Ministério Público. Litisconsórcio passivo. Inadequação.

1. Transação judicial celebrada perante município e particular, em ação de danos morais, com obrigação de pagar quantia certa. Ato sem participação do

Ministério Público e sentença sem remessa necessária. Nulidade detectada pelo Tribunal de Apelação.

2. Considerando que o caso é anterior à Lei n. 10.352, de 26.12.2001, a interpretação do art. 475, CPC, deve ser feita à luz de sua redação primitiva. A necessidade de reexame obrigatório, o antigo recurso ex officio, nessas condições, abrange as sentenças que resolvam o mérito da causa, o que incluiria homologação de transação. Precedentes do STJ.

3. A remessa necessária não se submete ao regime comum dos prazos processuais, pois sem ela não poderá ocorrer o trânsito em julgado.

4. O vereador atuou na qualidade de agente político. Sua responsabilidade há de ser apurada, e não há obrigatoriedade de formação de litisconsórcio passivo. Recurso especial parcialmente provido, tão-somente, para afastar o litisconsórcio necessário; mantido o acórdão quanto aos demais capítulos.

(REsp 714.665/CE, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 28/4/2009, DJe de 11/5/2009)

Processo Civil e Tributário. Remessa oficial (art. 475 CPC). Transação com débitos tributários (art. 171 CTN). Autorização concedida em norma de direito local.

1. As sentenças que homologam transação são consideradas sentenças de mérito e necessitam de revisão pelo Tribunal de Apelação (remessa oficial).

2. A transação é modalidade de extinção do crédito tributário (artigo 156, III, CTN), exigindo autorização por lei formal (art. 171 do CTN).

3. O exame dos limites estabelecidos em lei municipal autorizando a transação é inviável em recurso especial, máxime após a EC 45/2004, que transferiu ao STF a competência que antes era do STJ, nos termos da atual alínea "d" do art. 102, III, da Constituição Federal.

4. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, não provido.

(REsp 895.700/MT, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 17/3/2009, DJe de 25/5/2009)

Processual Civil. Tributário. Recurso especial. Mandado de segurança. ISSQN. Base de cálculo presumida. Serviços de construção civil ("Aproveitamento Hidrelétrico de Jauru"). Acordo entre a construtora e o município, fundado em convênio intermunicipal. Decisão judicial homologatória da transação tributária. Artigo 171, do CTN. Crédito tributário. Princípio da indisponibilidade dos bens públicos. Reexame necessário. Cabimento. Artigo 475, do CPC.

1. A sentença homologatória de acordo acerca da alíquota do ISS, calcada em convênio municipal declarado inconstitucional pela Corte Local e que contaminou a transação levada a efeito pelas partes, ostenta natureza de decisão de mérito

proferida em desfavor do município, ensejando o duplo grau de jurisdição, posto afinada, a remessa ex officio, com a ratio essendi do artigo 475, inciso I, do CPC.

2. A sindicância do teor do convênio esbarra na Súmula 5/STJ e os fundamentos constitucionais (artigo 150, § 6º, da Constituição Federal de 1988) também não são passíveis de cognição no Superior Tribunal de Justiça, mercê de interposto recurso extraordinário, sendo certo que a lei local autorizativa da citada transação é obstada na aferição da sua sintonia com o Código Tributário Nacional, por força da Súmula 280/STF.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.

(REsp 929.121/MT, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 11/12/2007, DJe de 29/5/2008)

Cumpra, mais, obter-se que “a questão concernente ao reexame necessário consiste em matéria de ordem pública, cognoscível de ofício em qualquer tempo e grau de jurisdição” (REsp n. 1.680.899/SC, relator Ministro Herman Benjamin, DJe de 9/10/2017). Não se cogita, pois, da preclusão do tema, tampouco de ofensa ao princípio da boa-fé objetiva.

A esse respeito:

Processual Civil. Agravo interno no recurso especial. Recurso interposto sob a égide do NCPC. Ação de usucapião. Nulidade da citação por edital. Matéria de ordem pública arguida em embargos de declaração. Ausência de preclusão. Precedentes. Agravo interno não provido.

1. Aplica-se o NCPC a este julgamento ante os termos do Enunciado Administrativo n. 3 aprovado pelo Plenário do STJ na sessão de 9/3/2016: Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC.

2. As questões de ordem pública são insusceptíveis de preclusão nas instâncias ordinárias, razão pela qual nelas podem ser conhecidas a qualquer tempo e grau de jurisdição, de ofício ou mediante provocação da parte, ainda que arguidas em recurso de embargos de declaração.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1.826.724/MG, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 25/5/2020, DJe de 28/5/2022)

Processual Civil. Agravo interno no recurso especial. Prescrição. Questão não tratada na apelação. Matéria suscitada em sede de embargos de declaração. Questão de ordem pública. Ausência de preclusão. Omissão configurada. Nulidade do acórdão. Retorno à origem. Agravo interno da empresa não provido.

1. A prescrição é matéria de ordem pública, passível de conhecimento pelas instâncias ordinárias a qualquer tempo, ainda que tenha sido arguida somente em sede de Embargos de Declaração. Deveria o Tribunal ter analisado a questão, o que caracteriza violação do art. 535 do Código de Processo Civil. Precedentes: AgInt no AREsp 1.326.396/RJ, Rel. Min. *Francisco Falcão*, DJe 27.3.2019; REsp 1.797.901/SP, Rel. Min. *Francisco Falcão*, DJe 19.8.2019; AgInt no AREsp 937.652/SP, Rel. Min. *Marco Aurélio Bellizze*, DJe 30.8.2019 e EDcl no AgRg no Ag 1.363.193/RS, Rel. Min. *Gurgel de Faria*, DJe 23.10.2019.

2. Agravo Interno da Empresa não provido

(AgInt no REsp 1.516.071/SC, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 17/12/2019, DJe de 19/12/2019)

Processual Civil e Tributário. Anulação de débito fiscal. Contribuição previdenciária. Reexame necessário. Matéria de ordem pública arguida em embargos declaratórios. Inexistência de preclusão nas instâncias ordinárias. Questão relevante não apreciada. Omissão configurada. Violação do art. 1.022 do CPC/2015 caracterizada. Retorno dos autos ao Tribunal de origem.

I - Na origem, foi ajuizada execução fiscal tendo sido determinado, pelo Juízo de primeira instância, o redirecionamento da execução em desfavor da empresa sucessora e do sócio administrador da sucedida. Oposta exceção de pré-executividade, após decisão desfavorável, foi interposto agravo de instrumento e o Tribunal de origem lhe deu provimento, sob o fundamento de que não cabe o redirecionamento da execução fiscal simultaneamente ao sócio gerente da empresa sucedida e à empresa sucessora, quando esta assume integralmente a dívida, sob pena de se configurar excesso de responsabilização.

II - A análise do acórdão impugnado, quando em conjunto com a sua decisão integrativa, revela que, ao interpor embargos declaratórios, a recorrente suscitou questão fática relevante, cuja repercussão jurídica compreende matéria de ordem pública, relativa à falta de intimação de uma das partes processuais acerca da sentença proferida nos autos, a qual não foi objeto de esclarecido pronunciamento pela Corte Julgadora originária.

III - As questões de ordem pública são insusceptíveis de preclusão nas instâncias ordinárias, razão pela qual nelas podem ser conhecidas a qualquer tempo e grau de jurisdição, de ofício ou mediante provocação da parte, ainda que arguidas em recurso de embargos declaratórios; sob pena de omissão. Precedentes: AgInt no AREsp n. 660.837/CE, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Rel. p/ acórdão Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 7/3/2017, DJe 16/5/2017; REsp n. 1.731.214/AL, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 8/5/2018, DJe 19/11/2018; e AgInt no AREsp n. 1.106.649/SP, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 27/11/2018, DJe 6/12/2018.

IV - Verificado que o Tribunal de origem deixou de apreciar questão de ordem pública, passível de conhecimento de ofício, mas que foi suscitada em embargos

declaratórios, demonstrada a omissão que inquinou a decisão recorrida e, consequentemente, caracterizada a violação do art. 1.022 do CPC/2015.

V - Impositivo o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que este se manifeste, especificamente, sobre a questão de ordem pública articulada nos embargos declaratórios.

VI - Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, parcialmente provido

(REsp 1.797.901/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 13/8/2019, DJe de 19/8/2019)

Processual Civil e Tributário. Recurso especial. Contribuição para a seguridade social. Legitimidade da autora para pleitear repetição do indébito. Questão relevante não apreciada. Violação do art. 1.022 do CPC/2015. Ocorrência. Devolução dos autos ao Tribunal de origem.

1. Assiste razão à recorrente, no que toca à alegada violação ao art. 1.022 do CPC/2015.

2. De fato, apresentou questões jurídicas relevantes, sobretudo quando afirma que a parte autora, ora recorrida, não tem legitimidade para pleitear repetição do indébito. Apesar de provocado por meio de Embargos de Declaração, o Tribunal a quo não apreciou a questão.

3. Neste contexto, diante da referida omissão, se apresenta violado o art. 1.022 do CPC/2015, o que impõe a anulação do acórdão que julgou os Embargos Declaratórios, com devolução do feito ao órgão prolator da decisão para a realização de nova análise dos Embargos.

4. A jurisprudência do STJ entende que ausência de legitimidade ativa, por se tratar de uma das condições da ação, é matéria de ordem pública cognoscível a qualquer tempo e grau, sendo insuscetível de preclusão nas instâncias ordinárias.

5. Recurso Especial provido

(REsp 1.731.214/AL, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 8/5/2018, DJe de 19/11/2018)

Processual Civil. Recurso especial. Citação por edital. Inobservância do art. 232, III, CPC/1973. Nulidade reconhecida pelo acórdão recorrido. Alegação de ausência de prejuízo. Incursão no contexto fático-probatório dos autos. Impossibilidade. Súmula 7/STJ.

1. Na hipótese dos autos, o recorrente sustenta que inexistiu prejuízo à defesa da outra parte, motivo pelo qual entende ter havido mera irregularidade na citação editalícia.

2. O acolhimento da pretensão recursal exige incurção no contexto fático-probatório deste processo, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial".

3. Cumpre ressaltar que a nulidade de citação é questão de ordem pública, a qual não se sujeita à preclusão e pode ser apreciada de ofício.

4. Recurso Especial não conhecido

(REsp 1.716.842/AM, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/2/2018, DJe de 14/11/2018)

Deve-se, no tema, igualmente considerar o teor da *Súmula 423/STF*, assim redigida: “*Não transita em julgado a sentença por haver omitido o recurso ex officio, que se considera interposto ex lege*”. Trata-se, como antes sublinhado, de pressuposto para a própria eficácia da sentença e a formação da coisa julgada. Nessa medida, o reexame necessário “*devolve ao Tribunal o reexame de todas as parcelas da condenação suportadas pela Fazenda Pública, inclusive dos honorários de advogado*” (*Súmula 325 do STJ*).

Em remate, registre-se que há clara identidade e semelhança entre a situação dos autos e os precedentes colacionados, notadamente naquilo que aqui importa, ou seja, a ausência de reexame necessário de sentença homologatória de acordo que, no caso concreto, imponha ao ente público obrigação de pagar, a qual possa ser prejudicial ao erário.

Outrossim, ao serem comparados os julgados mencionados na decisão agravada, quanto à necessidade de reexame necessário de sentença homologatória de acordo, é nítido que a controvérsia dos autos se revela ainda mais grave, notadamente sob a ótica da preservação do interesse público e da proteção ao erário. De outra banda, vale acrescentar ser desnecessária a precisa identidade entre os arestos confrontados, bastando que se demonstre a similitude entre os julgados que apontam para a divergência sobre a interpretação de um mesmo dispositivo de lei federal.

No caso, o decisório ora agravado deixou explícito em que medida os precedentes utilizados nas razões de decidir se identificam com a questão jurídica e processual debatida no recurso especial provido, revelando-se, assim, pertinentes para a sua fundamentação.

Por oportuno, e apenas a título de esclarecimento, cumpre anotar que a sentença de procedência da ação de improbidade, como aventada pelo Município de Guarujá, em seu apelo nobre, foi reformada pelo TJSP, em acórdão já transitado em julgado, que declarou a improcedência dos pedidos iniciais, conforme se verifica do andamento processual dos mencionados autos n. 0015206-36.2001.8.26.0223.

Em vista desses todos motivos, a monocrática sob crivo, que deu provimento ao recurso especial da Municipalidade, deve ser mantida, a fim de que se restabeleça a interlocutória copiada às fls. 81/83, de lavra do juízo de primeiro grau.

Ante o exposto, nega-se provimento ao agravo interno interposto por Vega Engenharia Ambiental S/A.

É o voto.

VOTO-VISTA

Trata-se de processo de relatoria do eminente Ministro Sérgio Kukina, que proferiu voto no qual negou provimento ao agravo interno interposto contra decisão em que deu provimento ao recurso especial.

Entendeu o relator que, tendo as partes se empenhado em haver homologação do acordo, ficou configurada a natureza de sentença de mérito, no termos do art. 269, III, do CPC/1973, dando ensejo à submissão ao duplo grau de jurisdição na forma do art. 475, I, do referido estatuto processual, apontando julgados deste Tribunal nesse sentido.

Salienta, ainda, que a questão concernente ao reexame necessário é matéria de ordem pública e pode ser conhecida de ofício, não havendo que se falar em preclusão ou em ofensa ao princípio da boa-fé objetiva, destaca, ainda, a ausência de eficácia da sentença que deva ser submetida à remessa (Súmula 423 do STF).

Pedi vista dos autos para inteirar-me melhor da questão.

Nas razões do agravo interno, a parte insurgente, inicialmente, alegou que o recurso não poderia ser conhecido, porque não foram impugnados todos os fundamentos do acórdão recorrido (Súmula 283 do STF), por necessidade de revisão fático-probatória (Súmula 7 do STJ), ausência de prequestionamento (Súmula 211 do STJ) e inexistência de comprovação analítica da divergência jurisprudencial.

Também defendeu que não há que se falar em reexame necessário de sentença homologatória, não se tratando de decisão contra a Administração Pública, sendo incabível, por consequência, a aplicação da regra do art. 475, I, do CPC/1973 e, ainda, inaplicável os precedentes colacionados na decisão agravada à hipótese, além de estar preclusa a discussão sobre eventual remessa necessária.

Acrescenta, também, que não é razoável e proporcional anular toda a prestação jurisdicional de quase três décadas, contrariando os princípios da economia e celeridade processual, invocando, ainda, a aplicação do princípio da segurança jurídica.

Passo a decidir.

Quanto aos óbices apontados, entendo, como o relator, que não incidem no presente caso.

Em relação ao mérito propriamente dito, adianto que a apreciação sobre a ocorrência de reexame necessário, por ser matéria de ordem pública, não está submetida à preclusão e pode ser apreciada pelo Tribunal de origem sem que configure supressão de instância.

Superada essa questão, observo que o provimento do recurso especial se deu ao fundamento de que a sentença homologatória de acordo envolvendo a Fazenda Pública é de mérito e, portanto, sua eficácia estaria condicionada à remessa necessária, nos termos do art. 475, I, do CPC/1973.

A princípio, não há dúvida de que a sentença que homologa acordo, nos termos tanto da legislação revogada quanto da atual, tem natureza de mérito, conforme facilmente se extrai dos seguintes comandos:

CPC/1973

Art. 269. Haverá resolução de mérito:

III - quando as partes transigirem;

CPC/2015

Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

III - homologar:

b) a transação;

Por outro lado, a remessa necessária estava assim disciplinada:

Art. 475. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: (Redação dada pela Lei n. 10.352, de 26.12.2001)

I - proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público; (Redação dada pela Lei n. 10.352, de 26.12.2001)

II - que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução de dívida ativa da Fazenda Pública (art. 585, VI). (Redação dada pela Lei n. 10.352, de 26.12.2001)

§ 1 Nos casos previstos neste artigo, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, haja ou não apelação; não o fazendo, deverá o presidente do tribunal avocá-los. (Incluído pela Lei n. 10.352, de 26.12.2001)

§ 2 Não se aplica o disposto neste artigo sempre que a condenação, ou o direito controvertido, for de valor certo não excedente a 60 (sessenta) salários mínimos, bem como no caso de procedência dos embargos do devedor na execução de dívida ativa do mesmo valor. (Incluído pela Lei n. 10.352, de 26.12.2001)

§ 3 Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente. (Incluído pela Lei n. 10.352, de 26.12.2001) [Grifos acrescentados].

○ novo estatuto processual regula a matéria nos seguintes termos:

Art. 496. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I - proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público;

II - que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal.

§ 1º Nos casos previstos neste artigo, não interposta a apelação no prazo legal, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, e, se não o fizer, o presidente do respectivo tribunal avocá-los-á.

§ 2º Em qualquer dos casos referidos no § 1º, o tribunal julgará a remessa necessária.

§ 3º Não se aplica o disposto neste artigo quando a condenação ou o proveito econômico obtido na causa for de valor certo e líquido inferior a:

I - 1.000 (mil) salários-mínimos para a União e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

II - 500 (quinhentos) salários-mínimos para os Estados, o Distrito Federal, as respectivas autarquias e fundações de direito público e os Municípios que constituam capitais dos Estados;

III - 100 (cem) salários-mínimos para todos os demais Municípios e respectivas autarquias e fundações de direito público.

§ 4º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em:

I - súmula de tribunal superior;

II - acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;

III - entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;

IV - entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa. (Grifos acrescidos).

Vale dizer que, embora a sentença homologatória de transação seja efetivamente de mérito, não deva estar sujeita ao reexame necessário.

Nota-se que, segundo a lei, o que justifica a aplicação do instituto da remessa obrigatória não é a existência de uma sentença de mérito, mas sim, de sentença proferida *contra* a Administração Pública, situações que, a meu ver, não ocorrem quando a decisão se limita a homologar o acordo firmado com a Fazenda, pois jamais se pode dizer que a ratificação da transação é contrária aos interesses daquele que transigiu.

Conforme entendimento que há muito foi formado nesta Corte, sendo a remessa necessária instrumento de exceção no sistema processual, deve ser interpretada restritivamente (STJ, AgRgAg 2.187-DF, rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, Segunda Turma, j. 14.3.1990, v.u., DJU 2.4.1990, p. 2.455), isto é, à luz de vetor hermenêutico geral, situações excepcionais não devem comportar interpretações ampliativas.

Além do mais, entendo que a remessa necessária, instrumento de proteção do interesse público, tem como uma das funções servir como mecanismo de controle da atividade jurisdicional em casos que envolvam a Fazenda. Assim dizendo, o instituto visa, dentre outros propósitos, revisar a atuação jurisdicional, de modo a evitar que eventual equívoco decorrente do Poder Judiciário possa ensejar prejuízo à Administração Pública.

De modo, ao apreciar a remessa necessária, o Tribunal de origem, ainda que verifique equívoco do magistrado, está proibido de impor gravame maior ao erário, conforme Súmula 45 do STJ.

Caso fosse obrigatório o reexame de sentença, que limita a observar as condições formais para se firmar acordo e homologá-lo, o instituto estaria servindo, na prática, não como meio de controle da sentença, mas como forma de escrutinar a atuação da Procuradoria Jurídica, Órgão que, em nome da Fazenda e buscando representar os interesses desta, é quem tem o dever legal de promover tal conferência.

Aliás, é importante observar que quando a Fazenda Pública firma um acordo com algum particular na via administrativa, tal negócio jurídico já possui eficácia própria e pode ser diretamente executado.

Diante desse cenário, ao prevalecer a compreensão quanto à obrigatoriedade de remessa necessária da sentença homologatória, pode-se dar ensejo ao contrassenso de admitir que o acordo extrajudicial possa ser mais célere, interessante ao transmitir maior segurança aos envolvidos do que aquele que não só contou com a participação das partes, mas também foi homologado por um juiz imparcial. É que, neste último caso, para ter efetividade, a transação demandaria a apreciação pela segunda instância, o que não só irá necessariamente atrasar a produção de efeitos da transação, como poderá ainda, na lógica da remessa necessária, afastar o que foi inicialmente transigido.

Aqui é importante dizer que realmente os poucos julgados apreciados por esta Casa de Justiça, como bem colocado pelo Ministro Relator, dão conta que a jurisprudência desta Corte Superior, ainda na vigência do antigo estatuto processual, inclinava-se pela necessidade de reexame necessário da sentença que homologa acordão em que é parte a Fazenda Pública.

Eis os julgados que, de algum modo, abordam a referida questão: REsp n. 714.665/CE, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 28/4/2009, DJe de 11/5/2009; REsp n. 1.198.424/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 12/4/2012, DJe de 18/4/2012; REsp n. 895.700/MT, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 17/3/2009, DJe de 25/5/2009; (REsp n. 1.198.424/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 12/4/2012, DJe de 18/4/2012.

Entendo ser possível e necessária a superação dessa orientação.

Chego a tal conclusão, em primeiro lugar, em razão das considerações jurídicas acima expostas, que se aplicam tanto ao Código de Processo Civil anterior quanto ao novo diploma.

Compreendo que a mudança é ainda mais oportuna em função do atual cenário jurídico existente, à luz dos valores consagrados no NCPC, o qual, a um só tempo, limitou as hipóteses de remessa necessária (art. 496, § 3º e incisos) e consagrou como uma das suas matrizes o prestígio às soluções consensuais de conflitos (arts. 3º, §§ 2º e 3º e 334).

Em outras palavras, a manutenção da orientação que entende pela obrigatoriedade da remessa necessária em casos de homologação de acordo anda, tenho eu, na contramão de ambos valores acima citados, o que não merece prosperar.

Assim, com todas as vênias ao posicionamento dos julgados proferidos por este Tribunal e pelo em. relator, concluo que não é possível alcançar a

interpretação de que a homologação de acordo com a Administração Pública leve à remessa necessária por tratar-se de sentença de mérito, com base no art. 475, I, c/c o art. 269, III, do CPC/2015 (art. 496, I, c/c o art. 487, III, “b”, do CPC/2015).

Estabelecidas essas premissas, no caso concreto, as contrarrazões do apelo nobre noticiam que o acordo homologado seria a terceira tratativa entre as partes para resolução de pendência referentes aos pagamentos pelos serviços de limpeza prestados ao Município (e-STJ fl. 1.040) e a insurgência quanto à necessidade de reexame, conforme as razões do recurso especial, está respaldada, em síntese, no reconhecimento da dívida com correção e nos encargos, inclusive, com previsão de multa pelo descumprimento do acordo (e-STJ fls. 857/858).

Com efeito, exigir a apreciação pela segunda instância de acordo homologado, porque há tais obrigações atribuídas ao Município em acordo que livremente celebrou, implicaria revisitar o acerto ou desacerto da escolha administrativa da Fazenda Pública ao transigir, situação que, como disse, compreendo que foge do fundamento jurídico do instituto em exame.

Ante o exposto, com todas as vênias ao em. relator, voto pelo provimento do agravo interno, a fim afastar a imprescindibilidade de reexame necessário da sentença que homologou o acordo celebrado entre as partes, que já se encontra na fase final de execução, negando provimento ao recurso especial.

É como voto.

VOTO-VOGAL

Cuida-se de recurso especial interposto pelo *Município de Guarujá* para impugnar acórdão do *Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo* assim ementado:

Agravo de Instrumento. Preliminar de não conhecimento do recurso. A decisão agravada enseja lesão grave ou de difícil reparação, não sendo o caso de conversão do agravo de instrumento em retido. Inexistência de supressão de instância e desnecessidade de intimação do MP. Preliminares rejeitadas.

Fase de execução. Avença firmada entre empresa e Municipalidade de Guarujá. Precatório expedido, diante da inadimplência da devedora. Decisão que determinou a suspensão do pagamento, acolhendo a tese de que está sujeita ao reexame necessário a sentença homologatória de acordo prejudicial ao interesse público. Inviabilidade. Preclusão lógica e afronta ao princípio da boa-fé objetiva. Situação não descrita no art. 475 do CPC. Decisão reformada. Recurso provido.

