



Conselho da Justiça Federal

3/22

PROCESSO ELETRÔNICO CJF-ADM 2012/00063

EMENTA

SERVIDORES E PENSIONISTAS DA JUSTIÇA FEDERAL. QUINTOS. ACÓRDÃO DO RE 638.115/CE – REPERCUSSÃO GERAL. OPOSIÇÃO DA SEGUNDA LEVA DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS. FEITO ADMINISTRATIVO QUE DEVE SER SOBRESTADO, ATÉ O DESLINDE FINAL DA CONTROVÉRSIA.

1. O Supremo Tribunal Federal julgou, sob o rito da repercussão geral, o RE 638.115/CE e firmou que não haveria base legal para o pagamento dos quintos obtidos no período entre a Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-48/2001; foi rejeitada a primeira leva de embargos de declaração opostos contra o julgado:

2. Sobreveio uma nova leva de embargos de declaração que pugna pela modulação dos efeitos, com destaque para a tese de que o decidido em sede de repercussão geral não poderia operar a alteração de situações fáticas consolidadas por força da coisa julgada. Essa tese tem tido eventual acolhida no próprio STF em mandados de segurança impetrados contra a atuação do Tribunal de Contas da União.

3. O TCU tem negado o registro de aposentadorias, a exemplo do Acórdão nº 4.192/2017 (Segunda Câmara) e essa situação deu azo à consulta do Tribunal Regional Federal da 3ª Região sobre o procedimento uniforme a ser adotado.

4. No caso concreto, o procedimento geral de adequação aos termos do RE 638.115/CE deve aguardar o deslinde final da controvérsia no STF. Contudo, não é possível ignorar as decisões do TCU sobre registro de aposentadorias e, para tais casos, deve haver o cumprimento – ainda que se indicando a eventual situação de potencial transitoriedade.

5. O acórdão do RE 638.115/CE fixou o termo inicial do cálculo dos valores que potencialmente serão devolvidos e, logo, não há falar em risco para a Administração Pública.

CÓPIA



Conselho da Justiça Federal

3/22

Voto em favor do sobrestamento, com exceção feita ao cumprimento dos acórdãos do TCU quando versem sobre registro de aposentadorias.

RELATÓRIO E VOTO

Cuida-se de consultas juntadas pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região e pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região acerca da necessidade de providenciar um pronunciamento uniforme sobre a aplicação do que está sendo julgado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do RE 638.115/CE.

Rememoro que, em 12/12/2016, relatei voto, aprovado à unanimidade pelo Conselho da Justiça Federal, no qual o presente processo administrativo foi sobrestado em razão da pendência de embargos de declaração opostos contra o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, que julgou o RE 638.115/CE em sede de Repercussão Geral (fls. 660-668).

Em 21/7/2017, em razão do Acórdão nº 4.192/2017 – Segunda Câmara – do Tribunal de Contas da União (fls. 696-697), foi juntada aos autos uma consulta oriunda do Tribunal Regional Federal da 3ª Região sobre como se proceder administrativamente em face do RE 638.115/CE. O referido acórdão negou o registro do ato de aposentadoria de vários servidores daquela Corte Regional Federal, em razão do *decisum* proferido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do RE 638.115/CE (julgado do TCU, fls. 698-705).

A área técnica do TRF-3 opinou em prol da manutenção dos pagamentos dos valores referentes aos quintos para a servidora, bem como sugeriu que os novos pedidos de aposentadoria – que contivessem eventuais parcelas congêneres – fossem sobrestados até a publicação do acórdão que rejeitou os embargos de declaração no STF. Cabe frisar que o TCU não aguardou tal publicação e decidiu pela imediata aplicabilidade do acórdão de mérito do RE 638.115/CE. Por fim, a área técnica do TRF-3 sugeriu que fosse promovida consulta ao Conselho da Justiça Federal sobre como proceder (fls. 706-709).