No recurso especial, interposto com fundamento no art. 105, III, “a” e “c”, da Constituição Federal, o recorrente aponta como violados: i) os arts. 82, III, e 246 do CPC/73, por nulidade decorrente de ausência de manifestação do Ministério Público; os arts. 475, I e II, e 269, III, do CPC/73, pela necessidade de reexame necessário de sentença homologatória de acordo firmado pelo Poder Público; os arts. 245, “caput” e parágrafo único, 474 e 475, § 1º, do CPC/73, pela inocorrência de preclusão para a alegação de ausência de reexame necessário; o art. 535, I e II, do CPC/73, pela ausência de prestação jurisdicional por ocasião dos embargos declaratórios opostos; e, finalmente, o art. 512 do CPC/73, por ter o acórdão recorrido extrapolado o objeto do recurso e incorrido em supressão de instância.

Inadmitido o recurso pelo Tribunal de origem, foi interposto o agravo de inadmissão previsto no art. 1.042 do CPC, ao qual o eminente Relator, o Ministro Sérgio Kukina, deu provimento para melhor exame da matéria de fundo.

O douto Ministro Relator, em decisão singular, afastou a alegação de ofensa ao art. 535, I e II, do CPC/73; e, no cerne, deu provimento ao recurso especial, à compreensão de que a remessa necessária, regulada pelo art. 475 do CPC/73, destina-se a dar condição de eficácia às sentenças proferidas contra a Fazenda Pública. Além disso, cuidando-se de matéria de ordem pública, seria a remessa obrigatória insuscetível de preclusão, podendo ser analisada ainda que de ofício. No caso dos autos, concluiu o Relator que, tendo havido acordo entre as partes, o qual teria natureza de sentença de mérito, estaria o *decisum* submetido ao necessário reexame, nos termos do art. 475, I, do CPC/73 e precedentes deste Tribunal Superior que endossariam a solução pela reforma do acórdão recorrido (REsp 1.198.424/PR, j. 12/4/2012; REsp 714.665/CE, j. 24/4/2009; REsp 895.700/MT, j. 17/3/2009; e REsp 929.121/MT, j. 11/12/2007).

A decisão monocrática do eminente Relator foi desafiada por agravo interno, pleiteando-se a reforma da decisão agravada, quer pela incidência dos óbices das Súmulas 283/STF, 7/STJ e 211/STJ para o conhecimento do recurso especial do Município do Guarujá; quer pela inexistência, no caso concreto, de sentença proferida contra o Município, a ensejar, então, o desprovimento do recurso especial interposto pela municipalidade.

O julgamento do agravo interno teve início na sessão de 17/10/2023, oportunidade em que votou o Ministro Relator, Sérgio Kukina, pelo desprovimento do recurso, sobrevivendo pedido de vista antecipada do eminente Ministro Gurgel de Faria.

Retornando a causa a julgamento, manifesto-me, primeiramente, de acordo com o eminente Ministro Relator no sentido de rejeitar a incidência, no caso concreto, dos óbices processuais das Súmulas 283/STF, 7/STJ e 211/STJ, de modo que, bem examinado o recurso especial interposto pelo Município do Guarujá, não há impedimento de qualquer ordem ao seu conhecimento. Também adiro ao posicionamento do Relator quanto à inexistência, no caso em exame, de violação ao art. 535, I e II, do CPC/73, não existindo vícios no acórdão recorrido que recomendem a sua invalidação.

Em relação à questão de fundo, todavia, peço vênias ao douto Ministro Sérgio Kukina para acompanhar a divergência inaugurada pelo Ministro Gurgel de Faria, haja vista que não vislumbro, na particularidade do caso concreto, ofensa ao art. 475 do CPC/73. Acrescento, abaixo, novos fundamentos à divergência.

As sentenças de mérito assim o são por definição ou por equiparação legal. São de mérito, por definição, as sentenças que acolhem ou rejeitam o pedido deduzido na petição inicial ou na reconvenção (CPC, art. 487, I; CPC/73, art. 269, I). Outros pronunciamentos judiciais, todavia, ainda quando não acolham ou rejeitem o pedido, a eles a lei confere efeitos jurídicos equivalentes aos da sentença de mérito propriamente dita, dentre os quais, primordialmente, a autoridade da coisa julgada material (CPC, art. 502; CPC/73, art. 467). Dentre os pronunciamentos judiciais que, por equiparação legal, tomamos por sentença *de meritis* temos a homologação da transação (CPC, art. 487, III, “b”; CPC/73, art. 269, III).

O art. 475 do CPC/73, em disciplina mantida pelo atual Código de Processo Civil em seu art. 496, não estabelece, como requisito para a remessa necessária, que tenha sido proferida “sentença de mérito” em processo a envolver ente público, seja a sentença de mérito por definição ou por equiparação. Exige-se, em verdade, que o pronunciamento judicial seja *contrário* à posição do ente público, ou, conforme o texto expresso da lei, que a sentença tenha sido “*proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público*” (CPC, art. 496, I; CPC/73, art. 475, I).

Daí que, para definir se a sentença deve ser submetida a reexame necessário, não basta verificar se ela é sentença de mérito. É preciso que se trate de uma sentença de mérito proferida *contra* a Fazenda Pública.

A sentença que homologa acordo é de mérito, por equiparação legal. Dela emerge título judicial contendo concessões recíprocas e eventualmente obrigações recíprocas assumidas pelas partes e a serem cumpridas no futuro.

Mas o fato de o acordo conter obrigações para a Fazenda Pública não torna a sentença homologatória da transação uma sentença *contra* a Fazenda Pública.

Sentença “contra” uma parte é a sentença que reconhece uma pretensão formulada pelo autor e contra a qual o réu manifestou *resistência* em sua contestação, e que, portanto, impõe uma declaração ou uma condenação indesejada a esse réu. A sentença que homologa acordo é sentença que vai *ao encontro* da pretensão do réu e do autor, pois reconhece direitos e obrigações recíprocos que as partes voluntariamente assumiram entre si.

Não importa, para fins de submissão do pronunciamento judicial ao reexame necessário, se no acordo houve a assunção de obrigações apenas pela Fazenda Pública. Essas obrigações são assumidas voluntariamente. Não há *resistência* oposta pela Fazenda a elas.

O argumento segundo o qual é cabível o reexame necessário, mas somente quando o acordo trouxer prejuízo aos cofres públicos tampouco se sustenta. Mais do que isso: é um argumento paradoxal. Afinal, para que o tribunal analise se houve prejuízo aos cofres públicos é preciso que o reexame necessário tenha ocorrido antes da própria análise do acordo em si. Este reexame, então, seria um antecedente lógico à análise da existência do prejuízo, pelo que é um indisfarçável paradoxo condicionar a existência do antecedente (o reexame) à existência do consequente (o prejuízo). Portanto, ou cabe o reexame em sentença homologatória de acordo, e aí se analisará eventual prejuízo ao erário como se entender de direito, ou não cabe reexame nessa sentença qualquer que seja o conteúdo acordado. E, como visto acima, o reexame necessário não cabe.

Para além disso, importa registrar que os relevantes julgados invocados pelo eminente Relator revelam uma jurisprudência anterior ao advento do atual Código de Processo Civil, de modo que tais arestos, a meu juízo, espelham uma compreensão do Tribunal relativamente à indisponibilidade do interesse público que foi ganhando novos contornos com o tempo, e que não mais dialoga com os princípios e institutos processuais largamente aplicados na atualidade. Dentre eles, destaco o da *consensualidade* (CPC, art. 3º, § 2º), que não somente deve ser estimulada pelo Poder Judiciário (CPC, art. 3º, § 3º), como deve ser aplicada pela Fazenda Pública visando à solução e à prevenção de conflitos (CPC, art. 174 e Lei 13.140/2015, arts. 32 e segs.), inclusive os relativos à cobrança de créditos tributários (Lei 13.988/2020).

Por tais fundamentos, pedindo vênias ao eminente Relator, dou provimento ao agravo interno para conhecer e negar provimento ao recurso especial.

É como voto.

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL N. 1.950.286-PE (2021/0227569-9)

Relator: Ministro Sérgio Kukina

Relatora para o acórdão: Ministra Regina Helena Costa

Agravante: Mércia Maria de Farias Cardoso Moura

Advogado: Henrique Lenon Farias Guedes - PB021113

Agravado: União

EMENTA

Processual Civil. Administrativo. Agravo interno nos embargos de declaração no recurso especial. Revisão de pensão por morte por ato próprio da Administração. Prazo decadencial para o exercício de autotutela. Art. 54 da Lei n. 9.784/1999. Decadência configurada.

I - O art. 54 da Lei n. 9.784/1999, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, disciplinou expressamente o termo inicial da contagem do prazo decadencial quinquenal para a Administração anular os atos administrativos dos quais decorram efeitos favoráveis para os destinatários.

II - Admitir que a contagem do prazo decadencial somente se iniciaria após a manifestação do Tribunal de Contas, tornaria inócuo o limite temporal expressamente disposto na lei para o exercício do poder de autotutela do Poder Público.

III - Apesar da natureza complexa do ato, quando a revisão do benefício decorrer de iniciativa própria da pessoa jurídica que concedeu a prestação, e não em razão de decisão do Tribunal de Contas, o prazo decadencial deve atender ao regramento do art. 54 da Lei n. 9.784/1999

IV - Reconhecimento da decadência do direito de a Administração rever a pensão por morte instituída em favor da autora.

V - Agravo interno provido.

ACÓRDÃO

Prosseguindo o julgamento, a Primeira Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, deu provimento ao agravo interno, para reconhecer a decadência, nos termos do voto da Sra. Ministra Regina Helena Costa, que lavrará o acórdão.

Votaram com a Sra. Ministra Regina Helena Costa os Srs. Ministros Gurgel de Faria (voto-vista) e Paulo Sérgio Domingues (Presidente).

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília (DF), 25 de abril de 2024 (data do julgamento).

Ministra Regina Helena Costa, Relatora

DJe 3.5.2024

VOTO VENCIDO

Ementa: Processual Civil. Administrativo. Servidor público. Agravo interno nos embargos de declaração no recurso especial. Pensão por morte. Revisão realizada dentro do prazo de cinco anos contados de seu registro pelo TCU. Decadência administrativa. Não ocorrência.

1. A jurisprudência desta Corte, alinhando-se ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, assentou que “o ato de aposentadoria consubstancia ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração’ (STF, MS 25.072/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 7/2/2007)” (*AgRg no AgRg no REsp n. 1.156.093/SC*, relator Ministro *Felix Fischer*, *Quinta Turma*, DJe de 4/10/2010).

2. Ao julgar, em regime de repercussão geral, o Tema 445, a Excelsa Corte estabeleceu que, “[em] atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas” (*RE n.*

636.553/RS, relator Ministro *Gilmar Mendes*, *Tribunal Pleno*, DJe de 25/5/2020).

3. No caso concreto, o registro tácito da questionada pensão por morte, junto ao TCU, consumou-se em 2012, de sorte que a revisão do ato de concessão do aludido benefício, em 2013, deu-se dentro do prazo de cinco anos, como previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. Logo, não há falar em decadência administrativa.

4. Agravo interno desprovido.

O Sr. Ministro Sérgio Kukina (Relator): Trata-se de agravo interno interposto por *Mércia Maria de Farias Cardoso Moura* contra decisão de minha lavra, que conheceu parcialmente de seu recurso especial e, nessa extensão, negou-lhe provimento.

Tira-se dos autos que a ora agravante – pensionista da *União* desde o falecimento de seu marido, que era policial rodoviário federal, cujo óbito ocorreu em 8/11/2006 – ajuizou a subjacente ação ordinária, postulando o seguinte: (a) a necessidade da presença de um de seus filhos na relação jurídico-processual, como litisconsorte passivo necessário, eis que seria responsável pela repetição do indébito buscado pela ré; (b) o reconhecimento, tanto da decadência do direito de a Administração rever de ofício o ato concessório de seu benefício de pensão por morte – instituída em decorrência do falecimento de seu marido, policial rodoviário federal –, quanto da prescrição quinquenal de eventuais créditos fazendários em seu desfavor; (c) a anulação do procedimento administrativo levado a cabo pela ré para revisão de seu benefício, por inobservância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório; (d) o reconhecimento de que a pretensão da União, em ver devolvidas as parcelas da pensão percebidas pela autora em valores alegadamente superiores aos devidos, não encontra guarida no entendimento jurisprudencial pátrio, ante a nítida boa-fé da promovente quando de seu recebimento.

Após rejeitar a preliminar de litisconsórcio passivo necessário, afastar a prejudicial de decadência administrativa e acolher a de prescrição quinquenal relativa às parcelas recebidas antes de 14/8/2008, o Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido inicial, a fim de declarar “*indevida a cobrança dos valores pagos a maior à autora, a título de pensão por morte, até 08.07.2013*” (fl. 762).

A sentença foi parcialmente reformada pelo Tribunal de origem, nos termos da ementa que segue (fls. 931/932):

Administrativo. Pensão por morte de servidor. Revisão. Ampla defesa. Decadência. Devolução das parcelas recebidas a maior.

I. Mércia Maria de Farias Cardoso Moura ajuizou ação ordinária contra a União objetivando a anulação de ato administrativo de revisão de sua pensão por morte de seu marido. Alega ter havido violação ao princípio da ampla defesa, decadência do direito de proceder à revisão e, ausência do dever de devolver os valores recebidos de boa-fé.

II. Deferida a tutela antecipada suspendendo a reposição ao erário e a redução do valor da Pensão por Morte, a que alude o Ofício n. 842/2013/GAB/14ª Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal.

III. O MM Juiz “a quo” julgou parcialmente procedente o pedido para declarar indevida a cobrança de valores pagos a maior à autora, a título de pensão por morte, até 08.07.2013. Condenou a União e a parte autora ao pagamento dos honorários advocatícios, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos termos do art. 85, §§ 2º e 8º, do CPC/2015, considerando em especial a pequena complexidade da causa.

IV. Inconformada, apelou a parte autora, reiterando o alegado na inicial.

V. Apela, também, a União, alegando que deve ser reformada a sentença na parte que assegurou à autora o direito de não devolver as parcelas anteriores a 08.07.2013. Pede, ainda, reforma da sentença quanto aos honorários advocatícios, afastando a sucumbência recíproca.

VI. Inicialmente, saliente-se que não se configura, no caso, cerceamento de defesa, pois analisando os documentos Id. n. 150074 e 150017, verifica-se que a autora exerceu seu direito à defesa, apresentando, inclusive, recurso administrativo.

VII. No tocante à decadência, o STF entende que o TCU tem o prazo de cinco anos para homologar as aposentadorias. Após esse prazo os benefícios serão considerados homologados. A partir dessa data, começa a contar o prazo decadencial de cinco anos para a Administração revisar os seus atos.

VIII. No caso dos autos, a pensão da autora foi concedida em 2006 e não foi enviada ao TCU. Realizada a revisão em 2013, não há que se falar em decadência.

IX. Quanto à devolução dos valores recebidos a maior, a jurisprudência entende que não devem ser devolvidas as parcelas pagas em razão de erro da Administração, ou seja errônea interpretação ou má aplicação da lei.

X. Portanto, não devem ser devolvidas as prestações recebidas até 2013, ocasião em que a Administração corrigiu o seu ato.

XI. Com relação às parcelas recebidas após 2013, em virtude de antecipação de tutela, também é pacífico o entendimento no sentido de que o valor pago por força de decisão liminar, posteriormente revogada, deve ser devolvido.

XII. Desse forma, devem ser devolvidas as parcelas recebidas após o deferimento da antecipação de tutela.

XIII. No que diz respeito à verba honorária, esta Segunda Turma pontua entendimento majoritário no sentido de prestigiar o princípio da vedação da surpresa, segundo o qual não podem as partes ser submetidas a um novo regime processual financeiramente oneroso, ao meio de uma lide que ainda se desenvolve. E nessa linha, há que ser aplicada a disciplina do CPC de 1973, que não proibia a fixação de honorários em quantia certa e também não previa honorários advocatícios recursais. Ressalvado o ponto de vista do Relator que entende ser cabível a fixação dos honorários advocatícios recursais, se a sentença foi prolatada na vigência do CPC/2015, nos termos do REsp n. 1.636.124/AL, de Relatoria do Ministro Herman Benjamin, julg. em 06/12/2016, DJe 27.04.2017.

XIV. Determinada a sucumbência recíproca, nos termos do CPC de 1973.

XV. Apelações e remessa oficial parcialmente providas para determinar a sucumbência recíproca, nos termos do CPC de 1973.

Opostos sucessivos embargos de declaração pela parte autora, ora agravante, foram rejeitados os primeiros (fls. 977/980) e parcialmente acolhidos os segundos (fls. 1.019/1.021), sem efeitos modificativos.

No recurso especial, dentre outras questões, a autora aduziu ofensa ao art. 54 da Lei n. 9.784/1999, ao argumento de que houve a decadência do direito de a Administração proceder à revisão de valores da pensão por morte, nos seguintes termos (fls. 1.035/1.036):

Escapou à percepção do TRF o importante fato de que a suposta ilegalidade apontada pela União *não teria nascido na pensão*, mas já estaria presente nos vencimentos percebidos pelo instituidor da pensão, Sr. Flávio Cardoso Lopes de Moura, ainda em vida.

A fim de simplificar o argumento, tome-se a fatídica data de 08.11.2006, em que, incontroversa e infelizmente, o instituidor da pensão faleceu. Ora, se, em novembro de 2006, já havia ilegalidade ou majoração indevida nos vencimentos do servidor, então, o direito da Administração de rever os próprios atos já teria decaído, há muito, em 08.07.2013, data em que a apelante tomou ciência do processo administrativo que se propunha a reduzir sua pensão. A propósito, tal data está indicada no trecho supracitado, demonstrando a desnecessidade de revolvimento da matéria probatória.

Reitera-se: se a ilegalidade já estava presente nos vencimentos que, em vida, o instituidor da pensão recebia, então, a contagem do prazo decadencial não se refere ao registro da pensão da autora no TCU, pois não é a pensão por morte que traz a ilegalidade, mas os próprios vencimentos de que ela se originou. É importante lembrar que o Superior Tribunal de Justiça já entendeu que a pensão é regida pela lei da data em que ela se originou, conforme decisão da Sexta Turma:

Administrativo. Previdenciário. Pensão estatutária por morte. Filha solteira. Lei 7.672/1982 do Rio Grande do Sul. Revisão do ato de concessão. Ofensa à coisa julgada e decadência. Não ocorrência. Direito adquirido. Inexistência.

1 - Não se mostra possível reconhecer ofensa à coisa julgada, na medida em que o presente mandado de segurança busca ver reconhecida a ilegalidade do ato que cancelou o pagamento da pensão percebida pelas impetrantes, enquanto a anterior ação revisional foi proposta com o objetivo de assegurar que o benefício correspondesse à integralidade dos vencimentos recebidos pelo servidor falecido. 2 - A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça acabou por assentar a compreensão de que, até a edição da Lei n. 9.784/1999, a Administração poderia rever os seus atos a qualquer tempo (MS n. 9.112/DF, Relatora a Ministra Eliana Calmon, DJU de 14.11.2005). 3 - "Em se pretendendo atribuir à Lei n. 9.784/1999 aplicação subsidiária no âmbito estadual, eis que não tem eficácia própria relativamente aos entes federados diversos da União, não há como atribuir-lhe incidência retroativa, de modo a impor, para os atos praticados antes de sua entrada em vigor, o prazo quinquenal com termo inicial na data do ato." (REsp n. 646.107/RS, Relator o Ministro Hamilton Carvalhido, DJU de 14/3/2005). 4 - A concessão de pensão por morte é regida pela lei em vigor na data do falecimento do instituidor do benefício, que constitui o seu fato gerador. 5 - O artigo 73 da Lei n. 7.672/1982, regra de exceção, deve ser interpretado restritivamente, alcançando, apenas, as filhas solteiras que tenham atingido a maioridade até o início da vigência do aludido diploma legal. 5 - Recurso a que se nega provimento. (RMS 14.964/RS, Rel. Ministro Paulo Gallotti, Sexta Turma, julgado em 09/12/2008, DJe 25/05/2009)

O precedente citado também é interessante, para lembrar que, se a ilegalidade nasceu já nos vencimentos percebidos, em vida, pelo instituidor da pensão, Flávio Cardoso Lopes de Moura, é certo que a União tinha até 31.01.2004, para reduzir a pensão por morte, pois o prazo decadencial nasceu com a entrada em vigor da Lei Federal n. 9.784/1999, em 01.02.1999. Como o instituidor da pensão faleceu em 08.11.2006, sem que a União tivesse procedido à revisão da pensão, é certo que já se tinha efetuado a decadência.

Em suma, o poder-dever de autotutela da União já poderia ter sido exercido, quando o instituidor da pensão vivia. Não pode a União ser beneficiada com sua própria inércia, se, apenas durante o recebimento da pensão pela autora, décadas depois dos cálculos que beneficiaram, em vida, o instituidor da pensão, a Administração percebeu a suposta ilegalidade nos cálculos.

Referida tese, na monocrática ora agravada, foi afastada pelos seguintes fundamentos (fls. 1.139/1.148):

[...]

É o relatório. Passo à fundamentação.

[...]

O Tribunal de origem afastou a tese de decadência administrativa nos seguintes termos, “in verbis” (fl. 930):

No tocante à decadência, o STF entende que o TCU tem o prazo de cinco anos para homologar as aposentadorias. Após esse prazo os benefícios serão considerados homologados. A partir dessa data, começa a contar o prazo decadencial de cinco anos para a Administração revisar os seus atos.

No caso dos autos, a pensão da autora foi concedida em 2006 e não foi enviada ao TCU. Realizada a revisão em 2013, não há que se falar em decadência.

Vê-se, portanto, que se adotou no acórdão recorrido fundamento que está em harmonia com a jurisprudência deste Superior Tribunal. Senão vejamos, “mutatis mutandi”:

Processual Civil. Previdenciário. Pensão por morte. Revisão. Provimento. Decadência administrativa. Configuração. Tema n. 445 do STF. Acórdão alinhado com a jurisprudência do STJ.

I - Trata-se, na origem, de mandado de segurança impetrado por Maria Geralda Neta contra o Diretor-Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal? IPREV e o Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal objetivando restabelecer os valores recebidos por pensão por morte do seu cônjuge. No Tribunal “a quo”, denegou-se a segurança. Nesta Corte, não se conheceu do recurso ordinário.

II - A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que se deve reconhecer a decadência administrativa a alcançar a possibilidade de revisão do ato, prestigiando-se o Tema 445 do STF, uma vez que, quando a decisão do TCDF determinou ao IPREV a redução da pensão por morte, lapso superior a cinco anos já havia transcorrido do julgado da ilegalidade da aposentadoria.

III - Como bem registrado no parecer ministerial, cujos fundamentos adoto: “[...] é forçoso reconhecer que se operou a decadência para revisar o ato de aposentadoria, nos termos do Tema n. 445/STF e, não sendo possível à Administração modificar esse ato, a pensão por morte deve ser mantida no patamar em que foi concedida, com base nas normas em vigor à data do óbito. [...] De maneira que a pensionista tem direito líquido e certo de manter o valor do benefício concedido em 25/05/2009, em virtude da decadência para revisar a aposentadoria do instituidor, ficando prejudicado o exame das demais alegações. (fls. 829-830)”. Nesse sentido: (RMS 64.273/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 23/3/2021,

DJe 29/3/2021 e EDcl no AREsp 1.658.592/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/12/2020, DJe 18/12/2020.)

IV - Agravo interno improvido.

(AgInt no RMS 65.370/DF, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 15/12/2021)

De fato, cuidando-se de revisão administrativa da pensão por morte deferida à ora recorrente - momento em que se estabeleceu o vínculo jurídico entre esta e a Administração Pública, que não se confunde com aquele anteriormente existente com o falecido servidor -, apresenta-se irrelevante para o deslinde da controvérsia questionar-se eventual irregularidade na remuneração que era paga quando ainda vivo o de cujus.

Logo, não procede a tese de afronta ao art. 54 da Lei .784/1999.

[...]

Opostos embargos de declaração pela autora, foram rejeitados (fls. 1.178/1.182).

No presente agravo interno, insiste a parte agravante na tese de afronta ao art. 54 da Lei n. 9.784/1999.

Para tanto, sustenta que não foi devidamente examinada a questão trazida aos autos nos aludidos aclaratórios, no sentido de que, no ano de 2021, o Tribunal de Contas da União “reconheceu a decadência quanto à revisão da pensão da agravante, porque ocorreria o registro tácito da pensão em 13/06/2012, cinco anos após a chegada ao TCU do ato de instituição da pensão. O acórdão do TCU constitui fato novo e expressamente esclarece a data de chegada da pensão ao TCU e a data em que se consumou a decadência” (fl. 1.187).

Aduz, também, existir tautologia na decisão que rejeitou seus embargos de declaração, “à medida que um ‘fato’ só pode ser ‘novo’ se for trazido após o julgamento, isto é, após a apreciação do recurso” (fl. 1.188). Acrescenta, outrossim (fl. 1.189):

14. [...] a manutenção da decisão agravada implicaria negativa de vigência ao artigo 1.022, II, do CPC, à medida que a omissão tratada nos embargos de declaração, segundo o CPC, refere-se a qualquer ponto ou questão trazido pela parte. Assim, se o artigo 493 do CPC permite a veiculação de fato novo, caberia ao Relator manifestar-se sobre ele; não o fazendo, negou vigência também a esse dispositivo, sem fundamentar especificamente tal procedimento.

Defende, ainda, inexistir preclusão a respeito do fato novo aduzido, na medida em que “o fato novo só se tornou conhecido e disponível à agravante, após

a interposição do recurso especial” (fl. 1.189), sendo certo que “os embargos de declaração, em 13/04/2022, foram a primeira vez em que a parte teve a oportunidade de falar nos autos desde a ocorrência do fato novo, em 08/06/2021” (fl. 1.190).

Nessa toada, assevera que (fls. 1.190/1.191):

22. De fato, enquanto o Relator entende que a parte poderia – ou deveria – ter trazido o fato novo anteriormente, observa-se que o artigo 493 do CPC não menciona qualquer prazo para a veiculação do fato novo, falando apenas que o fato deve surgir “depois da propositura da ação” – e é incontroverso que isso aconteceu, já que a demanda foi proposta em 2013, o recurso especial foi interposto em 2019, e o julgamento do TCU ocorreu em 2021.

23. Assim, deve-se realizar uma interpretação razoável do artigo 493 do CPC e lembrar que as decisões monocráticas não são incluídas em pauta de julgamento, constituindo verdadeira surpresa à parte.

24. Isso ocorre porque, em nenhum momento antes de 08/04/2022, a parte recebeu qualquer indicação de que a decisão monocrática seria adotada nessa data. Não se pode impor à parte o ônus de adivinhar a data de julgamento monocrático, sob pena de violação aos artigos 9º e 10 do CPC, que vedam a decisão-surpresa.

25. A parte somente tomou conhecimento do julgamento do recurso especial, quando ele já havia sido rejeitado monocraticamente. Assim, é plenamente cabível tratar do fato novo logo após a publicação da decisão monocrática.

26. Destaca-se que todos os precedentes citados pelo Relator, na página 04 da decisão agravada, mencionam que houve intimação da parte para falar nos autos e o posterior silêncio da parte. Trata-se, assim, de hipóteses distintas, não servindo sequer como orientação para o presente julgado, sob pena de nulidade (CPC, art. 489, § 1º, V).

27. Reitera-se: se a agravante, tendo conhecimento do fato novo, fosse intimada previamente da data do julgamento do recurso especial, a decisão agravada estaria correta, pois caberia à parte deixar os autos preparados para a apreciação do recurso (CPC, art. 6º). Contudo, no caso concreto, não havia como exigir da agravante a manifestação em uma data ou em um prazo específicos, pois a agravante não foi intimada de qualquer ato minimamente tendente a esclarecer a data de julgamento monocrático.

Especificamente no tocante à tese de decadência administrativa, salienta que, por se tratar de matéria de ordem pública, deve ser ela examinada por esta Corte, mormente considerando-se que “há agora o fato novo, consistente em decisão do TCU – que é documento público e constitui prova documental suficiente (CPC, art. 405) – atestando que houve sim a chegada, ao TCU, do ato de concessão da pensão, para julgamento de sua legalidade, na data de 13/06/2007; tanto é assim que, em

13/06/2012, cinco anos depois da chegada ao TCU, houve o registro tácito da pensão” (fl. 1.192).

Por fim, solicita a reconsideração ou a reforma do decisum agravado.

Sem impugnação (fl. 1.200).

É o relatório.

O presente agravo interno não merece prosperar.

Com efeito, *é antiga* a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que *os atos administrativos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão ostentam natureza complexa*, de sorte que *apenas se perfectibilizam após a manifestação do Tribunal de Contas da União (TCU)*.

Via de consequência, em relação a tais atos de natureza complexa, o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 (“**Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.**”) *somente terá início após a manifestação do Tribunal de Contas*.

A propósito, cito os seguintes julgados da Excelsa Corte:

- Mandado de segurança. Aposentadoria de servidor público. Anulação, antes do seu registro no Tribunal de Contas.

II - *Tratando-se de ato complexo, sujeito a registro no Tribunal de Contas, poderia seu firmatário anulá-lo, porque ilegal, nos termos da Súmula n. 473.*

III - *Se assim poderia fazê-lo, mesmo sem o advento do Decreto-Lei n. 628/1969, descabe sua arguição, justificando o indeferimento do mandamus, antes que o seu não conhecimento. Indeferimento. Votos vencidos.*

(MS 19.861, relator(a) p/ acórdão Ministro Thompson Flores, Tribunal Pleno, DJ de 9/7/1971.) - Grifo nosso

Aposentadoria. Ato administrativo do Conselho da Magistratura. Natureza. Coisa julgada administrativa. Inexistência. *O ato de aposentadoria exsurge complexo, somente se aperfeiçoando com o registro perante a Corte de Contas.* Insubsistência de decisão judicial na qual assentada, como óbice ao exame da legalidade, a coisa julgada administrativa.

(RE 195.861, relator Ministro Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ de 17/10/1997.) - Grifo nosso

Mandado de segurança. Decadência administrativa. Inocorrência. Cumulação de proventos da reserva militar com os de aposentadoria em cargo civil antes da

EC 20/98. Possibilidade. Art. 11 da EC 20/98. Pagamento de parcelas atrasadas. Impossibilidade. Art. 1º da Lei n. 5.021/66.

1. O ato de aposentadoria configura ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração.

2. O art. 93, § 9º, da Constituição do Brasil de 1967, na redação da EC 1/69, bem como a Constituição de 1988, antes da EC 20/98, não obstavam o retorno do militar reformado ao serviço público e a posterior aposentadoria no cargo civil, acumulando os respectivos proventos. Precedentes [MS n. 24.997 e MS n. 25.015, Relator o Ministro *Eros Grau*, DJ 01.04.05; e MS n. 24.958, Relator o Ministro *Marco Aurélio*, DJ 01.04.05].

3. Reformado o militar instituidor da pensão sob a Constituição de 1967 e aposentado como servidor civil na vigência da Constituição de 1988, antes da edição da EC 20/98, não há falar-se em acumulação de proventos do art. 40 da CB/88, vedada pelo art. 11 da EC n. 20/98, mas a percepção de provento civil [art. 40 CB/88] cumulado com provento militar [art. 42 CB/88], situação não abarcada pela proibição da emenda.

4. Impossibilidade de pagamento das parcelas atrasadas decorrentes do período em que a impetrante permaneceu excluída da folha de pagamento [art. 1º da Lei n. 5.021/66]. O pagamento de vencimentos assegurados por sentença concessiva de mandado de segurança a servidor público será efetuado somente quanto às prestações que venceram a contar da data do ajuizamento da inicial.

5. Segurança concedida.

(MS 25.113, relator Ministro *Eros Grau*, Tribunal Pleno, DJ 6/5/2005.) - Grifo nosso

I. Mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Pensão temporária (L. 8.112/90, art. 217, inciso II, alínea 'b'): suspensão liminar: presença dos seus pressupostos.

1. Ato do Tribunal de Contas da União que, liminarmente, determinou a suspensão de quaisquer pagamentos decorrentes de pensão temporária instituída em favor de menor cuja guarda fora confiada ao servidor falecido, seu avô.

2. Caracterização do *periculum in mora*, dada a necessidade de prevenir lesão ao Erário e garantir a eficácia de eventual decisão futura, diante de grave suspeita de vícios na sua concessão e, principalmente, quando a sua retirada não significa o desamparo de pretensão titular.

3. Plausibilidade da tese que exige a comprovação da dependência econômica para recebimento da pensão temporária prevista na letra b do inciso II do art. 217 da L. 8.112/90, tendo em vista que, no caso, à vista da capacidade econômica dos

pais do beneficiário, apurada pela equipe de auditoria, não se pode inferir que a dependência econômica tenha sido a única causa para a concessão da guarda do requerente aos avós.

II. Mandado de segurança: alegação improcedente de prejuízo. Indiferente para a continuidade do processo a perda do benefício pelo impetrante por ter atingido a idade limite de vinte e um anos: dada a confirmação, em decisão de mérito, do entendimento do TCU manifestado na cautelar - objeto desta impetração - mantém-se o interesse do requerente no julgamento do mérito do mandado de segurança, já que, se concedida a ordem, estaria ele resguardado de devolver os valores recebidos desde a decisão impugnada.

III. Contraditório, ampla defesa e devido processo legal: exigência afastada nos casos em que o Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo que lhe atribui a Constituição (art. 71, III), *aprecia a legalidade da concessão de aposentadoria ou pensão, só após o que se aperfeiçoa o ato complexo, dotando-o de definitividade administrativa.*

IV. Tribunal de Contas da União: controle externo: não consumação de decadência administrativa, por não se aplicar o prazo previsto no art. 54 da L. 9.784/99, dado o não aperfeiçoamento do ato complexo de concessão.

(MS 25.409, relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJe de 17/5/2007.) - Grifo nosso

Direito Administrativo. Mandado de segurança. Proventos. Aposentadoria. Registro. Acórdão do TCU que determinou a imediata interrupção do pagamento da URP de fevereiro de 1989 (26,05%). Natureza de antecipação salarial. Previsão legal. Decisão judicial. Alcance. Prazo decadencial. Artigo 54 da Lei n. 9.784/99. Inaplicabilidade. Competência constitucional atribuída à Corte de Contas. Modificação de forma de cálculo da remuneração. Alegada ofensa aos princípios constitucionais do contraditório, ampla defesa, coisa julgada, segurança jurídica e irredutibilidade dos vencimentos. Inocorrência. Planos econômicos. Reajustes salariais. Vantagem salarial reconhecida por decisão judicial transitada em julgado. Remuneração. Alcance. Inexistência de ofensa a direito adquirido. Inocorrência de violação à coisa julgada. Segurança denegada.

1. O processo de registro de aposentadoria, desde que não tenha transcorrido período de tempo superior a cinco anos entre o início do processo no TCU e o indeferimento do registro, não impõe o contraditório nesse lapso de tempo, nos termos da Súmula Vinculante n. 03 do Supremo Tribunal Federal, *verbis*: “Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”.

2. A decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99 não se consuma no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e

o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União – que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (CRFB/88, art. 71, III) -, porquanto o respectivo ato de aposentação é juridicamente complexo, que se aperfeiçoa com o registro na Corte de Contas. Precedentes: MS 30.916, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe 08.06.2012; MS 25.525, Rel. Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 19.03.2010; MS 25.697, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 12.03.2010.

3. As URPs – Unidade de Referência de Preço - foram previstas visando a repor o poder aquisitivo de salários e vencimentos até a data-base da categoria, quando verificado o acerto de contas; entendimento sumulado pelo egrégio Tribunal Superior do Trabalho, verbis: “Súmula 322: Os reajustes salariais decorrentes dos chamados “Gatilhos” e URP’s, previstos legalmente como antecipação, são devidos tão-somente até a data-base de cada categoria.”

4. A alteração por lei do regramento anterior da composição da remuneração do agente público, assegura-se-lhes somente a irredutibilidade da soma total antes recebida, assim concebido: os vencimentos e proventos constitucionais e legais. Precedentes: RE 563.965/RN-RG, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 20.03.2009; MS 24.784, Rel. Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJe 25.06.2004; RE 185.255, Rel. Ministro Sydney Sanches, Primeira Turma, DJ 19.09.1997.

5. A boa-fé na percepção de parte imotivada de vencimentos, reconhecido no acórdão do TCU, conjura o dever de devolução.

6. A garantia fundamental da coisa julgada (CRFB/88, art. 5º, XXXVI) não resta violada nas hipóteses em que ocorrerem modificações no contexto fático-jurídico em que produzida - como as inúmeras leis que reestruturam as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União e fixam novos regimes jurídicos de remuneração.

7. *In casu*, restou demonstrado nos autos a improcedência do pedido de continuidade do pagamento da URP, tendo em vista, sobretudo, os reajustes salariais advindos após à sua concessão, com destaque ao aumento salarial provocado pela reestruturação de carreira dos docentes em universidades federais - *verbi gratia*, Lei n. 11.784/2008 -, que vieram a incorporar o valor que era pago em separado a título de antecipação salarial.

8. Segurança denegada.

(MS 31.642, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 22/9/2014.) - Grifo nosso

Agravo regimental em mandado de segurança. Percentual de 26,06% (Plano Bresser). Violação à coisa julgada e à separação entre os poderes. Inexistência. Art. 54 da Lei n. 9.784/1999. Decadência administrativa. Não configuração.

1. Nos termos da jurisprudência recentemente delineada, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, a eficácia temporal da sentença permanece

enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos que lhe deram suporte.

2. *O ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão é complexo e, portanto, aperfeiçoa-se somente após a sua apreciação pela Corte de Contas.*

3. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental a que se nega provimento.

(MS 25.967 ED, relator Ministro Edson Fachin, Primeira Turma, DJe de 8/8/2016.)
- Grifo nosso

De igual modo, é essa a compreensão desta Corte Superior, como se extrai das ementas abaixo:

Administrativo. Pensão. Revisão. Ato complexo que se perfectibiliza com a manifestação do Tribunal de Contas. *Decadência não configurada.* Decisão recorrida em consonância com a jurisprudência desta Corte. Súmula 83/STJ.

1. Cuida-se, na origem, de ação ordinária por meio da qual a recorrente pleiteava o restabelecimento da pensão que recebia em decorrência da morte de sua avó, servidora pública federal. Em primeira instância, o pedido foi julgado improcedente, decisão essa confirmada pelo Tribunal de origem, ao argumento de que o prazo decadencial para a Administração rever os atos concessivos de pensão somente inicia após a respectiva apreciação pelo Tribunal de contas da União - TCU.

2. *A jurisprudência desta Corte é no sentido de que o ato de concessão de pensão é um ato complexo, que somente se perfectibiliza com o seu exame pelo Tribunal de Contas, após o qual inicia o prazo decadencial para a Administração revisar os seus atos.*

3. A decisão recorrida formou-se no mesmo sentido da jurisprudência que é esposada nesta Corte Superior de Justiça, aplicando-se, desse modo, o enunciado da Súmula 83/STJ.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1.213.028/CE, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 28/8/2012.) - Grifo nosso

Agravo regimental no recurso especial. Pensão por morte. Revisão pelo Tribunal de Contas. Ato complexo. Decadência afastada. Precedentes do STJ.

1. *A concessão de aposentadoria/pensão é ato complexo, razão pela qual descabe falar em prazo decadencial para a Administração revisá-lo antes da manifestação do Tribunal de Contas. Precedentes do STJ e do STF (AgRg no REsp 1.467.452/SE, Rel. Ministro **Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 05/02/2015, DJe 12/02/2015).***

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1.494.956/SC, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 3/9/2015.) - Grifo nosso

Administrativo. Agravo interno no recurso especial. Servidor público. Pensão por morte. Revisão. Decadência administrativa. Não ocorrência. Matéria constitucional. Prequestionamento. Impossibilidade. Agravo interno improvido.

I. Agravo interno contra decisão monocrática que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/73.

II. O STJ e o STF firmaram o entendimento segundo o qual a decadência, prevista no art. 54 da Lei 9.784/99, não se consuma no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro, pelo Tribunal de Contas da União, uma vez que se trata de atos juridicamente complexos, cujo aperfeiçoamento somente ocorre após seu registro, pela Corte de Contas. Precedentes: STF, MS 31.642/DF, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 22/9/2014; STJ, AgRg no REsp 1.204.996/SC, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 04/02/2015; STJ, AgRg no REsp 1.494.956/SC, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 03/09/2015.

III. Na forma da jurisprudência, "não compete a este eg. STJ se manifestar explicitamente sobre dispositivos constitucionais, ainda que para fins de prequestionamento" (STJ, AgInt no REsp 1.622.131/SC, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJe de 21/10/2016). Nesse mesmo sentido: STJ, AgInt no REsp 1.547.436/RS, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 11/10/2016.

IV. Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 1.604.506/SC, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe de 8/3/2017.) - Grifo nosso

Administrativo. Pensão. Decadência. Inexistência. Revisão de pensão. Possibilidade. Inexistência de julgamento pelo Tribunal de Contas.

I - A decadência do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 não se consuma no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o julgamento de sua legalidade pela Corte de Contas, vez que o ato de concessão da aposentadoria é juridicamente complexo, que se aperfeiçoa apenas com o registro na Corte de Contas.

II - Na hipótese, trata-se de revisão de pensão por morte derivada de aposentadoria de servidor integrante dos quadros da Funasa, realizada pela Controladoria-Geral da União, que constatou o pagamento dos reajustes da referida pensão em desacordo com o preconizado pela EC n. 41/03.

III - Desse modo, enquanto não perfectibilizado o ato de aposentadoria pelo julgamento de sua concessão pelo Tribunal de Contas, não há que se falar em decadência. Neste sentido: AgInt nos EDcl no REsp 1.624.449/RS, Rel.

Ministro *Mauro Campbell Marques*, Segunda Turma, julgado em 21/03/2018, DJe 27/03/2018; AgInt no REsp 1.648.871/RS, Rel. Ministro *Og Fernandes*, Segunda Turma, julgado em 05/12/2017, DJe 13/12/2017.

IV - Correta, portanto, a decisão recorrida que deu provimento ao recurso especial.

V - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 1.737.238/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 28/9/2018.) - Grifo nosso

Sobreleva notar que *referida premissa jurídica não foi modificada pelo Supremo Tribunal Federal* quando do julgamento do RE 636.553, realizado sob a *sistemática de repercussão geral (Tema n. 445)*, em que se discutiu a “Incidência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 para a Administração anular ato de concessão de aposentadoria”.

Com efeito, nesse precedente, *uma vez mais*, o STF reiterou a compreensão no sentido de que os *atos administrativos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão revelam natureza complexa*, razão pela qual o *prazo decadencial* do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 *somente se inicia com a perfectibilização de tais atos, após a manifestação do Tribunal de Contas da União*.

Veja-se, por oportuno, o seguinte trecho do voto condutor do mencionado precedente, da lavra do em. Ministro *Gilmar Mendes*, *in litteris*:

[...]

Discute-se, nos presentes autos, se o Tribunal de Contas da União deve observar o prazo decadencial de cinco anos, previsto na Lei 9.784/1999, para julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria e se necessária a observância do contraditório e da ampla defesa.

Inicialmente, seguindo a jurisprudência dominante da Corte, votei no sentido da inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 ao TCU para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão. Consignei ainda que, caso ultrapassados mais de cinco anos do recebimento pela Corte de Contas do referido procedimento, sem que tenha havido a apreciação de sua legalidade, deveria ser assegurado aos interessados o uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Na ocasião, o Ministro Alexandre de Moraes acompanhou o voto do relator.

Na retomada do julgamento, o Ministro Edson Fachin divergiu, propondo a revisitação da jurisprudência até então firmada. Defendeu que a concessão da aposentadoria deveria ser classificada como ato simples, que se aperfeiçoaria com a publicação do ato pelo órgão de origem. Assim, estando aperfeiçoado o

ato de aposentação, incidiria o disposto no art. 54 da Lei 9.784/1999, que assim dispõe:

[...]

Segundo o entendimento do Ministro Edson Fachin, “o ato do TCU não pode ser classificado como uma vontade autônoma integrante do ato de concessão de aposentadoria, mas, sim, como um ato de controle realizado a posteriori, no que respeita ao reconhecimento da legalidade e suficiência para fins de registro e composição da regularidade das contas do órgão pagador”.

Por fim, consignou que, ainda que se considerasse a aposentadoria como ato complexo, seria necessária a incidência do prazo de 5 anos para a revisão do ato, com fundamento no princípio da segurança jurídica e da confiança legítima.

Tendo em vista as ponderações trazidas pelo Ministro Edson Fachin e a delicadeza da questão envolvida, pedi adiamento do julgamento para reanalisar a questão.

Após melhor refletir sobre o assunto e levando em consideração as ponderações suscitadas durante o julgamento, bem como os reflexos e implicações que tais alterações poderiam trazer, parece-me que, de fato, seja o caso de o Tribunal revisitar parcialmente o tema.

Como bem lembrado pelo Ministro Edson Fachin, desde 1957 o STF tem se posicionado no sentido de que o ato de concessão de aposentadoria teria natureza de ato complexo, segundo o qual seria necessária a conjugação da vontade do órgão de origem e do TCU para que o ato se perfectibilizasse.

Por esse motivo, após a edição da Lei 9.784/1999, firmou-se o entendimento de que seu art. 54 não poderia ser aplicado durante o período entre a publicação do ato de aposentadoria pelo órgão de origem e a apreciação da sua legalidade pelo TCU, haja vista ainda inexistir ato acabado.

Quanto a esse ponto, entendo que merece ser mantida a jurisprudência há muito firmada, no sentido de que a concessão de aposentadoria ou pensão constitui ato administrativo complexo, que somente se aperfeiçoa após o julgamento de sua legalidade pelo Tribunal de Contas.

[...]

De fato, a partir da reiteração da premissa segundo a qual o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 não se inicia até a final manifestação do Tribunal de Contas da União, o Supremo Tribunal Federal debruçou-se a respeito de *questão diversa*, a saber, a necessidade de fixação de um *prazo para manifestação da Corte de Contas*.

Sob tal perspectiva, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, o Pretório Excelso fixou a tese de que *o Tribunal de Contas da*

União se encontra sujeito ao prazo de cinco anos para o julgamento de legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do respectivo processo à Corte, de sorte que, ultrapassado esse prazo, haveria o registro tácito. Não se tratou de fixar um prazo decadencial.

A propósito, confira-se o voto do em. Ministro *Gilmar Mendes*:

[...]

Assim, apesar de entender pela inaplicabilidade direta do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes do julgamento da legalidade do ato de aposentação pelo TCU, é inegável a necessidade de observar o princípio da segurança jurídica.

[...]

Assim, apesar de entender que a concessão da aposentadoria é ato complexo e que o art. 54 da Lei 9.784/1999 não se aplica diretamente à hipótese, parece-me que, por motivos de segurança jurídica e necessidade da estabilização das relações, é necessário fixar-se, por analogia, um prazo para que a Corte de Contas exerça seu dever constitucional.

Diante da inexistência de norma que incida diretamente à hipótese, aplica-se ao caso o disposto no art. 4º da LINDB, *in verbis*:

[...]

Nesses termos, tendo em vista o princípio da isonomia, parece-me que o mais correto seria a aplicação, por analogia, do Decreto 20.910/1932, que assim dispõe:

[...]

Ora, se o administrado tem o prazo de 5 anos para buscar qualquer direito contra a Fazenda Pública, também podemos considerar que o Poder Público, no exercício do controle externo, teria o mesmo prazo para rever eventual ato administrativo favorável ao administrado.

[...]

Feitas essas considerações, parece-me que a fixação do prazo de 5 anos se afigura razoável para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados.

Diante de todo o quadro já exposto, verifica-se que a discussão acerca da observância do contraditório e da ampla defesa após o transcurso do prazo de 5 anos depois da chegada do processo ao TCU encontra-se prejudicada. Isso porque findo o referido prazo, o ato de aposentação considerar-se-á registrado tacitamente, não havendo mais a possibilidade de alteração pela Corte de Contas. Sugiro, então, a fixação da seguinte tese de repercussão geral, a ser aplicada de maneira objetiva aos recursos extraordinários que versem sobre as mesmas questões:

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, o Tribunal de Contas da União está sujeito ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo àquela Corte.

[...]

Esse acórdão recebeu a seguinte ementa:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. 2. *Aposentadoria. Ato complexo. Necessária a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Manutenção da jurisprudência quanto a este ponto.* 3. Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. *Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados.* 4. *Termo inicial do prazo. Chegada do processo ao Tribunal de Contas.* 5. Discussão acerca do contraditório e da ampla defesa prejudicada. 6. *Tese: "Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas".* 7. Caso concreto. Ato inicial da concessão de aposentadoria ocorrido em 1995. Chegada do processo ao TCU em 1996. Negativa do registro pela Corte de Contas em 2003. Transcurso de mais de 5 anos. 8. Negado provimento ao recurso.

(RE 636.553, relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Repercussão Geral, DJe de 25/5/2020.) - Grifos nossos

Em suma, a partir da conjugação da jurisprudência do STF e do STJ no sentido de que o ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão é complexo, com a tese assentada no *Tema n. 445/STF*, pode-se afirmar que o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 somente se inicia após o registro realizado pelo Tribunal de Contas, tenha este sido expresso ou ficto.

Presente esse contexto, passo a considerar a motivação constante dos alentados votos divergentes já exarados no julgamento ora em curso, na ordem em que proferidos.

Primeiramente, para a ilustre Ministra *Regina Helena Costa*, em suma, a pretensão de revisão da pensão estaria fulminada pela decadência, vez que, concedida em 2006 e operado o registro ficto na Corte de Contas em 2012, teria decorrido o lustro disposto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, mostrando-

se irrelevante, no caso, que o reconhecimento do registro tácito tenha sido admitido pelo TCU em acórdão proferido já em 2021.

Por sua vez, conquanto concordando com a natureza complexa do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, o preclaro Ministro *Gurgel de Faria* defende que,

(...) agindo a Administração no exercício do seu poder de autotutela e não havendo a comprovação de má-fé dos destinatários, deverá ser observado o prazo decadencial de cinco anos para a revisão do ato concessivo de aposentadoria, pensão e reforma, nos moldes previstos no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. Logo, desde que não comprovada a má-fé (que somente poderá ser verificada em cada caso concreto), haverá a configuração da decadência do direito de a Administração, em sede de controle interno, rever os atos de aposentação, pensionamento e reforma.

Efetivamente, referido entendimento parece não se coadunar com o quanto firmado pelo STF no julgamento do *RE 636.553 (Tema n. 445)*, eis que ali se assentou expressamente, nos termos do voto do em. Ministro *Gilmar Mendes*, que:

[...] após a edição da Lei 9.784/1999, firmou-se o entendimento de que *seu art. 54 não poderia ser aplicado durante o período entre a publicação do ato de aposentadoria pelo órgão de origem e a apreciação da sua legalidade pelo TCU*, haja vista ainda inexistir ato acabado.

Logo, eventual compreensão de que o prazo decadencial inaugurar-se-ia a contar do próprio ato inicial de concessão de pensão, aposentadoria ou reforma, salvo melhor juízo, implicaria desalinho frente ao decidido no *Tema n. 445/STF*.

Também importa observar que, se *antes* da manifestação do Tribunal de Contas da União *não* se inicia o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, *resulta irrelevante qualquer ponderação a respeito da eventual (in) existência de má-fé por parte do administrado*.

Deveras, a (in)existência de má-fé do administrado apenas se apresenta influente na hipótese em que o prazo decadencial houver transcorrido na sua *integralidade*, como se extrai da parte final do *caput* do art. 54 da Lei n. 9.784/1999.

Por fim, cabe pontuar que, como afirmado no voto por mim proferido, *encontra-se preclusa a questão concernente ao “fato novo” deduzido pela parte agravante*, consubstanciado no Acórdão/TCU n. 8.241/2021, porquanto

noticiada somente em momento *posterior* ao julgamento monocrático do presente recurso especial.

De toda sorte, referido fato novo *não* tem o condão de alterar o resultado do julgamento proferido pelo Tribunal de origem.

Explico.

Do *Acórdão/TCU n. 8.241/2021*, extrai-se a informação de que o processo referente à pensão da agravante *ingressou na Corte de Contas em 13/6/2007, sem que fosse oportunamente apreciado*.

Por sua vez, aplicando retroativamente a tese firmada pelo STF no *RE 636.553*, o TCU entendeu que, *em 13/6/2012, houve o registro tácito* da pensão em tela.

Confira-se, por oportuno, o voto condutor da lavra do em. Ministro *Aroldo Cedraz* (fl. 1.164):

Tratam os autos de Pedido de Reexame interposto por Mércia Maria de Farias Cardoso Moura, contra o Acórdão 5.680/2020-TCU-Segunda Câmara (peça 49), de relatoria do Ministro Augusto Nardes, que considerou o ato ilegal e negou-lhe registro uma vez que o art. 6º da Lei 11.358/2006 veda o pagamento cumulado do subsídio instituído na referida lei com quaisquer parcelas adicionais, inclusive as incorporadas por força de decisão judicial.

Ratifico o exame de admissibilidade despachado por mim nestes autos, uma vez que o recurso apresentado atende aos requisitos pertinentes à espécie.

A Secretaria de Recursos, ao analisar a preliminar relativa à decadência quinquenal prevista na Lei 9.784/1999, à luz do entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do RE 636.553/RS, concluiu pelo registro tácito do ato de aposentadoria, no sentido de tornar sem efeito o acórdão recorrido, com a proposta de arquivamento dos autos, tendo em vista o lapso temporal transcorrido desde a chegada dos referidos atos a este Tribunal.

Acolho as conclusões exaradas pela Secretaria de Recursos, que contam com a anuência do Ministério Público junto do TCU, a as adoto como razões de decidir.

Como aponta a Serur, “o ato em reexame foi disponibilizado ao TCU em 13/6/2007. Assim, é de se entender que houve o seu registro tácito em 13/6/2012 e o seu aperfeiçoamento definitivo em 13/6/2017, anteriormente, portanto, ao primeiro julgamento de sua ilegalidade, em sessão da Segunda Câmara de 27/6/2017 (peça 23)”.

Tal entendimento está aderente ao decidido no Acórdão 122/2021-TCU-Plenário, Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, que pacificou a matéria nesta Corte.

Deve-se, portanto, reconhecer o registro tácito do referido ato ante os efeitos produzidos pela decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos do RE 636.533/RS (Tema 445), com repercussão geral reconhecida.

Ante o exposto, incorporo os pareceres da unidade técnica reproduzidos no Relatório precedente e endossados pelo *Parquet* como razão de decidir, entendo que deve ser dado provimento ao Pedido de Reexame e Voto para que o Tribunal adote a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

Importa ressaltar que, no referido julgamento, o TCU, *em nenhum momento*, tratou da eventual decadência administrativa da *União*, na forma prevista no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, limitando-se a reconhecer que a matéria atinente à legalidade do ato de aposentadoria em tela *estaria preclusa para a Corte de Contas desde 13/6/2012, motivo pelo qual deveria ser desconsiderado o primeiro julgamento de sua ilegalidade, em 27/6/2017.*

Daí por que, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e também desta Corte, entendo que:

a) cuidando-se a espécie de revisão de ato concessivo de pensão (que possui natureza complexa), o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 somente se inicia após a manifestação do Tribunal de Contas da União - expressa ou tácita;

b) no caso concreto, mesmo admitido que houve o registro tácito do ato de aposentadoria em 13/6/2012, a revisão administrativa deu-se em 2013, ou seja, dentro do prazo decadencial de 5 (cinco) anos.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É como voto.

VOTO-VISTA

Trata-se de processo da relatoria do eminente Ministro Sérgio Kukina, em que proferiu voto no qual negou provimento ao agravo interno interposto contra decisão que conheceu parcialmente do recurso especial da ora agravante e, nessa parte, negou-lhe provimento. Entendeu o relator que não se poderia falar em decadência do direito de a Administração rever a pensão por morte instituída por ex-servidor do Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

Pedi vista dos autos para inteirar-me melhor da questão.

Nas razões do presente agravo interno, a parte recorrente reitera a tese de ofensa ao art. 54 da Lei n. 9.784/1999 e alega que, em sede de embargos de

declaração, “trouxe aos autos cópia de acórdão proferido pelo TCU em 2021, por meio do qual a Corte de Contas expressamente reconheceu a decadência quanto à revisão da pensão da agravante, porque ocorrera o registro tácito da pensão em 13/06/2012, cinco anos após a chegada ao TCU do ato de instituição da pensão” (e-STJ fl. 1.187).

Observo que o recurso especial foi interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região assim ementado (e-STJ fls. 917/918):

Administrativo. Pensão por morte de servidor. Revisão. Ampla defesa. Decadência. Devolução das parcelas recebidas a maior.

I. Mércia Maria de Farias Cardoso Moura ajuizou ação ordinária contra a União objetivando a anulação de ato administrativo de revisão de sua pensão por morte de seu marido. Alega ter havido violação ao princípio da ampla defesa, decadência do direito de proceder à revisão e, ausência do dever de devolver os valores recebidos de boa-fé.

II. Deferida a tutela antecipada suspendendo a reposição ao erário e a redução do valor da Pensão por Morte, a que alude o Ofício n. 842/2013/GAB/14ª Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal.

III. O MM Juiz “a quo” julgou parcialmente procedente o pedido para declarar indevida a cobrança de valores pagos a maior à autora, a título de pensão por morte, até 08.07.2013. Condenou a União e a parte autora ao pagamento dos honorários advocatícios, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos termos do art. 85, §§ 2º e 8º, do CPC/2015, considerando em especial a pequena complexidade da causa.

IV. Inconformada, apelou a parte autora, reiterando o alegado na inicial.

V. Apela, também, a União, alegando que deve ser reformada a sentença na parte que assegurou à autora o direito de não devolver as parcelas anteriores à 08.07.2013. Pede, ainda, reforma da sentença quanto aos Honorários advocatícios, afastando a sucumbência recíproca.

VI. Inicialmente, saliente-se que não se configura, no caso, cerceamento de defesa, pois analisando os documentos Id. n. 150074 e 150017, verifica-se que a autora exerceu seu direito à defesa, apresentando, inclusive, recurso administrativo.

VII. No tocante à decadência, o STF entende que o TCU tem o prazo de cinco anos para homologar as aposentadorias. Após esse prazo os benefícios serão considerados homologados. A partir dessa data, começa a contar o prazo decadencial de cinco anos para a Administração revisar os seus atos.

VIII. No caso dos autos, a pensão da autora foi concedida em 2006 e não foi enviada ao TCU. Realizada a revisão em 2013, não há que se falar em decadência.

IX. Quanto à devolução dos valores recebidos a maior, a jurisprudência entende que não deve ser devolvidas as parcelas pagas em razão de erro da Administração, ou seja errônea interpretação ou má aplicação da lei.

X. Portanto, não devem ser devolvidas as prestações recebidas até 2013, ocasião em que a Administração corrigiu o seu ato.

XI. Com relação às parcelas recebidas após 2013, em virtude de antecipação de tutela, também é pacífico o entendimento no sentido de que o valor pago por força de decisão liminar, posteriormente revogada, deve ser devolvido.

XII. Desse forma, devem ser devolvidas as parcelas recebidas após o deferimento da antecipação de tutela.

XIII. No que diz respeito à verba honorária, esta Segunda Turma pontua entendimento majoritário no sentido de prestigiar o princípio da vedação da surpresa, segundo o qual não podem as partes ser submetidas a um novo regime processual financeiramente oneroso, ao meio de uma lide que ainda se desenvolve. E nessa linha, há que ser aplicada a disciplina do CPC de 1973, que não proibia a fixação de honorários em quantia certa e também não previa honorários advocatícios recursais. Ressalvado o ponto de vista do Relator que entende ser cabível a fixação dos honorários advocatícios recursais, se a sentença foi prolatada na vigência do CPC/2015, nos termos do REsp n. 1.636.124/AL, de Relatoria do Ministro Herman Benjamin, julg. em 06/12/2016, DJe 27.04.2017.

XIV. Determinada a sucumbência recíproca, nos termos do CPC de 1973.

XV. Apelações e remessa oficial parcialmente providas para determinar a sucumbência recíproca, nos termos do CPC de 1973.

Opostos dois embargos de declaração na sequência, os primeiros foram rejeitados e os segundos parcialmente providos, apenas para sanar omissão, sem efeitos modificativos.

Nas razões do especial, a parte recorrente alegou violação do art. 54 da Lei Federal n. 9.784/1999, sustentando a decadência administrativa de revisão da pensão por morte; contrariedade aos arts. 319 e 320 do CPC/73, diante da necessidade de aplicação dos efeitos materiais da revelia; e ofensa aos arts. 2º, 50 e 68 da mesma Lei n. 9.784/1999, por nulidade do processo administrativo. Suscitou, ainda, divergência jurisprudencial em matéria de honorários advocatícios.

Na decisão monocrática de e-STJ fls. 1.139/1.148, o Ministro Sérgio Kukina entendeu que não procede o argumento de afronta ao art. 54 da Lei n. 9.784/1999, porquanto o acórdão recorrido teria adotado fundamento que está em harmonia com a jurisprudência do STJ, no sentido de que o prazo

decadencial de cinco anos para a Administração revisar seus atos só teria início após a manifestação do TCU.

Afastou também a tese de violação dos arts. 319 e 320, II, do CPC/73, tendo em vista que esta Corte já se manifestou no sentido de que “não se aplicam os efeitos da revelia contra a Fazenda Pública uma vez que indisponíveis os interesses em jogo”.

Quanto à alegada ofensa aos arts. 2º, 50 e 68 da Lei n. 9.784/1999, aplicou os óbices das Súmulas 282 do STF e 211 do STJ, por ausência de questionamento, bem como a Súmula 7 do STJ, pois o exame da tese de existência de nulidades no processo administrativo demandaria o revolvimento de matéria fático-probatória.

Por fim, considerando que a tese de dissídio não foi acompanhada da indicação do dispositivo de lei federal objeto do alegado dissenso pretoriano, fez incidir *in casu* a Súmula 284 do STF.

Foram opostos embargos de declaração, em que a embargante alegou fato novo, consubstanciado em acórdão do TCU que reconheceu a decadência na apreciação da pensão da autora e determinou o registro tácito do ato de concessão da pensão na data de 13/06/2012.

Os aclaratórios foram rejeitados sob os fundamentos de ausência de omissão e preclusão consumativa, pois, “conquanto o noticiado julgamento pelo TCU tenha sido realizado em 8/6/2021 (fl. 1.165), posterior à interposição do apelo nobre, em 8/7/2019 (fl. 1.029), sua existência somente foi noticiada nos autos por meio dos presentes embargos de declaração, opostos em 13/4/2022 (fl. 1.150) em face de decisão publicada em 8/4/2022 (fl. 1.149)” (e-STJ fl. 1.179).

Contra essa decisão foi interposto o presente agravo interno, em que a parte agravante reafirma a tese de afronta ao art. 54 da Lei n. 9.784/1999 e defende a não ocorrência da preclusão em relação ao fato novo alegado nos embargos de declaração.

Tecido esse histórico, exsurge certo que a decadência do direito da Administração foi a única matéria impugnada no agravo interno, motivo pelo qual apenas o referido tema será objeto de análise nesta oportunidade.

Pois bem.

O tema relacionado à revisão (da legalidade) do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão há muito encontra terreno fértil para debates

e sofreu, ao longo dos últimos anos, evolução na jurisprudência tanto do STF quanto do STJ.

Inicialmente, registre-se que o Supremo Tribunal Federal, por considerar que o ato de aposentadoria, pensão ou reforma era complexo, sempre entendeu ser descabido cogitar decadência no período compreendido entre o ato administrativo concessivo e o posterior julgamento de sua legalidade pela Corte de Contas (MS 25.090, Relator: Min. *Eros Grau*, Tribunal Pleno, julgado em 02/02/2005, DJ 01/04/2005, pp-00007 Ement vol-02185-02 pp-00263).

E mais, a Excelsa Corte possuía, a princípio, o entendimento de que não haveria que falar sequer na participação dos interessados no processo analisado pelo TCU (MS 25.072, Relator Min. *Marco Aurélio*, Relator para acórdão: Min. *Eros Grau*, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2007, DJe-004 divulg 26/04/2007, public DJ 27-04-2007, pp-00062 Ement vol-02273-01 pp-00130).

Em julgamento iniciado em fevereiro de 2006 e finalizado apenas em setembro de 2010 – MS 25.116/DF, Relator Min. *Ayres Britto*, Tribunal Pleno, DJe 10/02/2011 –, após grande discussão acerca do tema, o STF, considerando os princípios da segurança jurídica e da confiança, reviu parcela desse seu posicionamento anterior, da seguinte forma: embora, de um lado, tenha mantido a ideia principal de que não se aplicaria a decadência do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 no controle do ato, de outra banda, estabeleceu que, após o prazo de cinco anos, a contar do ato concessivo (da aposentadoria, reforma ou pensão), a Corte de Contas deveria convocar os interessados (servidores de boa-fé) para que participassem do processo, garantindo-lhes o direito ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

Em ocasião posterior, o Supremo Tribunal Federal manteve essa última posição acerca do tema, e, no MS 24.781/DF (Relator para acórdão o Min. *Gilmar Mendes*, Tribunal Pleno, DJe 09/06/2011), estabeleceu, de maneira mais detalhada, que:

a) não se opera a decadência prevista no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União, que consubstanciam o exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF);

b) o TCU deve assegurar a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle de legalidade exercido, para registro de aposentadorias e pensões, ultrapassar o prazo de cinco anos; e

c) o prazo de 5 (cinco) anos deve ser contado a partir da data de chegada ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem para julgamento da legalidade e posterior registro.

Esse vinha sendo o entendimento do Supremo Tribunal Federal em relação ao controle de legalidade operado no âmbito da Corte de Contas (controle externo).

Em junho de 2011, foi reconhecida a existência de repercussão geral da questão constitucional relacionada à “incidência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 para a Administração anular ato de concessão de aposentadoria” (Tema 445, RE 636.553).

No julgamento do mérito da referida repercussão geral, em 25/05/2020, após amplo debate do tema, o entendimento do STF foi parcialmente modificado, tendo evoluído no sentido de considerar que, “em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas”.

Resolveu-se aplicar, por analogia, a norma do art. 1º do Decreto 20.910/1932 como parâmetro para definir o prazo (quinquenal) para que o Tribunal de Contas operasse o exercício do controle externo.

Cabe transcrever, por oportuno, excerto do aditamento ao voto condutor do acórdão:

Assim, apesar de entender que a concessão da aposentadoria é ato complexo e que o art. 54 da Lei 9784/1999 não se aplica diretamente à hipótese, parece-me que, por motivos de segurança jurídica e necessidade da estabilização das relações, é necessário fixar-se, por analogia, um prazo para que a Corte de Contas exerça seu dever constitucional.

Diante da inexistência de norma que incida diretamente à hipótese, aplica-se ao caso o disposto no art. 4º da LINDB, *in verbis*:

“Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

Nesses termos, tendo em vista o princípio da isonomia, parece-me que o mais correto seria a aplicação, por analogia, do Decreto 20.910/1932, que assim dispõe:

“Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem”

Ora, se o administrado tem o prazo de 5 anos para buscar qualquer direito contra a Fazenda Pública, também podemos considerar que o Poder Público, no exercício do controle externo, teria o mesmo prazo para rever eventual ato administrativo favorável ao administrado.

Podemos citar ainda a utilização do prazo de 5 anos pela Lei 9.873/1999 (que dispõe sobre a “prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta”), bem como a própria Lei 9.784/1999, que, apesar de não se aplicar diretamente ao caso, pode servir de diretriz para a fixação de prazo razoável ao Tribunal de Contas.

Feitas essas considerações, parece-me que a fixação do prazo de 5 anos se afigura razoável para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados.

Diante de todo o quadro já exposto, verifica-se que a discussão acerca da observância do contraditório e da ampla defesa após o transcurso do prazo de 5 anos depois da chegada do processo ao TCU encontra-se prejudicada. Isso porque findo o referido prazo, o ato de aposentação considerar-se-á registrado tacitamente, não havendo mais a possibilidade de alteração pela Corte de Contas. (Grifos acrescidos).

O julgado recebeu a seguinte ementa:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. 2. Aposentadoria. Ato complexo. Necessária a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Manutenção da jurisprudência quanto a este ponto. 3. Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados. 4. Termo inicial do prazo. Chegada do processo ao Tribunal de Contas. 5. Discussão acerca do contraditório e da ampla defesa prejudicada. 6. Tese: “Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas”. 7. Caso concreto. Ato inicial da concessão de aposentadoria ocorrido em 1995. Chegada do processo ao TCU em 1996. Negativa do registro pela Corte de Contas em 2003. Transcurso de mais de 5 anos. 8. Negado provimento ao recurso. (Grifos acrescidos).

Ou seja, o STF não reviu totalmente o seu entendimento de que a aposentadoria seria ato complexo, pelo que este (o ato administrativo concessivo) continua a reclamar o controle externo. Reafirmou, ainda, aquela Corte que não

haveria que se aplicar, nesses casos, a norma do art. 54 da Lei n. 9.784/1999, especialmente porque não seria a prática do ato de concessão (da aposentadoria, reforma ou pensão) o termo inicial da decadência, mas sim o registro do processo no TCU.

Ao mesmo tempo, o Supremo considerou que, ao ser deflagrado tal controle de legalidade na Corte de Contas (após o registro), esse exame deveria ser operado dentro de cinco anos (na forma do art. 1º do Decreto n. 20.910/1932), sob pena de o TCU não poder mais examinar a correção da concessão do ato (o que implicaria uma espécie de homologação tácita).

Como bem resume o Min. Dias Toffoli, quando da discussão do precedente em exame:

Uma outra questão é o fundamento da incidência do 54. O eminente Relator vai pela nova Lei de Introdução ao Direito brasileiro e o faz por analogia. Na prática, é o mesmo prazo, mas com termo a quo diferente, por Sua Excelência entender o ato como complexo, a partir da chegada ao Tribunal de Contas da União. (Grifos acrescidos).

Acontece que a discussão operada no Supremo – retratada no histórico acima citado, notadamente no recurso representativo de controvérsia – tinha como foco a aplicação (ou não) do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 em relação ao TCU (controle externo do ato), e não necessariamente ao próprio ente que concedeu a aposentadoria, pensão ou reforma (controle interno/autotutela).

Não obstante essa possível distinção entre os casos, o STJ tem compreendido, em alguns julgados, que, como houve a reafirmação de que a aposentadoria é ato complexo, o prazo (de cinco anos) para sua revisão pela própria Administração (e não pelo TCU) só se iniciaria após a conclusão (seja expressa, seja tácita) do processo na Corte de Contas.

Isto é, em alguns casos, o STJ tem decidido, de maneira ampla, que também a Administração não está obstada a rever o ato de concessão do benefício enquanto o Tribunal de Contas da União não se manifestar sobre a legalidade dele.

Nesse sentido, ilustrativamente:

Administrativo e Processual Civil. Embargos de declaração recebidos como agravo interno. Ação rescisória. Violação literal a dispositivo de lei não configurada. Servidor público distrital. Revisão de aposentadoria. Ato complexo.

Decadência. Inexistência. Entendimento consolidado no STJ. Agravo interno do servidor desprovido.

(...)

5. Ademais, o acórdão rescindendo, ao reconhecer que a concessão de aposentadoria é ato complexo, razão pela qual não cabe falar em prazo decadencial para a Administração revisá-lo antes da manifestação do Tribunal de Contas, o fez alinhado à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

6. Agravo Interno do Servidor desprovido.

(EDcl nos EDcl na AR 5.335/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 10/04/2019.)

Processual Civil. Administrativo. Servidor público. Pensão. Revisão administrativa. Prazo decadencial. Lei n. 9.784/99. Ato complexo. Necessidade de manifestação da Corte de Contas. Precedentes. Alegação de omissão no acórdão. Existente. Divergência não comprovada. Embargos acolhidos sem efeitos modificativos.

I - O presente feito decorre de ação, objetivando nulidade do ato administrativo praticado pela autoridade coatora que visa a anular a concessão do benefício de pensão por morte em favor do impetrante. Na sentença, deferiu-se o pedido de antecipação de tutela, e, no mérito, julgou-se procedente o pedido inicial. No Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a sentença foi mantida.

(...)

VII - *Por outro lado, a decisão ora impugnada decidiu com base na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, a concessão de aposentadoria é ato complexo, razão pela qual descabe falar em prazo decadencial para a Administração revisá-lo antes da manifestação do Tribunal de Contas.* Confira-se: AgInt no REsp 1.648.871/RS, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 05/12/2017, DJe 13/12/2017 e AgInt no REsp 1.626.905/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 16/02/2017, DJe 23/02/2017.

VIII - No mais, é vedado a esta Corte, na via especial, apreciar eventual ofensa à matéria constitucional, ainda que para fins de prequestionamento, sob pena de usurpação da competência reservada ao Supremo Tribunal Federal. Precedentes: EDcl nos EDcl no AgRg no AREsp n. 575.787/DF, Rel. Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Sexta Turma, julgado em 12/12/2017, DJe 19/12/2017; AgInt nos EDcl nos EDcl no REsp n. 1.677.316/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 5/12/2017, DJe 14/12/2017; EDcl no AgInt no REsp n. 1.294.078/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 28/11/2017, DJe 5/12/2017.

IX - Embargos de declaração parcialmente acolhidos sem efeitos modificativos nos termos da fundamentação.

(EDcl no AgInt no REsp 1.562.307/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 11/12/2018.) (Grifos acrescidos).

Tenho, porém, que esta Corte pode estar se equivocando na extensão da aplicação da tese.

Mesmo tendo votado em um dos julgados acima indicados (e, possivelmente, em alguns outros), aprofundando-me melhor no tema, entendo, com a devida vênia dos que comungam desse pensar, que adotar tal posição para todos os casos acaba por dilatar de forma extremamente excessiva o prazo decadencial para a Administração exercer seu poder de autotutela e rever o ato concessivo.

Nessa situação, agindo a Administração no estrito exercício do seu poder de autotutela (portanto, sem determinação do Tribunal de Contas da União), e não havendo a comprovação de má-fé dos destinatários dos atos, tenho que deverá ser observado o prazo decadencial geral do art. 54 da Lei n. 9.784/1999, a ser contado do ato de concessão da aposentadoria, pensão ou reforma.

A propósito:

Administrativo. Servidor público. Aposentadoria. Poder de autotutela. Termo inicial. Prazo decadencial. Observância. Repercussão Geral 636.553/RS. Não aplicação.

1. O termo inicial do prazo de decadência para Administração rever o ato de aposentadoria de servidor se dá com a concessão do próprio ato, estando ela sujeita ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, quando a revisão se dá sem determinação do órgão fiscalizador de Contas (TCU).

2. Não há que acolher a tese firmada no julgamento da Repercussão Geral n. 636.553/RS, porquanto se trata de prazo para que o TCU proceda ao registro do ato concessão de tal benefício, o que não é a hipótese dos autos.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp n. 1.591.422/RS, de minha relatoria, Primeira Turma, julgado em 20/9/2021, DJe de 1/10/2021.)

Processual Civil. Agravo interno. Servidor público. Universidade Federal. Legitimidade. Horas extras incorporadas. Decadência. Lei 9.784/1999. Violação ao art. 1.022 do CPC não caracterizada. Dispositivos de lei federal não prequestionados. Súmula 211/STJ.

1. A parte recorrente sustenta que o art. 1.022 do CPC/2015 foi violado, mas deixa de apontar, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Assevera apenas ter oposto Embargos de Declaração no Tribunal a quo, sem indicar as matérias sobre as quais deveria pronunciar-se a instância ordinária, nem demonstrar a relevância delas para o julgamento do feito. Assim, é inviável o conhecimento do Recurso Especial nesse ponto, ante o óbice da Súmula 284/STF.

2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que as Universidades Federais, pessoas jurídicas de direito público, autônomas, independentes e dotadas de personalidade jurídica própria, detêm legitimidade para a prática de atos processuais, sendo representadas por seus procuradores autárquicos, nos termos do disposto na LC 73/1993 (art. 17, I). Precedente: EDcl no AgRg no Ag 1.397.677/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 4/11/2013.

3. Não há falar em ofensa ao art. 114 do CPC/2015, porquanto a jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que, na hipótese dos autos, “inexiste obrigatoriedade de inclusão da União na figura de litisconsorte, já que é regular a demanda ajuizada exclusivamente em desfavor da Instituição de Ensino, a qual detém absoluta legitimidade para responder pelos atos veiculados na exordial” (REsp 1.796.396/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, segunda turma, DJe 12/9/2019).

4. *Embora a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça seja a de que o prazo decadencial do art. 54 da Lei 9.784/1999 não se consuma no período entre a data da aposentadoria e o exame da legalidade do ato pela Corte de Contas, quando a revisão do ato de concessão se dá pela própria Administração Pública, sem determinação do órgão fiscalizador de Contas (TCU), o prazo decadencial flui normalmente, sendo este o caso dos autos.* Precedente: AgRg no REsp 1.133.471/PE, Rel. Min. Regina Helena Costa, Quinta Turma, julgado em 27/5/2014, REPDJe 26/9/2014, DJe 25/6/2014.

5. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 1.761.407/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/5/2021, DJe de 1/7/2021.) (Grifos acrescidos).

Ainda, a jurisprudência do STJ também estabelece que o termo inicial para contagem do prazo decadencial de 5 anos previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, na hipótese de ter sido o ato praticado em momento anterior à edição do referido diploma, é a data da vigência dessa norma. Ilustrativamente:

Administrativo e Processual Civil. Recurso especial. Servidor público. Alegada violação ao art. 37 da CF/88. Impossibilidade de apreciação, na via recursal eleita. Acumulação inconstitucional de cargos públicos. Cassação de aposentadoria. Decadência administrativa não configurada, no caso concreto. Precedentes do STJ. Recurso especial parcialmente conhecido, e, nessa extensão, provido.

I. Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Trata-se, na origem, de demanda proposta por Marcos Antônio Alves de Araújo contra a Universidade Federal de Pernambuco, objetivando a anulação do ato administrativo da requerida que cassara sua aposentadoria no cargo de técnico em laboratório - recebida desde 17/02/2003 -, considerando a cumulação

indevida com sua aposentadoria no cargo de comissário de polícia do Estado de Pernambuco, recebida desde 29/04/2010. A sentença de improcedência do pedido foi reformada, pelo Tribunal a quo, em face da existência, na espécie, de decadência administrativa, na forma do art. 54, § 1º, da Lei 9.784/99, ensejando a interposição do presente Recurso Especial, pelas alíneas a e c do permissivo constitucional.

III. Em relação à alegada ofensa ao art. 37 da Constituição Federal, descabe a análise de contrariedade a dispositivos constitucionais, nesta via recursal, cuja competência é atribuída ao Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102), não se conhecendo do recurso, quanto ao ponto.

IV. *Não se olvida que é firme o entendimento desta Corte no sentido de que, caso o ato administrativo, acoimado de ilegalidade, tenha sido praticado antes da promulgação da Lei 9.784/99, a Administração tem o prazo decadencial de cinco anos para anulá-lo, a contar da vigência do aludido diploma legal. Se o ato tido por ilegal tiver sido executado após a edição da mencionada Lei, o prazo quinquenal da Administração contar-se-á da sua prática, sob pena de decadência.* A propósito: STJ, AgRg no REsp 1.563.235/RN, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe de 24/02/2016; AgRg no REsp 1.270.252/RN, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe de 05/09/2012.

V. Nos termos da jurisprudência desta Corte, “ao julgar o RE 636.553 (Rel. Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25/5/2020), sob o regime de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese segundo a qual, por ser de natureza complexa, o ato de concessão de aposentadoria de servidor público apenas se perfectibiliza mediante a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas, de modo que a contagem do prazo decadencial de 5 (cinco) anos, previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, somente se inicia com a chegada do processo à respectiva Corte de Contas” (STJ, AgInt no AREsp 1.631.348/RS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 28/10/2021).

VI. Além disso, “o termo inicial do prazo de decadência para Administração rever o ato de aposentadoria de servidor se dá com a concessão do próprio ato, estando ela sujeita ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, quando a revisão se dá sem determinação do órgão fiscalizador de Contas (TCU)” (STJ, AgInt no REsp 1.591.422/RS, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe de 1º/10/2021).

VII. Todavia, em hipóteses como a dos autos, esta Corte tem-se posicionado no sentido de que “não ocorre a decadência do direito da administração pública de adotar procedimentos para verificar a acumulação inconstitucional de cargos públicos, principalmente porque os atos inconstitucionais jamais se convalidam pelo mero decurso do tempo. Precedentes” (STJ, AgInt no REsp 1.522.353/RS, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 08/08/2021). No mesmo sentido: STJ, AgInt no REsp 1.952.026/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 04/11/2021; AgInt no REsp 1.442.008/RS, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe de 27/11/2020.

VIII. Recurso Especial conhecido, em parte, e, nessa extensão, provido.

(REsp n. 1.890.871/PE, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 8/2/2022, DJe de 10/2/2022.) (Grifos acrescentados)

Agravo interno no recurso especial. Anistia. Lei n. 8.878/94. Ausência de negativa de prestação jurisdicional. Fundamento que ampara o acórdão recorrido não impugnado. Incidência da Súmula 283/STF. Decadência. Não ocorrência. Indenização. Demora na reintegração. Não cabimento.

1. Afasta-se a ofensa ao art. 535, II, do CPC/73, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. O recurso especial não impugnou fundamento basilar que ampara o acórdão recorrido, o que atrai a aplicação do óbice previsto na Súmula 283/STF, que assim dispõe: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida se assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles”.

3. *Quanto à ocorrência de decadência, verifica-se que o entendimento perfilhado pelo Tribunal de origem se encontra em harmonia com a jurisprudência desta Corte, segundo a qual “o termo inicial para contagem do prazo decadencial de 5 anos, previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/99, na hipótese de o ato ter sido praticado anteriormente, é a data da vigência dessa norma.”* (AgInt no REsp 1.254.214/RS, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 27/5/2019, DJe 29/5/2019).

4. Por fim, “não é devida nenhuma espécie de pagamento retroativo aos servidores anistiados nos termos da Lei n. 8.878/1994 (demitidos no Governo Collor), mas somente a partir do seu efetivo retorno à atividade, razão pela qual não há falar em indenização por danos materiais e morais pela mora na readmissão, ou mesmo da paralisação do processo de anistia” (AgInt no AREsp 1.141.355/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 26/8/2019, DJe 29/8/2019).

5. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.582.824/PE, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 23/11/2020, DJe de 26/11/2020.) (Grifos acrescentados).

É claro que a situação é diversa quando a Administração atua em cumprimento a uma determinação da Corte de Contas. Nessa hipótese, será perfeitamente aplicável o entendimento do STF de inexistência de prazo decadencial, já que a Administração estará se limitando a dar cumprimento à ordem do Tribunal de Contas da União emanada da sua função de controle, e não realizando o seu poder de autotutela, estritamente falando.

Nesse sentido, destaca-se novamente a lição de Lucas Rocha Furtado, na obra já anteriormente citada (págs. 257/258):

Passemos ao exame das questões relativas à possibilidade e aos limites para que a Administração possa rever os seus atos de concessão de aposentadoria ou de pensão.

Constatada a ilegalidade na concessão de aposentadoria, pensão ou reforma, o primeiro aspecto a ser considerado pela Administração com vistas à anulação do ato é a verificação da ocorrência de registro no TCU, ou no respectivo Tribunal de Contas Estadual, no caso de se tratar de ato praticado pelas Administrações estaduais ou municipais.

A primeira condição para a Administração rever o seu ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão é que o TCU ainda não tenha apreciado o ato, conforme preconizam a Súmula n. 6 da Jurisprudência do STF e a Súmula n. 199 do TCU.

Não tendo o ato de concessão sido apreciado pelo Tribunal, é preciso distinguir os casos em que fique comprovada má-fé - que, conforme já observado, não se sujeitam ao prazo de cinco anos fixado no art. 54 da Lei n. 9.874/99 - e os casos em que haja boa-fé, que se sujeitam ao prazo prescricional.

Comprovando-se a má-fé (em processo administrativo que tenha assegurado a ampla defesa e o contraditório nos termos da Lei n. 9.784/99) e não tendo sido o ato apreciado pelo TCU, a Administração poderá anulá-lo, ainda que praticado há mais de cinco anos.

Não se comprovando a má-fé e não tendo o ato sido apreciado pelo Tribunal, a Administração poderá revê-lo, desde que tenha sido praticado há menos de cinco anos.

A má ou boa-fé do administrado irá interferir apenas na possibilidade de o ato ser anulado após a expiração do prazo de cinco anos. Ainda que tenha havido boa-fé por parte do administrado, se o ato foi praticado dentro do citado prazo, deverá a Administração proceder à sua invalidação.

Na segunda hipótese, que se verificado o ato já tenha sido registrado pelo Tribunal, a Administração deverá submeter o processo administrativo de revisão ao TCU, a fim de que o Tribunal delibere sobre a matéria, conforme determina a Súmula n. 6 do STF e a Súmula n. 199 do TCU.

Estabelece-se, assim, a seguinte premissa: agindo a Administração no exercício do seu poder de autotutela e não havendo a comprovação de má-fé dos destinatários, deverá ser observado o prazo decadencial de cinco anos para a revisão do ato concessivo de aposentadoria, pensão e reforma, nos moldes previstos no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. Logo, desde que não comprovada a má-fé (que somente poderá ser verificada em cada caso concreto), haverá a

configuração da decadência do direito de a Administração, em sede de controle interno, rever os atos de aposentação, pensionamento e reforma.

Necessário destacar que, no caso, de acordo com os registros feitos pelas instâncias ordinárias, a pensão da autora fora concedida em 2006 e a revisão interna (autotutela) foi realizada apenas em 2013, mais de 5 anos após a concessão.

Assim, a revisão se operou no exclusivo e típico exercício do poder de autotutela, e não em decorrência do resultado do controle externo da Corte de Contas.

Quanto ao ponto, salienta-se excerto do acórdão proferido pelo Tribunal de origem (e-STJ fl. 915):

No tocante à decadência, o STF entende que o TCU tem o prazo de cinco anos para homologar as aposentadorias. Após esse prazo os benefícios serão considerados homologados. A partir dessa data, começa a contar o prazo decadencial de cinco anos para a Administração revisar os seus atos.

No caso dos autos, a pensão da autora foi concedida em 2006 e não foi enviada ao TCU. Realizada a revisão em 2013, não há que se falar em decadência.

Quanto à devolução dos valores recebidos a maior, a jurisprudência entende que não deve ser devolvidas as parcelas pagas em razão de erro da Administração, ou seja errônea interpretação ou má aplicação da lei.

Portanto, não devem ser devolvidas as prestações recebidas até 2013, ocasião em que a Administração corrigiu o seu ato.

Nesse passo, em se considerando que buscou a Administração a revisão, por conta própria, do ato inicial de concessão da pensão por morte, datado do ano de 2006, providência que somente se veio a ultimar em maio de 2013, forçoso o reconhecimento da decadência, à luz das orientações acima aludidas.

Ante o exposto, pedindo vênias ao eminente relator, voto acompanhando a divergência inaugurada pela eminente Ministra Regina Helena, no sentido de *dar provimento* ao agravo interno, para reconhecer a decadência do direito de a Administração rever a pensão por morte instituída em favor da autora.

É como voto.

VOTO-VENCEDOR

Nos termos do relatado pelo Sr. Ministro Sérgio Kukina, trata-se de agravo interno interposto por *Mércia Maria de Farias Cardoso Moura* em face de decisão

mediante a qual se negou provimento ao seu Recurso Especial, ao fundamento de que não incide o prazo decadencial para revisão do ato administrativo de concessão de benefício antes de sua homologação pela Corte de Contas, por tratar-se de ato administrativo complexo.

Em suas razões, a parte agravante sustenta o reconhecimento da decadência administrativa, porquanto a revisão do benefício ocorreu quando decorridos mais de cinco anos do ato de concessão da pensão por morte, não havendo manifestação do Tribunal de Contas nesse período.

Nesse contexto, a controvérsia submetida a esta Corte cinge-se a definir o termo inicial da contagem do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, na hipótese de a revisão decorrer de ato próprio da Administração e não do controle de legalidade pelo Tribunal de Contas.

O art. 54 da Lei n. 9.784/1999, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, disciplinou expressamente o termo inicial da contagem do prazo decadencial quinquenal para a Administração anular os atos administrativos dos quais decorram efeitos favoráveis para os destinatários, *in verbis*:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, *contados da data em que foram praticados*, salvo comprovada má-fé.

§ 1º *No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.*

§ 2º *Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.*

Desse modo, admitir-se que a contagem do prazo decadencial somente se iniciaria após a manifestação do Tribunal de Contas, tornaria inócuo o limite temporal expressamente disposto na lei para o exercício do poder de autotutela da Administração Pública.

Logo, exsurge escorreito o entendimento, já firmado por esta Corte, segundo o qual, quando a revisão do benefício decorrer de iniciativa própria da pessoa jurídica que concedeu a prestação, e não em razão de decisão do Tribunal de Contas, o prazo decadencial deve atender ao regramento do art. 54 da Lei n. 9.784/1999, conforme precedentes recentes de ambas as Turmas de Direito Público desta Corte Superior:

Administrativo. Embargos de declaração. Recurso especial. Aposentadoria. Averbação de tempo de serviço rural. Poder de autotutela. Termo inicial. Prazo

decadencial. Tema 445/STF. Não aplicação. Erro constatado. Embargos acolhidos para correção, sem alteração no resultado.

1. Os Embargos de declaração destinam-se a suprir omissão, afastar obscuridade ou eliminar contradição existente no julgado.

2. Constatado o erro na aplicação do Tema 445/STF, devem ser acolhidos os embargos para afastar sua aplicação.

3. Hipótese em que se discute o prazo decadencial para revisão do ato de concessão de aposentadoria pelo exercício de autotutela da Administração, e não de controle externo do Tribunal de Contas.

4. *Acórdão de origem que está em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que o “termo inicial do prazo de decadência para Administração rever o ato de aposentadoria de servidor se dá com a concessão do próprio ato, estando ela sujeita ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, quando a revisão se dá sem determinação do órgão fiscalizador de Contas (TCU)”* (AgInt no REsp 1.591.422/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 20/9/2021, DJe de 1º/10/2021).

5. Embargos de declaração acolhidos, sem efeitos modificativos.

(EDcl nos EDcl no REsp n. 1.556.399/RS, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 9.10.2023, DJe 16.10.2023 - destaques meus).

Administrativo e Processual Civil. Recurso especial. Servidor público. Alegada violação ao art. 37 da CF/88. Impossibilidade de apreciação, na via recursal eleita. Acumulação inconstitucional de cargos públicos. Cassação de aposentadoria. Decadência administrativa não configurada, no caso concreto. Precedentes do STJ. Recurso especial parcialmente conhecido, e, nessa extensão, provido.

I. Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Trata-se, na origem, de demanda proposta por Marcos Antônio Alves de Araújo contra a Universidade Federal de Pernambuco, objetivando a anulação do ato administrativo da requerida que cassara sua aposentadoria no cargo de técnico em laboratório - recebida desde 17/02/2003 -, considerando a cumulação indevida com sua aposentadoria no cargo de comissário de polícia do Estado de Pernambuco, recebida desde 29/04/2010. A sentença de improcedência do pedido foi reformada, pelo Tribunal a quo, em face da existência, na espécie, de decadência administrativa, na forma do art. 54, § 1º, da Lei 9.784/99, ensejando a interposição do presente Recurso Especial, pelas alíneas a e c do permissivo constitucional.

III. Em relação à alegada ofensa ao art. 37 da Constituição Federal, descabe a análise de contrariedade a dispositivos constitucionais, nesta via recursal, cuja competência é atribuída ao Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102), não se conhecendo do recurso, quanto ao ponto.

IV. Não se olvida que é firme o entendimento desta Corte no sentido de que, caso o ato administrativo, acoimado de ilegalidade, tenha sido praticado antes da promulgação da Lei 9.784/99, a Administração tem o prazo decadencial de cinco anos para anulá-lo, a contar da vigência do aludido diploma legal. Se o ato tido por ilegal tiver sido executado após a edição da mencionada Lei, o prazo quinquenal da Administração contar-se-á da sua prática, sob pena de decadência.

A propósito: STJ, AgRg no REsp 1.563.235/RN, Rel. Ministra *Assusete Magalhães*, Segunda Turma, DJe de 24/02/2016; AgRg no REsp 1.270.252/RN, Rel. Ministro *Benedito Gonçalves*, Primeira Turma, DJe de 05/09/2012.

V. Nos termos da jurisprudência desta Corte, “ao julgar o RE 636.553 (Rel. Ministro *Gilmar Mendes*, Tribunal Pleno, DJe 25/5/2020), sob o regime de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese segundo a qual, por ser de natureza complexa, o ato de concessão de aposentadoria de servidor público apenas se perfectibiliza mediante a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas, de modo que a contagem do prazo decadencial de 5 (cinco) anos, previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, somente se inicia com a chegada do processo à respectiva Corte de Contas” (STJ, AgInt no AREsp 1.631.348/RS, Rel. Ministro *Sérgio Kukina*, Primeira Turma, DJe de 28/10/2021).

VI. Além disso, “o termo inicial do prazo de decadência para Administração rever o ato de aposentadoria de servidor se dá com a concessão do próprio ato, estando ela sujeita ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, quando a revisão se dá sem determinação do órgão fiscalizador de Contas (TCU)” (STJ, AgInt no REsp 1.591.422/RS, Rel. Ministro *Gurgel de Faria*, Primeira Turma, DJe de 1º/10/2021).

VII. Todavia, em hipóteses como a dos autos, esta Corte tem-se posicionado no sentido de que “não ocorre a decadência do direito da administração pública de adotar procedimentos para verificar a acumulação inconstitucional de cargos públicos, principalmente porque os atos inconstitucionais jamais se convalidam pelo mero decurso do tempo. Precedentes” (STJ, AgInt no REsp 1.522.353/RS, Rel. Ministro *Og Fernandes*, Segunda Turma, DJe de 08/08/2021). No mesmo sentido: STJ, AgInt no REsp 1.952.026/RS, Rel. Ministro *Herman Benjamin*, Segunda Turma, DJe de 04/11/2021; AgInt no REsp 1.442.008/RS, Rel. Ministro *Gurgel de Faria*, Primeira Turma, DJe de 27/11/2020.

VIII. Recurso Especial conhecido, em parte, e, nessa extensão, provido.

(REsp n. 1.890.871/PE, relatora Ministra *Assusete Magalhães*, Segunda Turma, julgado em 8.2.2022, DJe 10.2.2022 - destaques meus).

Processual Civil. Administrativo. Servidor público federal. Revisão da aposentadoria. Decadência do direito de rever ato administrativo.

I - Na origem, trata-se de ação ordinária contra a Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS objetivando impedir a universidade de reduzir a rubrica FC Judicial dos proventos de aposentadoria da parte autora, ou de

descontar qualquer valor à título de reposição ao erário. Por sentença, julgou-se improcedente o pedido. No Tribunal de origem, a sentença foi mantida. Esta Corte negou provimento ao recurso especial.

II - Com relação à alegação da necessidade de afastamento do prazo decadencial, não merece reparos o julgado recorrido, porquanto se encontra em consonância com o entendimento desta Corte Superior.

III - Embora a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça seja de que o prazo decadencial do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 não se consuma no período entre a data da aposentadoria e o exame da legalidade do ato pela Corte de Contas, quando a revisão do ato de concessão se dá pela própria administração pública, sem determinação do órgão fiscalizador de Contas (TCU), o prazo decadencial flui normalmente, sendo este o caso dos autos. Nesse sentido: AgInt no AgRg no REsp n. 1.580.246/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/2/2017, DJe 18/0/2017 e AgRg no REsp n. 1.133.471/PE, relatora Ministra Regina Helena Costa, Quinta Turma, julgado em 27/5/2014, REPDJe 26/9/2014, DJe 25/6/2014.

IV - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 1.706.341/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19.4.2021, DJe 23.4.2021 - destaques meus).

No caso, a pensão por morte foi concedida à autora em 2006 e a revisão administrativa, decorrente de ato próprio da Administração e não de decisão do Tribunal de Contas, foi realizada em 2013, quando já transcorrido o prazo decadencial quinquenal estabelecido no art. 54 da Lei n. 9.784/1994.

Vale pontuar que tal entendimento não contraria a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema n. 445/STF, no qual se reafirmou a compreensão de que os atos administrativos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão revelam natureza complexa, aperfeiçoando-se somente após o julgamento de sua legalidade pelo Tribunal de Contas, como bem destacado pelo Sr. Ministro Relator.

De fato, após o transcurso do prazo decadencial quinquenal encerra-se apenas a possibilidade do exercício de autotutela da Administração Pública.

Contudo, dada a sua natureza de ato complexo, ainda poderá ser revisto em cumprimento a determinação da Corte de Contas.

Posto isso, com a licença do Sr. Ministro Relator, *dou provimento* ao Agravo Interno para reconhecer a decadência do direito de a Administração rever a pensão por morte instituída em favor da autora.

É como voto.

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 62.893-SP
(2020/0030281-2)**

Relator: Ministro Sérgio Kukina
Recorrente: Benedito Carlos Nogueira
Recorrido: Ademir Jesus Ferreira
Recorrente: Antonio Portazio
Recorrente: Antonio Carlos da Fonte
Recorrente: Eugenio Irineu Venturin
Recorrente: Ingrid Arendt
Recorrente: Joao Carlos de Souza
Recorrente: Luzia Aparecida de Souza
Recorrente: Marcos Alexandre Regis
Recorrente: Marco Antonio Gisse
Recorrente: Julio Cesar Chiari
Recorrente: Mario Rogerio Monteiro Verona
Recorrente: Sirlei Maria Carboni Bertolini
Recorrente: Elisangela da Silva
Recorrente: Joao Dortas
Recorrente: Jonatas Braz Sena
Recorrente: Alessandra Cristina Dias Fernandes
Recorrente: Cyntia de Oliveira Silva
Recorrente: Giselle Canatto Nucci
Recorrente: Nubia Regina de Jesus Alferi
Recorrente: Silvia Helena Berga de Carvalho
Recorrente: Joao Batista da Silva
Recorrente: Alexandre Simao
Recorrente: Benedito Francisco Simao
Recorrente: Andrea Ribeiro de Brito
Recorrente: Erika Lucirio Frois
Recorrente: Fabio Ribeiro
Recorrente: Juliana Filipini
Recorrente: Leticia Maria Forato
Recorrente: Liliane Amaral de Almeida

Recorrente: Marcio Alberto Cid
Recorrente: Rita de Cassia Ferreira
Recorrente: Rosana Aparecida de Lima
Recorrente: Silvana Santana dos Santos
Recorrente: Gabriel Moraes Carvalho
Recorrente: Jose Carlos Sbravati Junior
Recorrente: Rodrigo Thiago Ramos Santana
Recorrente: Valter Bernardo de Arruda
Recorrente: Bruna Carla dos Santos Silvestre
Recorrente: Fabiana de Fatima da Silva Vantini
Recorrente: Joao Henrique Aprigio da Silva
Recorrente: Josemilia Auriene Fernandes Padin
Recorrente: Odete Perpetua Jacomelli Machado
Recorrente: Roseli Amaral de Almeida
Recorrente: Afonso Denis Martins
Recorrente: Aparecido Fernando Franco
Recorrente: Claudio de Lima
Recorrente: Dirceu Jose de Souza
Recorrente: Laercio Barcelos
Recorrente: Sidinei Frois
Recorrente: Joao Daniel da Silva
Recorrente: Jose Roberto dos Santos
Recorrente: Mario Jose Caruso
Recorrente: Adriana Bueno da Silva
Recorrente: Delamar Martins da Silva
Recorrente: Valmir Lanca dos Santos
Recorrente: Ana Maria Sanches
Recorrente: Danielle de Fatima Garcia das Novas
Recorrente: Marilda dos Santos Baldini
Recorrente: Tania Aparecida de Souza
Recorrente: Andrea Fatima Braz
Recorrente: Marcia Adriana Alves Salles
Recorrente: Cristiani de Cassia Mauri
Recorrente: Edsandra Keile Centuriao Domingues

Recorrente: Fatima Aparecida Angelo
Recorrente: Giani Aparecida Bernardes
Recorrente: Greice Denise Negri Gozzo
Recorrente: Vanessa Alves da Silva
Recorrente: Antonio Trassi Sobrinho
Recorrente: Leonardo Monteiro Martins
Recorrente: Nelson Aparecido Lucarini
Recorrente: Osvalter Paulino Junior
Recorrente: Antonio Nelson de Campos
Recorrente: Flavio Cesar Costa
Recorrente: Rogerio Alves Aguiar
Recorrente: Ali Abdel Hamid
Recorrente: Andre Leandro Rodrigues
Recorrente: Edson Marques
Recorrente: Rosemeire Baptista Rodrigues da Silva
Recorrente: Silvana da Silva
Recorrente: Valdilene Aparecida Garcia Violato
Recorrente: Orivaldo Correa Santesso
Recorrente: Adriana Mendes de Oliveira Teixeira
Recorrente: Andresa Reis Prado Volpi
Recorrente: Aretuza Carvalho
Recorrente: Carmen Donizeti Franca Ferraz
Recorrente: Eliane de Cassia Kiill Santos
Recorrente: Lais Galbiati
Recorrente: Rosana Rodrigues da Cruz
Recorrente: Silvana Lucia Torres de Albuquerque Machado
Recorrente: Cristiane de Jesus
Recorrente: Eliana de Oliveira Rosa
Recorrente: Julio Cesar Freire
Recorrente: Oswaldo Ferreira dos Santos Filho
Recorrente: Rosana Aparecida Noya Pronesti
Recorrente: Diego Henrique Gomes
Recorrente: Doraci Aparecida Vidotti
Recorrente: Joaquim Luiz Candido de Mattos

Recorrente: Vladimir Merighi
Recorrente: Marcia Helena de Godoy
Recorrente: Maria Lucia de Oliveira
Recorrente: Nelia Alves Machado Colombo
Advogado: Gustavo Giangulio Cardoso Pires - SP405919
Recorrido: Estado de São Paulo
Procurador: Caio Gentil Ribeiro e outro(s) - SP347269

EMENTA

Processual Civil. Recurso ordinário em mandado de segurança. Título executivo judicial formado em dissídio coletivo de greve ajuizado pela Municipalidade de Catanduva/SP. Decisão do Presidente do TJSP que sobresta pulverizadas execuções individuais para conferir primazia à execução coletiva daquele título pelo Sindicato dos Servidores Municipais. Economia processual. Inexistência de ilegalidade e de abuso de poder. Ausência de ofensa a direito líquido e certo. Recurso não provido.

1. A concessão do mandado de segurança repressivo vai condicionada à plena e cumulativa satisfação dos requisitos elencados no art. 1º da lei de regência (Lei n. 12.016/2009), a saber: (i) que o Impetrante seja titular de um direito líquido e certo violado; (ii) que esse direito não encontre amparo pelas vias do *habeas corpus* ou do *habeas data*; e que (iii) a apontada violação resulte de ato ilegal ou abusivo praticado por autoridade.

2. Caso concreto em que não se descortina a alegada violação a direito líquido e certo dos impetrantes.

3. Não se revela ilegal nem abusivo ato do Presidente de Tribunal que determina o sobrestamento de múltiplas execuções individuais, em ordem a que tais pleitos sejam abarcados e atendidos no âmbito de execução coletiva de valores remuneratórios já deflagrada contra a Municipalidade, nos autos principais, pelo respectivo Sindicato de Servidores, em ordem a racionalizar e uniformizar a atividade judicial, dando concretude ao princípio da economia processual.

4. Recurso ordinário dos exequentes individuais não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma, por unanimidade, negar provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília (DF), 20 de fevereiro de 2024 (data do julgamento).

Ministro Sérgio Kukina, Relator

DJe 23.2.2024

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sérgio Kukina: Cuida-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto por *Benedito Carlos Nogueira e outros 101 (cento e um) recorrentes*, todos servidores ou ex-servidores municipais de Catanduva/SP, contra o acórdão de fls. 1.144/1.156, proferido à unanimidade de votos pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cujo aresto ostenta a seguinte ementa:

Mandado de segurança. Decisão da Presidência deste Tribunal de Justiça que determinou o sobrestamento de todas as execuções individuais ajuizadas objetivando o cumprimento do decidido em dissídio coletivo de greve ajuizado pela Municipalidade de Catanduva. Decisão atacada que visa ao não comprometimento do acesso à justiça de toda a coletividade (eis que trata-se de 3.000 credores), prestigia a celeridade processual, a instrumentalidade das formas, além de efetivar o dever de cooperação entre as partes e a ordem jurídica justa. Decisão mantida. Segurança denegada. (fl. 1.152).

Colhe-se dos autos que o subjacente mandado de segurança foi impetrado contra decisão do Presidente do TJSP exarada nos autos do *Processo n. 0003585-02.2019.8.26.0000*, mediante a qual a Autoridade impetrada determinou o sobrestamento de todas as execuções individuais ajuizadas até aquele momento para que – em razão da aquiescência da Edilidade e do Sindicato dos Funcionários e Servidores Públicos Municipais de Catanduva à proposta

formulada pelo Ministério Público – fosse promovida a execução coletiva e de forma mandamental do julgado que obrigou a Municipalidade à concessão de reajuste anual de 5% (cinco por cento) aos seus servidores, com condenação ao pagamento dos atrasados.

A Corte estadual, como se infere da ementa do aresto recorrido, denegou a ordem por compreender que a medida impugnada não ofendeu direito líquido e certo dos impetrantes, porquanto “visou à celeridade processual e ao não comprometimento do acesso à Justiça de toda a coletividade, eis que se trata de 3.000 (três mil) credores, o que evidentemente causaria um caos na prestação do serviço jurisdicional, não só na Comarca, como também em eventual grau recursal” (fl. 1.154), bem como “efetiva o dever de cooperação que deve haver entre as partes, previsto no artigo 6º, do Código de Processo Civil” (fls. 1.154/1.155), além de encontrar amparo em precedente deste STJ (*REsp n. 767.741/PR*, Relator Min. *Sidnei Beneti*, Terceira Turma, DJe de 24/8/2010).

Nas razões recursais, fls. 1.162/1.215, os recorrentes relatam o histórico da formação do título executivo e, voltando-se contra os fundamentos do acórdão recorrido, elencam argumentos para diferenciar a hipótese cuidada por esta Corte no *REsp n. 767.741/PR* do caso que ora se examina, de modo que, segundo entendem, o aludido precedente não seria aplicável à presente causa. No mais, retomam as teses articuladas na vestibular, reiterando que “qualquer decisão posterior a todos os atos processuais alcançados pela preclusão (consumativa - apresentação de impugnação; temporal - certidão de decurso do prazo e lógica - intimação), não podem ter seu andamento processual alterado, atingindo direito líquido e certo dos Impetrantes, ainda mais que em execução coletiva da qual os Impetrantes não fazem parte” (fl. 1.193). Apontam, ainda, ofensa à coisa julgada, pois “não poderia decisão futura sobrestar as execuções individuais, sob pena de ferir o trânsito em julgado, como de fato ocorrerá” (fl. 1.194) e contestam a diretriz proposta pelo *Parquet* estadual, que, segundo compreendem, “vai contra o próprio CPC, que é claro dispondo que ao exequente cabe o ônus de apresentar o demonstrativo discriminado e atualizado do crédito, devendo conter o quanto dispõe os incisos I ao VI, de modo que, na forma do § 1º, em havendo pluralidade de exequentes, como é o caso, cada qual deve apresentar seu próprio demonstrativo” (fl. 1.197). Por fim, indicam que o ato impugnado representou “ofensa ao ato jurídico perfeito, à preclusão consumativa e à preclusão temporal”, pelo que deve ser invalidado.

Em contrarrazões, fls. 3.254/3.263, o Estado de São Paulo pondera que “o inconformismo dos Autores não tem nenhuma base legal, não existindo

direito líquido e certo a ser tutelado neste mandado de segurança” (fl. 3.257), isso porque: “(i) o sindicato é, por disposição constitucional, substituto de toda a categoria. Além disso, a concentração dos atos executivos em execução coletiva (ii) é imposição dos princípios de economia processual, da razoável duração do processo e dos princípios da utilidade e da menor onerosidade da execução, (iii) não tem nenhuma relação com preclusão, nem importa qualquer desrespeito [à] coisa julgada e (iv) não viola norma do Código de Processo Civil” (fl. 3.256/3.257). Por fim, para afastar as demais alegações autorais, argumenta o mesmo ente público:

Quanto à preclusão, os recorrentes alegam ter ocorrido preclusão consumativa (em razão da apresentação de impugnação), temporal (em razão de certidão de decurso de prazo) e lógica (em razão da intimação [sic]).

A preclusão consumativa impede a prática de ato já praticado, definição da qual já se deduz a insubsistência do argumento dos recorrentes. Afinal, o sobrestamento das execuções individuais não se deu por nova impugnação, mas por decisão proferida na execução coletiva. A preclusão temporal impede a prática de ato extemporaneamente, o que também não ocorreu, pela mesma razão de que o ato que determinou o sobrestamento foi decisão judicial proferida em execução coletiva e não nova impugnação. Já preclusão lógica é a que impede a realização de ato incompatível logicamente com ato já praticado, e nada há de “logicamente incompatível” entre a determinação de sobrestamento na execução coletiva e qualquer ato praticado pelas partes no processo.

A alegação de violação à coisa julgada é igualmente fraca. Afinal, decisão interlocutória que fixou prazo para ajuizamento de execuções individuais não é desrespeitada se, posteriormente, em face de acordo celebrado entre Sindicato e Prefeitura em execução coletiva, determina-se o sobrestamento dessas execuções individuais. Vale dizer, tal decisão interlocutória, ao meramente fixar prazo, não garantiu a ninguém direito a que se mantivessem execuções individuais sem nenhuma utilidade e com grave ônus à Fazenda e ao Judiciário. (fl. 3.262).

Já o Ministério Público Federal, em parecer de lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República Flávio Giron, manifestou-se pelo não provimento do recurso, pelas razões que declinou no parecer de fls. 3.293/3.296, assim ementado:

Administrativo e Processual Civil. Ação Coletiva. Sobrestamento das ações de execução individuais em razão do vultoso número de credores (“mais de três mil”). Execução coletiva e de forma mandamental do julgado. Possibilidade. Aplicações dos princípios da celeridade processual e da instrumentalidade das

formas. Manutenção do aresto vergastado por suas suficientes e jurídicas razões. Precedente. Parecer pelo desprovimento do recurso. (fl. 3.293).

Recurso tempestivo e representação regular (fls. 47/146).

Benefício de gratuidade de justiça deferido na origem (fl. 423).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Sérgio Kukina (Relator): O êxito do recurso ordinário constitucional interposto contra acórdão que denega a segurança vai condicionado à demonstração de erro – de procedimento ou de aplicação do direito – constatável no aresto combatido.

Na hipótese em exame, sustentam os recorrentes equivocada aplicação do direito, ao argumento de que a Corte estadual errou ao acolher o parecer ministerial, no que este “opinou pelo provimento em caráter mandamental por entender achar se tratar de lide multitudinária, o que não é o caso[,] visto que o Município contém número certo de servidores, beirando a casa dos 3 (três mil), muito menos do que o número de credores de qualquer recuperação judicial de médio porte” (fl. 1.187). Aduzem as razões pelas quais compreendem não se aplicar ao caso o decidido por este Pretório no REsp n. 767.741/PR, alicerce do acórdão recorrido.

Em defesa do que entendem ser seu direito líquido e certo, os autores recorrentes ponderam que “houve processos em que o município concordou com parte dos cálculos, e outros em que o Município perdeu/deixou escoar seu prazo, sendo certificado pelo Cartório do Órgão Especial, momento em que os Exequentes pediram a homologação dos cálculos e posterior expedição de RPV” (fl. 1.192), de forma que “qualquer decisão posterior a todos os atos processuais alcançados pela preclusão (consumativa - apresentação de impugnação; temporal - certidão de decurso do prazo e lógica - intimação), não podem ter seu andamento processual alterado” (fl. 1.193). Quanto ao mais, retomam os argumentos vertidos na peça inicial, reiterando que o decisório apontado como ato coator, para “além de atingir direito líquido e certo dos demandantes, também fere a própria segurança jurídica” (fl. 26).

Tenho, porém, não lhes assistir razão, eis que, a meu juízo, a denegação da ordem, ainda que por fundamentação diversa, é a medida que se impõe.

Com efeito, a concessão do mandado de segurança repressivo, como é o caso que ora se reexamina, vai condicionada à plena e cumulativa satisfação dos requisitos elencados no art. 1º da lei de regência (*Lei n. 12.016/2009*), a saber: (i) que o Impetrante seja titular de um direito líquido e certo violado; (ii) que esse direito não encontre amparo pelas vias do *habeas corpus* ou do *habeas data*; e que (iii) a apontada violação resulte de ato ilegal ou abusivo praticado por autoridade.

Confira-se:

Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

No caso, a Corte bandeirante, à unanimidade, acompanhou o voto condutor do aresto recorrido e denegou a ordem, firme em que “não se vislumbra na decisão atacada *ofensa a direito líquido e certo dos impetrantes*” (fl. 1.154, destaquei). Realçou, assim, a ausência do primeiro dos apontados requisitos cumulativos, por razões, inclusive, de ordem prática.

Mas bem poderia, segundo penso, denegar a ordem com amparo na inexistência de ato ilegal ou abusivo.

De ilegalidade não se trata, pois, conforme assinalam Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., “a execução da sentença coletiva segue, em linhas gerais, o sistema do CPC, segundo o qual a execução deve ocorrer como fase de um único processo sincrético, após o trânsito em julgado da decisão e caso o devedor não tenha adimplido espontaneamente a condenação da sentença coletiva” (DIDIER Jr., Fredie. ZANETI Jr., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 15 ed. Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 546). Ainda segundo os apontados juristas, tudo o que se aplica à execução individual, “aplica-se à efetivação da sentença coletiva” (idem, p. 546).

Ademais, consideradas as peculiaridades do caso em apreço, o decism Presidencial, dado como ato coator na subjacente impetração, guarda estrita sintonia com os princípios fundamentais previstos no capítulo inaugural do CPC, tais como os da celeridade (inclusive para a atividade satisfativa, conforme o *art. 4º*); da colaboração de todos “para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” (*art. 6º*); e, ainda, do atendimento aos “fins

sociais e às exigências do bem comum”, quando da aplicação do ordenamento jurídico (*art. 8º*).

Tampouco cabe cogitar, na espécie, de eventual abuso de poder.

Em proveitosa lição doutrinária, Rafael Carvalho Rezende Oliveira, ancorado nos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles e de José dos Santos Carvalho Filho, assevera:

O abuso do poder pode ocorrer em duas hipóteses:

a) excesso de poder: a atuação do agente público extrapola a competência delimitada na lei (ex.: policial que utiliza da força desproporcional para impedir manifestação pública); e

b) desvio de poder (ou de finalidade): quando a atuação do agente pretende alcançar finalidade diversa do interesse público (ex.: edição de ato administrativo para beneficiar parentes).

(*Curso de direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Método. 2020. p. 268).

No caso, repito, o ato dito coator é a decisão do Presidente do eg. TJSP, exarada nos autos do Processo n. 0003585-02.2019.8.26.0000, mediante a qual se determinou o sobrestamento de todas as execuções individuais ajuizadas até aquele momento para que – presente a aquiescência da Municipalidade e do Sindicato dos Funcionários e Servidores Públicos Municipais de Catanduva à proposta formulada pelo Ministério Público – fosse promovida a execução coletiva, e de forma mandamental, do julgado que obrigou a Municipalidade à concessão de reajuste anual de 5% (cinco por cento) aos seus servidores, com condenação ao pagamento dos atrasados.

Não vislumbro, em decisório assim edificado, eiva alguma de excesso de poder (porque se trata de ato judicial emanado de autoridade revestida de poderes para tanto), nem tampouco de desvio de finalidade, em razão da já apontada harmonia da decisão judicial com os princípios norteadores do diploma processual civil em vigor. Ademais, e em reforço, como bem sublinhado no ato judicial impetrado, “não se há extrair de tal contexto ofensa ao acesso à justiça, o que ocorreria, ao contrário, se cada litigante tivesse de se socorrer do Judiciário a fim de obter a satisfação de seu crédito, atentando contra a economia processual, instrumentalidade das formas, e, sobretudo, a ordem jurídica justa” (fl. 381).

Logo, quer se examine o pleito recursal pelo viés da ausência de direito líquido e certo (como o fez a Corte estadual), quer pelo prisma da inexistência de

ilegalidade ou de abuso de poder, como agora visto, não se justifica a concessão da ordem, frente às balizas contidas no *art. 1º da Lei n. 12.016/2009*.

Por outras palavras, não se revelou ilegal nem abusivo o ato do Presidente do col. TJSP, no que determinou o sobrestamento das mencionadas execuções individuais, para que seja promovido, em rito coletivo e de forma mandamental, o subjacente julgado que obrigou a Municipalidade de Catanduva/SP à concessão de reajuste anual de 5% (cinco por cento) aos seus servidores, com pagamento de valores pretéritos.

Ante o exposto, encaminho meu voto no sentido de *negar provimento* ao presente recurso ordinário.

É como voto.

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 66.986-PR
(2021/0228892-0)**

Relatora: Ministra Regina Helena Costa

Recorrente: William Ricardo Thomassewski

Advogados: Ludimar Rafanhim - PR033324

Andressa Rosa Bampi - PR035168

Raquel Costa de Souza Magrin - PR034362

Recorrido: Estado do Paraná

Procurador: Carla Margot Machado Seleme e outro(s) - PR021749

EMENTA

Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança. Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Pedido de exoneração voluntária. Aplicação de penalidade disciplinar pendente. Nomeação em outro cargo no mesmo órgão público. Poder punitivo da Administração Pública resguardado. Proporcionalidade e razoabilidade. Segurança concedida.

I - O controle judicial de atos administrativos tidos por ilegais ou abusivos, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, não caracteriza violação ao princípio da separação dos Poderes.

II - O art. 230 da Lei Estadual n. 16.024/2008 vedava a exoneração voluntária do servidor enquanto ainda em curso processos administrativos instaurados em seu desfavor para a apuração de faltas disciplinares. Contudo, a alteração promovida pela Lei Estadual n. 21.230/2022 modificou substancialmente o seu teor, permitindo a exoneração ou aposentadoria voluntária mesmo diante da instauração ou prosseguimento de PADs.

III - No caso, o pedido de exoneração voluntária apresentado pelo servidor com objetivo de efetivar a sua posse em outro cargo, no mesmo órgão público, não caracteriza possível tentativa de eximir-se da responsabilidade com as faltas apuradas em processos disciplinares pendentes.

IV - Não havendo quebra de vínculo da Administração com o servidor estaria resguardado o poder da Administração de manter os processos administrativos disciplinares instaurados e de aplicar as eventuais sanções ali impostas, com amparo no art. 168, § 2º, do Estatuto dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Paraná.

V - Recurso provido para reconhecer o direito do Impetrante ao deferimento do seu pedido de exoneração, assegurando-lhe a reabertura do prazo para a posse no cargo de Analista Judiciário.

ACÓRDÃO

A Primeira Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso ordinário, para reconhecer o direito do Impetrante ao deferimento do seu pedido de exoneração, assegurando-lhe a reabertura do prazo para a posse no cargo de Analista Judiciário, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 05 de junho de 2024 (data do julgamento).

Ministra Regina Helena Costa, Relatora

RELATÓRIO

A Sra. Ministra Regina Helena Costa: Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança interposto por *William Ricardo Thomassewski* com base nos arts. 105, II, *b*, da Constituição da República, e 1.027, II, a, do Código de Processo Civil de 2015, contra acórdão prolatado, por unanimidade, pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, assim ementado (fl. 252e):

Mandado de segurança. Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Pedido de exoneração voluntária. Indeferimento. Impetrante que deixou de tomar posse, no prazo legal, em outro cargo público no mesmo tribunal por não ter logrado exonerar-se do cargo então ocupado. Ausência de direito líquido e certo à exoneração. Existência de processos administrativos disciplinares em curso contra o servidor ao tempo do pedido. Artigo 230 da Lei Estadual n. 16.024/2008. Vedação expressa à exoneração voluntária do servidor antes da conclusão dos processos. Decisão da autoridade impetrada em total sintonia com a lei. Ausência de discricionariedade para a Administração Pública. Impossibilidade de invocação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para contrariar expressa disposição legal. Norma que resguarda o interesse da Administração na apuração das faltas funcionais e no cumprimento da eventual sanção. Inexistência de violação ao princípio da presunção de inocência. Direito à exoneração que não é subtraído do servidor, apenas postergado. Segurança denegada.

Opostos Embargos Declaratórios, foram rejeitados (fls. 299/302e).

Nas razões recursais, o Recorrente, técnico judiciário do Tribunal de Justiça do Paraná, relata sua aprovação em concurso para o cargo de Analista Judiciário na mesma instituição. Convocado para assumir a nova função, encaminhou pedido de exoneração, indeferido em virtude de estar o servidor respondendo a três Processos Administrativos Disciplinares (PADs).

Pondera que, embora a negativa de exoneração esteja fundamentada no art. 230 do Estatuto dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Paraná, o diploma legal em questão também prevê a possibilidade de prosseguimento do processo disciplinar e aplicação de penalidades, independentemente da exoneração, conforme estabelece o art. 168, § 2º, da Lei Estadual n. 16.024/2008.

Aponta a violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pois o reconhecimento do direito à posse no cargo de Analista Judiciário não comprometeria o poder disciplinar da Administração Pública.

Ao final, requer o provimento do recurso para garantir o direito à exoneração, com a preservação da vaga para o cargo de Analista Judiciário, Área

Judiciária, Nível SUP-1, do Quadro de Servidores do Poder Judiciário de 1º Grau de Jurisdição.

Em contrarrazões, o Estado do Paraná, sustenta, em síntese, a legalidade do indeferimento do de exoneração de servidor público quando em curso processo administrativo disciplinar, em atenção ao princípio do interesse público (fls. 352/357e), subiram os autos a esta Corte.

O Ministério Público Federal se manifestou, na qualidade de custos iuris, opinando pelo provimento do Recurso Ordinário (fls. 371/375e).

O Recorrente apresentou petição noticiando a alteração da legislação estadual, promovida com a edição da Lei Estadual n. 21.230/2022, passando a estabelecer que a “*exoneração a pedido ou a aposentadoria voluntária não obstam a instauração e o prosseguimento do processo administrativo disciplinar instaurado que, se conclusivo pela demissão, implicará conversão, dos respectivos atos de concessão, em demissão ou cassação da aposentadoria*”.

É o relatório.

VOTO

A Sra. Ministra Regina Helena Costa (Relatora): Por primeiro, consoante o decidido pelo Plenário desta Corte, na sessão realizada em 9.3.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

I. Contornos da lide e delimitação da controvérsia

O Recorrente, Técnico Judiciário no Tribunal de Justiça do Paraná, obteve aprovação em concurso para Analista Judiciário. Convocado para a posse, solicitou sua exoneração do cargo anterior em 8.10.2013. Em 20 de novembro do mesmo ano, recebeu notificação sobre o indeferimento de seu pedido, fundamentado no fato de responder a três processos disciplinares ainda não encerrados.

Diante da impossibilidade de tomar posse no novo cargo, o Recorrente impetrou Mandado de Segurança, denegado pelo Órgão Especial do TJPR ao fundamento de que a legislação estadual impedia a exoneração voluntária do servidor antes da conclusão dos PADS.

Extrai-se dos autos que o Recorrente tinha três PADs instaurados contra si, detalhados como segue (fls. 48/49e):

(i) Processo n. 2013.0041260-4/002 - com penalidade de 30 (trinta) dias de suspensão convertida em multa, aplicada em *12 de novembro de 2013*;

(ii) Processo n. 2013.0041280-0/001 - com penalidade de advertência, aplicada em *29 de agosto de 2013*;

(iii) Processo n. 2013.0091386-0/001 - com penalidade de suspensão de 30 dias, fixada em *8 de julho de 2013* (fls. 50/68e), posteriormente convertida em censura em *7 de fevereiro de 2014* (fl. 255e).

Desse modo, em 5.11.2013, data do indeferimento do pedido de exoneração, o Recorrente tinha apenas um único processo pendente de cumprimento de sanção, em razão da interposição de recurso pelo servidor.

O cerne da controvérsia reside, portanto, em definir se há direito líquido e certo de o servidor ter seu pedido de exoneração deferido, assegurando-se a prorrogação do prazo para a sua posse no cargo de Analista Judiciário, a despeito da pendência de aplicação de penalidade administrativa.

II. Possibilidade de controle judicial do ato administrativo

Inicialmente, impõe-se destacar que segundo pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é facultado ao Poder Judiciário apreciar, no bojo do controle de legalidade, a proporcionalidade e razoabilidade dos atos administrativos, especialmente nos casos de flagrante ilegalidade ou teratologia, de acordo com precedentes a seguir:

Agravo regimental em recurso extraordinário. Interposição em 12.04.2018. Ave silvestre. Apreensão. Convívio em ambiente doméstico por longo período. Princípio da razoabilidade. Ofensa reflexa. Necessidade de reexame de fatos e provas. Incidência da Súmula 279 do STF. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Inocorrência. Ausência de ofensa ao art. 97 da Constituição Federal e à Súmula Vinculante 10. Precedentes. Temas 339 e 660 da Repercussão Geral.

1. É inviável o processamento do apelo extremo quando seu exame implica rever a interpretação de norma infraconstitucional pertinente (Lei Federal 9.605/98. A afronta à Constituição, se ocorrente, seria apenas reflexa.

2. Para divergir da conclusão adotada pelo tribunal a quo, seria necessário o reexame de fatos e provas. Óbice da Súmula 279 do STF.

3. No tocante à violação do dever constitucional de motivação das decisões, o art. 93, IX, da Constituição Federal, exige que o acórdão seja fundamentado, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas, nem que sejam corretos os fundamentos da

decisão. Precedente: AI-QO-RG 791.292, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe 13.08.2010. Tema 339.

4. Não ostenta repercussão geral a alegação de ofensa aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório, da legalidade e dos limites da coisa julgada, quando a aferição da violação pressuponha a revisão de legislação infraconstitucional. Precedente: RE 748.371-RG, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe 1º.08.2013. Tema 660.

5. *Quanto à alegação de ofensa ao art. 2º da Constituição Federal, esta Corte tem decidido que o controle jurisdicional do ato administrativo considerado ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos Poderes, sendo permitido, inclusive, ao Judiciário sindicarem os aspectos relacionados à proporcionalidade e à razoabilidade.*

6. Inexistência de ofensa à cláusula da reserva de plenário e à Súmula Vinculante 10, porquanto o Tribunal de origem, ao analisar o caso concreto, não declarou inconstitucional a legislação aplicada, nem a afastou por julgá-la inconstitucional, mas apenas interpretou a norma legal.

7. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. Verba honorária majorada em ¼ (um quarto), nos termos do art. 85, § 11, devendo ser observados os §§ 2º e 3º CPC.

(RE 1.103.448 AgR, Relator Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 11.10.2019, DJe 9.3.2020 - destaquei).

Agravo regimental em recurso extraordinário. Ação civil pública. Telefonia. Tarifa interurbana cobrada em relação a ligações intramunicipais e intermunicipais conturbadas. Ausência de prequestionamento. Súmulas 282 e 356/STF. Ofensa ao art. 2º e ao art. 93, IX, da Constituição Federal. Não ocorrência. Incidência da Súmula 279/STF.

Os temas constitucionais do apelo extremo não foram objeto de análise prévia e conclusiva pelo Tribunal de origem. Incidência das Súmulas 282 e 356/STF.

O controle judicial de atos administrativos tidos por ilegais ou abusivos não ofende o princípio da separação dos Poderes, inclusive quando a análise é feita à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Precedentes.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afasta o cabimento de recurso extraordinário para o questionamento de alegadas violações à legislação infraconstitucional sem que se discuta o seu sentido à luz da Constituição. Precedentes. Ademais, a decisão está devidamente fundamentada, embora em sentido contrário aos interesses da parte agravante.

A parte recorrente se limita a postular uma nova apreciação dos fatos e do material probatório constantes dos autos. Incidência da Súmula 279/STF.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 580.642 AgR, Relator Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 9.9.2014, DJe 2.10.2014 - destaquei).

Nessa direção, precedentes de ambas as Turmas de Direito Público desta Corte:

Administrativo e Processual Civil. Recurso especial. Multa administrativa. Valor. Redução judicial para montante aquém do mínimo legal. Ofensa ao poder de polícia. Inocorrência. Razoabilidade e proporcionalidade.

1. *“O Poder Judiciário, no exercício de sua competência constitucional (ex vi do art. 5º, XXXV, da CF/88), pode examinar os atos praticados pela Administração Pública, notadamente no que tange à legalidade ou a sua legitimidade, não havendo que se falar em invasão do mérito administrativo quando o magistrado reduz o valor da multa, com fulcro nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.” (AgInt no AREsp 1.067.401/SC, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 9/8/2018).*

2. No caso, a empresa autora, ora recorrida, ajuizou ação de procedimento ordinário objetivando, entre outras providências, a redução do valor de multa a ela imposta pela ANP, em virtude da constatação de não observância de normas legais na disposição de recipientes de gás.

3. A Corte regional, por sua vez, confirmou a sentença apelada, no que esta reduziu o valor da sanção pecuniária, invocando, para tanto, critérios de razoabilidade e de proporcionalidade, em conformidade com entendimento deste Superior Tribunal de Justiça.

4. Não há falar em ofensa ao poder de polícia da ANP, como aventado nas razões recursais, senão que, atento às peculiaridades do caso concreto, o julgador, pela perspectiva da razoabilidade e da proporcionalidade, não vislumbrou compatibilidade entre a infração glosada pela autoridade fiscalizadora e o elevado quantum da multa aplicada.

5. Recurso especial não provido.

(REsp n. 1.766.116/RS, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 6.4.2021, DJe de 4.5.2021 - destaquei).

Administrativo. Servidor público em estágio probatório. Remoção para acompanhamento de cônjuge. Ilegalidade ou abuso de poder não demonstrados. Inexistência de direito líquido e certo. Obediência ao princípio da legalidade. Ausência do requisito da estabilidade (artigo 13, § 4º, alínea “b”, da Lei Estadual 7.305/1979). Manutenção do aresto vergastado.

1. A impetrante não demonstrou os requisitos para obtenção da remoção, porquanto ainda encontra-se em estágio probatório.

2. O artigo 13, § 4º, alínea b, da Lei Estadual 7.305/1979, que regula os serviços auxiliares do Poder Judiciário de 1º grau do Estado do Rio Grande do Sul, impossibilita a remoção do servidor antes de completar dois anos de efetivo exercício no cargo para o qual foi nomeado.

3. A intervenção do Poder Judiciário nos atos administrativos cinge-se à defesa dos parâmetros da legalidade, permitindo-se a reavaliação do mérito

administrativo tão somente nas hipóteses de comprovada violação dos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, sob pena de invasão à competência reservada ao Poder Executivo.

4. A orientação do STJ vem afirmando que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 226, consagra o princípio da proteção à família como base da sociedade brasileira e dever do Estado. Contudo, a tutela à família não é absoluta. Para que seja deferido o deslocamento do servidor pelo Judiciário, nos casos em que a pretensão for negada pela Administração, ele tem de comprovar que sua situação se subsume em uma das hipóteses taxativamente previstas para concessão do benefício quando inexistente interesse administrativo no ato. Precedentes.

5. Recurso em Mandado Segurança não provido.

(RMS n. 60.378/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23.5.2019, DJe de 17.6.2019).

No caso, o indeferimento administrativo fundamentou-se na alegação de haver contra o servidor três PADs em trâmite, nos seguintes termos (fl. 103e):

Tendo em vista que se encontra em trâmite no Departamento da Corregedoria-Geral da Justiça os autos n. 2013.0041026-4/002, referente a procedimento administrativo disciplinar, assim, como o Recurso contra Imposição de Pena n. 2013.0041028-001 e o Recurso em Procedimento Disciplinar sob n. 2013.0091386-0/001, indefiro o pedido formulado pelo servidor *William Ricardo Thomaszewski*, com fulcro no art. 230 da Lei Estadual n. 16.024/2008.

De fato, o art. 230 da Lei Estadual n. 16.024/2008 condiciona o deferimento do pedido de exoneração à conclusão do PAD e cumprimento da respectiva sanção aplicada, *in verbis*:

Art. 230. O funcionário efetivo que responder a processo disciplinar só poderá ser exonerado a pedido ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do processo e do cumprimento da sanção, se for aplicada.

Contudo, embora a legislação estadual vigente à época condicionasse a exoneração a pedido do servidor à conclusão do processo disciplinar e do cumprimento da sanção, a hipótese dos autos guarda singularidades que demandam melhor reflexão.

A análise atenta dos autos permite verificar que, na data do indeferimento do pedido de exoneração, pendia somente a aplicação da pena já arbitrada no PAD n. 2013.0091386-0/001, conforme se extrai da certidão emitida, em 22.11.2013, pela Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Paraná (fls. 48/49e):

a) Autos n. 2013.0041026-4/002 - Processo Administrativo instaurado pela Portaria n. 28/2013, da Direção do Fórum da Comarca de Castro, em razão de deixar de cumprir, no prazo regulamentar de 15 (quinze) dias, 201 (duzentos e um) mandados expedidos para finalidades diversas no período de outubro de 2011 a março de 2013 no qual ,por decisão do Excelentíssimo Senhor Desembargador Lauro Augusto Fabrício de Meio, Corregedor-Geral da justiça, publicada no e-DJ n. 1.226 de 12 de novembro de 2013, foi-lhe aplicada a pena de suspensão por 30 (trinta) dias, com sua conversão em multa à razão de 50% (cinquenta por cento) da remuneração a que fizer jus no referido período, relativamente ao mês em que ocorrer o trânsito em julgado da decisão, encontrando-se os autos conclusos ao relator, em virtude da apresentação de manifestação de desistência do prazo recursal;

b) Autos n. 2013.0041028-0/001 - *Recurso contra imposição de pena censura aplicada nos autos de Processo Administrativo instaurado pela Portaria n. 12/2013, em razão de não ter cumprido com seus deveres, além da agir infringindo proibições regulamentares dirigidas aos funcionários do Poder Judiciário do Estado do Paraná, o qual foi provido, à unanimidade, por acórdão do Conselho da Magistratura, publicado no e-DJ n. 1.173 de 29 de agosto de 2013, para aplicar-lhe a pena menos gravosa de advertência, encontrando-se os autos na Divisão de Apoio ao Conselho da Magistratura para cumprimento da determinação de baixa à Direção do Fórum da Comarca de Castro para cumprimento da decisão, devidamente anotada aquela penalidade em ficha funcional;*

c) Autos n. 2013.0091386-0/001 - *Recurso interposto contra sentença que julgou parcialmente procedente a acusação contida na Portaria n. 21/2013, da Direção do Fórum da Comarca de Castro, e aplicando-lhe a penalidade de suspensão pelo período de 30 (trinta) dias, convertida em multa, à razão de 50% do valor da remuneração a que fizer jus, correspondente ao mês em que ocorrido o trânsito em julgado da decisão, encontrando-se os autos em cartório aguardando o retorno de férias do Relator vinculado (destaques meus).*

Da leitura do parecer da Corregedoria, extrai-se que, conquanto os processos administrativos ainda estivessem em trâmite, pois o primeiro encontrava-se concluso em virtude da apresentação de manifestação de desistência do prazo recursal e o segundo encontrava-se na Divisão de Apoio ao Conselho da Magistratura com determinação de baixa, na data do indeferimento do pedido de exoneração todas as faltas disciplinares imputadas ao Recorrente já haviam sido apuradas, restando apenas um único processo administrativo pendente de aplicação de sanção, em razão de recurso interposto pelo servidor.

Segundo consta dos autos, a falta administrativa objeto do Processo n. 2013.0091386-0/001 já havia sido sindicada pela Administração, concluindo-se pela aplicação da penalidade de suspensão pelo período de 30 (trinta) dias,

convertida em multa, à razão de 50% do valor da remuneração do servidor, em 8.7.2013 (fls. 50/68e). Remanesce somente a análise do recurso interposto pelo servidor contra tal sanção, ao fim convertida em penalidade de censura, em 7.2.2014.

Tais nuances, contudo, não foram observadas no momento do ato do indeferimento, limitando-se a Administração a afirmar a existência de processo disciplinar em trâmite, sem considerar o fato de que todas as infrações disciplinares já haviam sido apuradas e julgadas, não havendo risco de possível comprometimento do poder disciplinar da Administração Pública com o deferimento do pedido de exoneração.

III. Exoneração para posse em cargo no mesmo órgão público

O Tribunal de origem fundamenta a denegação da segurança na constatação de que a finalidade da lei seria frustrada com o deferimento da exoneração, porquanto a Administração não teria respaldo legal para a aplicação da penalidade no novo cargo.

Ocorre que o servidor apresentou o pedido de exoneração do cargo de Técnico Judiciário para posse no cargo de *Analista Judiciário do mesmo Tribunal*. Não há dúvida, portanto, de que seria preservado o poder-dever da Administração de aplicar eventual sanção em desfavor do servidor, pois o vínculo funcional com a Administração não seria desfeito, havendo mudança apenas no cargo por ele ocupado.

Com efeito, o Estatuto dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Paraná, em seu art.168, § 2º, expressamente assegura a legitimidade da Administração em seguir com a apuração e a consequente aplicação de sanção, independentemente do fato de estar o servidor exonerado do cargo, *in verbis*:

Art. 168. Será cassada a aposentadoria ou disponibilidade se ficar provado que o inativo:

§ 2º. Independentemente de qualquer tipo de exoneração, permanece a necessidade de processamento e julgamento das condutas passíveis de punição com suspensão, demissão ou cassação de aposentadoria e de disponibilidade.

Nessa direção, esta Corte pacificou orientação afirmando a possibilidade de apuração disciplinar e aplicação das respectivas penalidades mesmo quando o servidor não mais ocupa o cargo público em relação ao qual está sendo investigado.

Registro, por oportuno, o seguinte julgado:

Administrativo e Processual Civil. Processo administrativo disciplinar. Exoneração do cargo público relacionada à apuração disciplinar. Nomeação em outro cargo público. Aplicação de penalidade. Possibilidade. Súmulas 282/STF e 83/STJ.

1. Trata-se, na origem, de Mandado de Segurança contra ato do Corregedor-Geral da Polícia Federal para que seja declarada a nulidade do Processo Administrativo Disciplinar 012/2009-COGER/DPF, Ciapro 08200.014639/2008-93, para impedir a aplicação de qualquer penalidade disciplinar contra o ora recorrente. Argumenta a parte recorrente que na data da abertura do Processo Administrativo Disciplinar não mais ocupava o cargo público de Escrivão da Polícia Federal, mas de Delegado da Polícia Federal, e que sua exoneração no cargo anterior e nomeação no novo cargo impediriam a apuração disciplinar, já que a penalidade deve ser aplicada enquanto investido no cargo em que se deram os fatos, nos termos dos arts. 33, I, 148 da Lei 8.112/1990.

2. Não se pode conhecer da irrisignação contra a ofensa aos arts. 33, I, 148 da Lei 8.112/1990, pois os referidos dispositivos legais não foram analisados pela instância de origem.

3. Ausente, portanto, o indispensável requisito do prequestionamento, o que atrai, por analogia, o óbice da Súmula 282/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada". *Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ no sentido de permitir a apuração disciplinar e aplicação das respectivas penalidades mesmo quando o servidor não mais ocupa o cargo público em relação ao qual está sendo investigado, razão pela qual não merece prosperar a irrisignação.* Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida". Cumpre ressaltar que a referida orientação é aplicável também aos recursos interpostos pela alínea "a" do art. 105, III, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido: REsp 1.186.889/DF, Segunda Turma, Relator Ministro Castro Meira, DJe de 2.6.2010.

4. Nesse sentido: MS 14.432/DF, Rel. Ministra Laurita Vaz, Terceira Seção, julgado em 13/8/2014, DJe 22/8/2014; REsp 1.186.908/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 4/11/2010, DJe 11/11/2010.

5. Recurso Especial de que se conhece em parte para, nessa parte, negar-lhe provimento.

(REsp n. 1.726.941/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 7.8.2018, DJe de 20.11.2018 - destaquei).

IV. Alteração do art. 230 da Lei Estadual n. 16.024/2008

A negativa de exoneração fundamentou-se no artigo 230 da Lei Estadual n. 16.024/2008, cuja redação à época impedia a exoneração de servidor durante o

curso de processo disciplinar. Contudo, a alteração promovida pela Lei Estadual n. 21.230/2022 modificou substancialmente o seu teor, permitindo a exoneração ou aposentadoria voluntária mesmo diante da instauração ou prosseguimento de PADs, nos seguintes termos:

Art. 230. *A exoneração a pedido ou a aposentadoria voluntária não obstam a instauração e o prosseguimento do processo administrativo disciplinar instaurado que, se conclusivo pela demissão, implicará conversão, dos respectivos atos de concessão, em demissão ou cassação da aposentadoria, sem prejuízo do previsto na parte final do caput do art. 201 desta Lei.*

Parágrafo único. Ocorrida exoneração porque não satisfeitas as condições do estágio probatório e, posteriormente julgado processo administrativo disciplinar conclusivo pela demissão, o ato de exoneração será convertido em demissão (destaque meu).

Tal modificação legislativa reflete uma evolução no entendimento sobre a matéria, alinhando-se aos princípios constitucionais da presunção de inocência, razoabilidade, proporcionalidade e ao direito de acesso a cargos públicos.

V. Análise do caso concreto

In casu, contata-se a ausência falta disciplinar pendente de apuração no momento do indeferimento do pedido de exoneração, restando apenas suspensa a aplicação de penalidade de multa já apurada no Processo n. 2013.0091386-0/001, posteriormente convertida em censura, em razão de recurso interposto pelo servidor.

Portanto, diversamente do consignado no acórdão recorrido, não se pode afirmar que “*não tinha a autoridade coatora condições de antever o resultado dos processos por ocasião da decisão*” (fl. 256e), nem mesmo que havia pendência de apuração de falta disciplinar (fl. 257e).

Soma-se à tal assertiva, o fato de que não haveria quebra do vínculo da Administração com o servidor, em razão da posse em cargo no mesmo órgão público, de modo que estaria resguardado o poder da Administração de manter os processos administrativos disciplinares instaurados e de aplicar as eventuais sanções ali impostas, com amparo no art. 168, § 2º, do Estatuto dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Paraná.

Desse modo, impõe-se reconhecer que não havendo mais penalidades a serem cumpridas e considerando que a evolução legislativa espelha o tratamento atual e adequado à situação retratada, não há óbice em reconhecer o direito

à exoneração do servidor para acesso a outro cargo público, para o qual foi devidamente aprovado e nomeado, especialmente na hipótese em que nem mesmo há quebra do vínculo com a Administração.

Posto isto, *dou provimento* ao Recurso Ordinário para reconhecer o direito do Impetrante ao deferimento do seu pedido de exoneração, assegurando-lhe a reabertura do prazo para a posse no cargo de Analista Judiciário.

Indevidos honorários advocatícios, nos termos do art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e da Súmula n. 105/STJ.

É o voto.

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 69.371-PR
(2022/0237289-6)**

Relator: Ministro Gurgel de Faria
Recorrente: Noroeste Medicamentos - Eireli
Advogado: Arieni Bigotto - PR038157
Recorrido: Estado do Paraná
Procurador: Audrey Silva Kyt - PR044763

EMENTA

Administrativo. Licitação. Compra de medicamentos. Preço máximo de venda ao Governo. Tabela CMED. Inobservância. Sobrepreço. Devolução de parte dos valores. Necessidade. Vinculação ao instrumento convocatório. Caso concreto. Não incidência.

1. A controvérsia dos autos consiste em saber se a aquisição de medicamentos por meio de licitação, com preço de compra superior ao da Tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), mas no limite do preço máximo fixado no edital do certame, caracteriza sobrepreço, implicando a necessidade de devolução do montante que sobeja aquele primeiro parâmetro.

2. A atuação da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, ao fixar preços máximos de compra/venda de fármacos, é regular, sendo necessária para fazer face à dinâmica e às peculiaridades técnicas do mercado de medicamentos.

3. A Resolução n. 211 da CMED disciplina o “Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG”, sendo este o teto de preço pelo qual entes da Administração podem adquirir medicamentos, o qual é periodicamente atualizado e vincula não só o estado como também aquele que vende ao administrador público (no caso, a empresa autora, ora recorrente).

4. Caso em que exigir da empresa vendedora a devolução dos valores que foram praticados acima do limite máximo legal não poderia jamais violar a boa-fé objetiva, como aquela argumenta, na medida em que o *standard* (comportamento médio) que se espera de pessoa jurídica que tem como objeto o comércio farmacêutico é justamente a observância dos preços máximos estabelecidos pela legislação.

5. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório não pode ser invocado, no particular, para se esquivar de cumprir obrigação prevista em lei, pois aquele postulado só pode prevalecer quando a regra do edital está em conformidade com norma legal expressa ou quando não a contraria diretamente.

6. Hipótese em que a regra editalícia nem sequer figurava como impeditivo para se cumprir a norma legal (preço máximo de venda ao governo), pois se a venda tivesse sido praticada por valor inferior ao da Tabela da CMED, atender-se-iam, ao mesmo tempo, ambos os parâmetros.

7. Recurso ordinário não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma, por unanimidade, negar provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 28 de novembro de 2023 (data do julgamento).

Ministro Gurgel de Faria, Relator

DJe 31.1.2024

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Gurgel de Faria: Trata-se de recurso ordinário interposto por Noroeste Medicamentos – *Eireli* contra acórdão denegatório proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, assim ementado (e-STJ fl. 563):

Mandado de segurança. Acórdãos 3.952/2020 e 1.433/2021 proferidos pelo egrégio TCE-PR na Representação 479.812/18. Licitação para compra de medicamentos. Inobservância do preço máximo de venda ao Governo fixado pela Tabela CMED. Pena de restituição de valores. Configuração de sobrepreço. Inexistência de ilegalidade ou abuso de poder. Necessidade de reparação do prejuízo ao erário. Princípio da supremacia do interesse público. Distribuidora que estava (ou deveria estar) ciente do preço máximo de venda ao Governo imposto pela Tabela CMED. Impossibilidade de invocação de boa-fé. Improcedência da pretensão mandamental. Segurança denegada.

Alega a parte recorrente, em suma, que:

a) inexistem dúvidas de que o vício contido no Edital de Licitação – definição de preço máximo em descompasso com a Tabela CMED – não é imputável à empresa, uma vez que a definição de preço máximo em qualquer certame licitatório é atribuição do Poder Público, daí que deve ser aplicada ao caso a norma do art. 59 da Lei de Licitações;

b) se permanecer hígida a conclusão do acórdão recorrido, a impetrante se verá obrigada a comercializar medicamentos por preço inferior ao próprio custo de aquisição, cuja lógica não faria sentido, visto que transferiria ao contratado o ônus pela falha interna no certame licitatório;

c) não é fabricante nem distribuidora de medicamentos, pelo que não teria ela poderes para influir ou intervir no mercado de comercialização de fármacos, de modo que a tabela de preço máximo de venda de medicamento não poderia ser a ela aplicada, notadamente quando adquiriu os produtos já por preço superior ao máximo;

d) a aplicação da lei Federal 10.742/2003 ao caso atenta contra os princípios da razoabilidade e proporcionalidade;

e) deve prevalecer, na espécie, os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, segurança jurídica e boa fé objetiva;

Contrarrazões (e-STJ fls. 625/629).

Parecer do MPF pelo não provimento do recurso (e-STJ fls. 642/649).

VOTO

O Sr. Ministro Gurgel de Faria (Relator): A controvérsia dos autos consiste em saber o seguinte: a aquisição de medicamentos por meio de licitação, com preço de compra superior ao da Tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), mas no limite do preço máximo fixado no edital do certame, caracteriza sobrepreço, implicando a necessidade de devolução do montante que sobeja aquele primeiro parâmetro?

Adianto entender que a resposta é positiva, não podendo prosperar os argumentos da parte impetrante.

Em primeiro lugar, saliento que o legislador autorizou claramente ao Poder Executivo, por meio da CMED, a disciplinar, mediante ato normativo regulamentar, os procedimentos relativos à regulação do mercado de medicamentos (art. 6º, I, da Lei n. 10.742/2003) e os critérios para fixação de margens de comercialização de medicamentos (art. 6º, V, da mesma lei).

É possível notar que as expressões empregadas pela lei são amplas, oferecendo autonomia normativa e técnica de larga amplitude à CMED, justamente para que essa pudesse pôr em prática sua missão de operar a “regulação econômica do mercado de medicamentos” (art. 5º).

Sobre o exercício do poder regulamentar da CMED, o Supremo Tribunal Federal – STF, quando do julgamento do ROMS 28.487, considerou legal/constitucional a amplitude da delegação normativa conferida à CMED, entendendo ser necessária para fazer face à dinâmica e às peculiaridades técnicas do mercado de medicamentos.

Com isso, vale dizer que a primeira premissa na qual se assentam os fundamentos desta decisão é a de que atuação da CMED, ao fixar preços máximos de compra/venda de medicamentos, é regular.

A próxima questão controvertida consiste em saber se a atuação do referido órgão técnico vincula a parte impetrante, pois esta argumenta que não estaria abrangida pelos ditames da Lei n. 10.742/2003.

Examinando o referido diploma legal, percebe-se que a alegação da parte não merece nenhuma guarida, na medida em que aquele expressamente disciplina que:

Art. 2º Aplica-se o disposto nesta Lei às empresas produtoras de medicamentos, às farmácias e drogarias, aos representantes, às distribuidoras de medicamentos, e, de igual modo, a quaisquer pessoas jurídicas de direito público ou privado, inclusive associações de entidades ou pessoas, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, que, de alguma maneira, atuem no setor farmacêutico. (Grifos acrescidos)

No caso, da simples consulta ao ato constitutivo da empresa recorrente, verifica-se que ela tem como objeto principal o “comércio atacadista de produtos farmacêuticos de uso humano” (e-STJ fl. 19), de modo que claramente submetida à Lei n. 10.742/2003 e às normas da CMED.

Prosseguindo no raciocínio, é preciso agora destacar que a Resolução n. 211 da CMED disciplina o “Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG”, sendo este o teto de preço pelo qual entes da Administração podem adquirir medicamentos, o qual é periodicamente atualizado e vincula não só o estado como também aquele que vende ao administrador público (no caso, a empresa autora).

Dito isso, deve-se desconstruir a ideia defendida pela recorrente, no sentido de que quem agiu de maneira irregular foi (somente) a Administração, ao admitir, em seu edital, a compra de medicamento acima do referido teto.

Como visto, a combinação das normas supracitadas evidencia que competia também à sociedade empresária licitante (como dever legal) observar os limites de preço estabelecidos pela CMED, devendo a impetrante, junto com os administradores, amargar o ônus de ter agido em desacordo com os comandos normativos aos quais estavam vinculados.

Aliás, exigir da empresa vendedora a devolução dos valores que foram praticados acima do limite máximo legal não poderia jamais violar a boa-fé objetiva, como aquela argumenta, na medida em que o *standard* (comportamento médio) que se espera de pessoa jurídica que tem como objeto o comércio farmacêutico é justamente a observância dos preços máximos estabelecidos pela legislação.

Também não prospera a tese de que deveria ser aplicado ao caso o comando do art. 59, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, já que tal norma trata do dever da Administração de indenizar o administrado quando o contrato é anulado por culpa daquela. Na espécie, porém, nem houve a nulidade do ajuste e muito menos a falha é imputável apenas ao estado.

Além do mais, não se está cobrando da empresa recorrente a devolução total dos valores recebidos com a venda dos fármacos, mas apenas a diferença entre os preços que foram praticados e o teto ao qual estava vinculada a impetrante. Isto é, o que se está a reparar é o sobrepreço, sendo medida absolutamente proporcional à conduta irregular da licitante.

É importante destacar, ainda, que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não pode ser invocado, no caso, para se esquivar de cumprir obrigação prevista em lei, pois aquele postulado só pode prevalecer quando a regra do edital está em conformidade com norma legal expressa ou quando não a contraria diretamente.

A propósito, a regra editalícia nem sequer figurava como impeditivo para se cumprir a norma legal (preço máximo de venda ao governo), pois se a venda tivesse sido praticada por valor inferior ao da Tabela da CMED, atender-se-iam, ao mesmo tempo, ambos os parâmetros.

Por fim, considerando que a sociedade empresária autora estava obrigada a observar o valor máximo de venda dos medicamentos, é irrelevante saber o preço pelo qual aquela adquiriu os produtos.

Ora, a empresa, sabendo (ou devendo saber) que estava adquirindo para revenda produto já acima do limite que poderia praticar, resolveu assumir o risco (inerente à atividade), cabendo a ela assumir o ônus dessa escolha.

Ante o exposto, *nego provimento* ao recurso ordinário.

É como voto.

RECURSO ESPECIAL N. 1.490.603-PR (2014/0273633-4)

Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues

Recorrente: Vilson Simon

Advogados: Paulo Ricardo da Rosa e outro(s) - RS015829

Paulo Roberto Fiani Bacila - SC014291

Recorrente: Ministério Público Federal

Recorrido: Estado do Paraná

Procurador: Ana Luiza de Paula Xavier e outro(s) - PR032876

Recorrido: Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM

Repr. por: Procuradoria-Geral Federal

Recorrido: Cia. Iguacu de Cafe Soluvel

Advogado: Gabriella Fernandes de Assuncao Vial e outro(s) - MG157014

Recorrido: Hidromineral Fazenda Sao Joao Ltda

Advogados: Andréa Viggiano Gonçalves - MG045943

Marcelo Mendo Gomes de Souza e outro(s) - MG045952

Recorrido: Instituto Ambiental do Paraná

Advogado: Luciano Tinoco Marchesini e outro(s) - PR016524

Interes.: União

EMENTA

Administrativo. Recursos especiais. Ação popular. Água termomineral. Utilização como insumo em processo industrial. Defesa dos interesses coletivos e da União no bem natural. Indispensabilidade de autorização federal para exploração. Recursos especiais providos.

1. Discussão nos autos acerca da dispensabilidade, ou não, de autorização federal para a utilização de água mineral obtida diretamente do solo como insumo em processo industrial, não destinada ela ao envase e consumo humano.

2. A utilização da água mineral como insumo de produção industrial, por si só, não conduz à conclusão de ausência de interesse econômico a ser explorado com o recurso natural. A legislação de regência tutela o possível interesse da União, a proteção a um ativo econômico natural do Ente Público, que, por essa razão, não pode ser livremente explorado sem a devida autorização e análise da pertinência pelo Estado. Dar por suficiente a autorização de uso por autarquia estadual vai de encontro à propriedade do bem constitucionalmente estabelecida e ignora a competência atribuída ao órgão próprio de controle da União.

3. A fiscalização e análise da água pelo Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, hoje realizada pela Agência Nacional de Mineração - ANM, não tem como objetivo somente a verificação de suas propriedades para fins de saúde da população que pode vir a consumi-la. É uma atividade que visa ao resguardo dos interesses da União no bem natural, respeitando imperativos de predominância do interesse público sobre o particular e de desenvolvimento no interesse nacional.

4. Recursos especiais providos para para julgar procedente a ação popular.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma, por unanimidade, dar provimento aos recursos especiais, para julgar procedente a ação popular, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília (DF), 20 de fevereiro de 2024 (data do julgamento).

Ministro Paulo Sérgio Domingues, Relator

DJe 23.2.2024

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues: Trata-se de recursos especiais interpostos por *Vilson Simon* e pelo *Ministério Público Federal*, ambos com fundamento nas alíneas *a* e *c* do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, proferido com a seguinte ementa (fl. 972):

Administrativo. Ação popular. Água termo-mineral. Insumo em processo industrial. Desnecessidade de autorização federal.

A utilização de água como insumo em processo industrial não está sujeita a prévia autorização federal a ser concedida pelo DNPM, necessária apenas para as

hipóteses de extração para envase ou para fins balneários, nos termos do Código de Águas Minerais.

Opostos embargos de declaração, foram eles parcialmente acolhidos, tão somente para fins de prequestionamento.

O *Ministério Público Federal* alega violação dos arts. 15 e 22, § 2º, do Decreto-Lei 227/1967; art. 12, II, da Lei 9.433/1997; art. 3º, I, V e VI, da Lei 8.876/1994; art. 2º do Decreto 1.324/1994; e arts. 8, 9 e 10 do Decreto-Lei 7.841/1945.

Sustenta a incompetência da Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental - *Sudersa* para conceder o direito de uso de água mineral, que competiria, na espécie, ao Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, mesmo que usado o recurso como insumo para a produção industrial, não para o envase e consumo humano.

Por sua vez, *Vilson Simon* aponta, em seu recurso especial, ofensa ao art. 535, II, do CPC/1973; aos arts. 1º e 23 do Decreto-Lei 7.841/1945; ao art. 3º da Lei 8.876/1994; ao art. 10, IV, do Código de Mineração; ao art. 12, II, da Lei 9.433/1997; ao art. 2º do Decreto 1.324/1994; e ao art. 71, § 3º, do Código de Águas.

Reputa omisso o acórdão recorrido, não obstante a oposição dos aclaratórios.

No mérito, defende a ilegalidade da outorga emanada de autarquia do Estado Paraná para a utilização da água mineral, bem da União, em processo industrial de particular, sem autorização de lavra do DNPM.

Apresentadas contrarrazões, manifestaram os ora recorridos Estado do Paraná e DNPM a suposta desnecessidade de autorização federal para a utilização de água subterrânea como insumo em processo industrial, interpretando, ambos, que tal atividade não caracterizaria exploração econômica, por não apresentar elementos de finalidade comercial ou balneária (fls. 1.374/1.377, 1.392/1.411, 1.392/1.411 e 1.428/1.447).

Admitidos na origem, os recursos especiais foram providos para reconhecer a atribuição fiscalizatória do extinto Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e determinar o prosseguimento do processamento da ação popular. Todavia, no exame do agravo interno, o então relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, decidiu pela reconsideração da decisão agravada e oportuna condução ao julgamento colegiado da Turma (fls. 1.848/1.849).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues (Relator): Nos termos do que foi decidido pelo Plenário do STJ, “*aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça*” (Enunciado Administrativo 2).

Inicialmente, deixo de conhecer do recurso especial de *Vilson Simon* quanto à suposta negativa de prestação jurisdicional. Verifico que a fundamentação do recurso especial é deficiente, pois a parte alega ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil de 1973 de forma genérica, sem a indicação específica dos pontos sobre os quais o julgador deveria ter-se manifestado, o que inviabiliza a compreensão da controvérsia. Incide no caso em questão, assim, o óbice previsto na Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal, por analogia.

Avançando ao mérito dos recursos especiais, verifico dos autos que a controvérsia aqui apresentada origina-se de ação popular ajuizada por *Vilson Simon*, que objetiva “*a) seja impedida a continuidade da lavra ilegal de água termo-mineral que é realizada pelas rés Cia. Iguaçu do Café Solúvel e Hidromineral Fazenda São João Ltda; b) a lacração dos três poços de prospecção de água termo-mineral utilizados pelas rés em suas instalações na cidade de Cornélio Procópio/PR; e c) seja decretada a nulidade do ato concessivo de licença/outorga de uso de recurso hídrico subterrâneo por parte do Estado do Paraná*” (fl. 966).

Após sentença de improcedência (fls. 765/785), foi esta mantida pelo Tribunal de origem no acórdão de fls. 966/972.

As instâncias ordinárias expressamente admitem tratar-se de extração de água mineral, conforme definição contida no art. 1º do Código de Águas Minerais (Decreto-Lei 7.841/1945) - fl. 969. Segue a redação do dispositivo:

Art. 1º Águas minerais são aquelas provenientes de fontes naturais ou de fontes artificialmente captadas que possuam composição química ou propriedades físicas ou físico-químicas distintas das águas comuns, com características que lhes conferem uma ação medicamentosa.

O mesmo diploma legal estabelece em seu art. 4º que *o aproveitamento comercial das fontes de águas minerais ou de mesa, quer situadas em terrenos de domínio público, quer do domínio particular, far-se-á pelo regime de autorizações sucessivas de pesquisa e lavra instituído pelo Código de Minas, observando-se, no específico, as disposições especiais do Código de Águas Minerais.*

Por oportuno, transcrevo os arts. 9º, 10º e 25 do mesmo Código:

Art. 9º Por lavra de uma fonte de água mineral, termal, gasosa, potável de mesa ou destinada a fins balneários, entendem-se todos os trabalhos e atividades de captação, condução, distribuição e aproveitamento das águas.

Art. 10. A lavra de uma fonte de água mineral, termal, gasosa, potável de mesa ou destinada a fins balneários, será, solicitada ao Ministro da Agricultura em requerimento, no qual, além da observação dos dispositivos do Capítulo III do Código de Minas, figure:

(...).

Art. 25. Só será permitida a exploração comercial de água (mineral, termal, gasosa, potável de mesa ou destinada a fins balneários) quando previamente analisada no D.N.P.M. e após expedição do decreto de autorização de lavra.

A Corte de origem compreendeu não ser necessária a expedição de alvará ou autorização do DNPM para a exploração em questão, observando a destinação do recurso mineral, que serviria, na espécie, apenas como insumo de produção industrial. Na ocasião compreendeu-se que a exploração econômica da água mineral só estaria caracterizada se para envase e consumo humano, ou, ainda, para fins balneários (fl. 970).

Em que pese as conclusões das instâncias ordinárias, o esforço argumentativo das rés, bem como a manifestação do próprio Departamento Nacional indicando a posição de dispensa de autorização federal, entendo necessária uma análise mais detida do tema, considerando o potencial valor econômico e ecológico do bem, que, afinal, pertence à União, e estaria sendo explorado com esteio apenas em autorização de autarquia estadual do Paraná.

Entendo despicienda a reanálise de provas no caso, considerando a afirmação expressa das instâncias ordinárias quanto à caracterização da água como mineral; o devido enquadramento dos fatos quanto à extração e utilização do bem, que, indiscutivelmente, é explorado como elemento meio de produção industrial; e, também, por ser incontroverso nos autos terem as rés obtido autorização de uso somente pela *Suderhsa*, autarquia estadual, a despeito da orientação legislativa que atribui a propriedade do recurso à União e a reserva de poder da agência nacional - DNPM, hoje Agência Nacional de Mineração - ANM - para análise e fiscalização de pedidos de uso ou lavra.

O art. 20, IX, da Constituição Federal é expresso ao elencar como bem da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo.

O Decreto-Lei 227/1967 (Código de Minas), norma geral, aplicada subsidiariamente no silêncio do Código de Águas Minerais, afirma competir ao

extinto DNPM, atualmente à ANM (art. 32 da Lei 13.575/2017), a fiscalização da lavra e de outros aspectos da indústria mineral:

Art. 3º Este Código regula:

I - os direitos sobre as massas individualizadas de substâncias minerais ou fósseis, encontradas na superfície ou no interior da terra formando os recursos minerais do País;

II - o regime de seu aproveitamento, e

III - a fiscalização pelo Governo Federal, da pesquisa, da lavra e de outros aspectos da indústria mineral.

(...).

§ 2º. Compete ao Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM a execução deste Código e dos diplomas legais complementares. (Renumerado do Parágrafo único para § 2º pela Lei n. 9.314, de 1996)

(...)

A Lei 8.876/1994, então vigente, estipulava, em seu art. 3º, a finalidade do DNPM como de *promoção do planejamento e fomento da exploração e aproveitamento dos recursos minerais, e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõe o Código de Mineração, o Código de Águas Minerais, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa.*

Pelo raciocínio do Tribunal *a quo*, estaria afastada a necessidade de autorização e fiscalização da água mineral pelo órgão nacional em razão da destinação empregada ao recurso natural, que, a seu ver, não teria conotação de exploração econômica.

Ocorre que o Decreto-Lei 227/1967 (Código de Minas) e o Decreto-Lei 7.841/1945 (Código de Águas Minerais) em momento algum estabelecem essa restrição. A proteção legislativa, no caso, é direcionada ao recurso natural, não à sua destinação final.

O que caracterizará a água como mineral, e estabelecerá a necessidade de autorização e fiscalização da sua exploração é a sua composição, suas propriedades físico-químicas, que a distinguem das águas comuns; não a finalidade para a qual será empregada.

Acerca da relevância social e econômica do bem mineral, trago a análise de VALKIRIA SILVA SANTOS MARTINS:[1]

O patrimônio mineral constitui uns dos bens mais relevantes para o desenvolvimento econômico e social de qualquer país. Trata-se de bens de relevante importância estratégica para as atuais e futuras gerações de brasileiros.

Pelo impacto que podem causar no modo de vida e no desenvolvimento da nossa sociedade, esses bens devem se sujeitar a estrito controle do Estado, que deve atuar para preservá-los e racionalizar a sua utilização. Estando tais bens à disposição na natureza, podendo ser usurpados por qualquer pessoa, é mister o controle e a regulamentação executada pelo Poder Público. Caso contrário, a exploração dos recursos minerais tenderia a ser excessiva e degradante, e poderia causar impactos altamente nocivos à sociedade brasileira.

Nesse sentido, a preservação do patrimônio mineral tem um caráter transindividual comparável à conservação do meio ambiente. Da mesma forma que este gera interesse de toda a sociedade, dada a sua imprescindibilidade para a garantia da vida no planeta, o acesso equilibrado aos recursos minerais também constitui interesse de toda a coletividade, tendo em vista o valor estratégico que tais recursos representam para o nosso modo de vida.

Com relação aos recursos minerais do País, partiu o Constituinte de uma constatação de que se está diante de bens que, dada a sua natureza escassa e o seu caráter estratégico, devem, necessariamente, ter seu aproveitamento regulado pelo Estado. Somente assim poderá se prevenir que uma utilização desenfreada gere consequências funestas em desfavor de toda a sociedade e das futuras gerações de brasileiros.

Com efeito, o Constituinte Originário houve por bem incluí-los na categoria de bens de propriedade da União, enquadrando-os na categoria de bens públicos, por força do previsto nos artigos 20, IX, e 176 da Constituição Federal. A significar que, a bem do desenvolvimento e à organização socioeconômica do País, os recursos minerais devem ser explorados com responsabilidade e racionalidade, de modo a se promover o bem comum, o equilíbrio da economia e desenvolvimento sustentável do Estado e do povo brasileiros.

A mesma autora sugere a necessidade de interpretação extensiva da expressão “recursos minerais”, de modo a garantir ampla proteção ao erário público. Considerando a indeterminação do conceito de “aproveitável”, sugere ser propriedade da União todo e qualquer recurso mineral, seja ele comercializável ou não. Pontua que, mesmo se momentaneamente inviável, a extração mineral pode vir a ser rentável, devido às novas tecnologias. A seu ver, cabe somente à União decidir se é o momento, econômico e tecnológico, para se realizar a extração.[2]

Seguindo esse raciocínio, trazendo ao caso concreto, a utilização da água mineral como insumo de produção industrial, por si só, não conduz à conclusão

de ausência de interesse econômico a ser explorado com o recurso natural. A legislação de regência tutela o possível interesse da União, a proteção a um ativo econômico natural do Ente Público, que, por essa razão, não pode ser livremente explorado sem a devida autorização e análise da pertinência pelo Estado. Dar por suficiente a autorização de uso por autarquia estadual vai de encontro à propriedade do bem constitucionalmente estabelecida e ignora a competência atribuída ao órgão próprio de controle da União.

A fiscalização e análise da água pelo DNPM, hoje realizada pela ANM, não tem como objetivo somente a verificação de suas propriedades para fins de saúde da população que pode vir a consumi-la. É uma atividade que visa ao resguardo dos interesses da União no bem natural, respeitando imperativos de predominância do interesse público sobre o particular e de desenvolvimento no interesse nacional.

Observo, ainda, que a utilização como insumo de produção não afasta de todo o caráter da exploração econômica. Também não conduz à necessária conclusão de que a água mineral, no caso, seria imprópria para outra destinação que não apenas a de elemento do processo industrial conduzido pelas rés. Até mesmo para essa conclusão se faria necessária a abordagem fiscalizatória e de análise do órgão estatal da União especializado.

Ante o exposto, dou provimento aos recursos especiais, para julgar procedente a ação popular.

Condeno as rés nas custas processuais e honorários sucumbenciais, no valor de R\$ 20.000,00, (vinte mil reais), com fundamento no art. 20, § 4º, do CPC/1973.

É como voto.

Referências

1. *FERRARA, Marina et al. (Coord.). Estudos de direito minerário. Belo Horizonte: Fórum, 2012. v. 1, p. 192-193.*
2. *Idem. p. 197-198.*