O feito administrativo foi encaminhado pelo Secretário-Geral do CJF às áreas técnicas para exame e manifestação (fl. 825).

Foi juntado o acórdão do julgamento dos embargos de declaração opostos contra o julgado de mérito do RE 638.115/CE (fls. 830-842). Os embargos de declaração foram rejeitados por unanimidade, segundo a certidão de julgamento (fls. 843-844).

CÓPIA



Conselho da Justiça Federal

3/22

Foi juntada a consulta processual, que informou a interposição de novos embargos de declaração contra o acórdão que apreciou os primeiros embargos (fls. 845-853).

O Subsecretário de Normas, Orientações e Direitos e Deveres ofertou parecer. Inicialmente, ele informou que o Secretário de Gestão de Pessoas do CJF estaria impedido de se manifestar nos autos, por força do art. 18 da Lei nº 9.784/1999. O parecer discorre sobre a decisão proferida pelo Conselho da Justiça que determinou, em 12/12/2016, o sobrestamento do feito administrativo em razão da oposição de embargos de declaração. Informa que o TCU proferiu decisão que julgou ilegais os atos de aposentadoria de servidores do TRF-3, pois não haviam sido extirpadas parcelas referidas aos quintos. Informou que o Ministro Celso de Mello proferiu liminar nos autos do MS 35.078/DF contra o TCU e firmou que ele não poderia – enquanto vigorar a decisão precária – negar o aperfeiçoamento da aposentadoria do servidor-impetrante. Opina, contudo, pelo imediato cumprimento do RE 638.115/CE, em razão dos procedimentos da Corte de Contas (fls. 854-858).

A Assessoria Jurídica ofertou parecer. Inicia por descrever o instituto jurídico da repercussão geral e frisa que a Administração Pública está vinculada à decisão do RE 638.115/CE. Depois, explica que os novos embargos não possuem efeito suspensivo. Não obstante, defende que o caso concreto – agora – seria semelhante ao anterior, uma vez que haveria dúvidas sobre a modulação dos efeitos; tal tema ainda estaria em debate no STF. Argumenta que o MS 35.078/DF seria um exemplo da necessidade de aguardar o julgamento definitivo pelo STF. Indica que, agora, como no caso anterior não havia, inexistia uma outorga expressa de efeito suspensivo aos embargos. Todavia, entende que seria prudente aguardar o novo julgamento. Defende, em conclusão, que deveria haver novo sobrestamento (fls. 861-874).

Os autos foram remetidos à Secretaria Geral (fls. 876-878).

Foi juntada petição, firmada por sindicatos, que postula o sobrestamento do feito administrativo para que se aguarde o julgamento dos novos embargos pelo STF. Defende a petição que não deveria haver decote de parcelas, mesmo que haja rejeição dos embargos de declaração (fls. 880-886).

O Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região juntou consulta aos autos e inquiriu acerca da aplicabilidade imediata do RE 638.115/CE (fl. 924).

A Assessoria Jurídica produziu parecer sobre a petição dos sindicatos e sobre a consulta da Presidência do TRF-1. O órgão consultivo reitera o seu ponto de vista de que, apesar de inexistir efeito suspensivo nos embargos em questão, seria possível aguardar o julgamento para efetivar o cumprimento administrativo. A



Conselho da Justiça Federal

3/22

Assessoria Jurídica alega que o segundo pedido dos sindicatos – não implementação de decote, independentemente do resultado do julgamento do STF – não pode ser conhecido, em razão de a questão estar sendo debatida judicialmente. Informa que a jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça é clara no sentido de que, se o tema sob controle administrativo estiver sob debate judicial, não é possível ser conhecido por aquele Conselho. Cita, no mesmo sentido, a AgR na MC no MS 28.598/DF, relatado pelo Ministro Celso de Mello e julgado pelo STF. Por fim, considera que, em resposta à consulta do TRF-1, deve ser o presente feito administrativo sobrestado até o julgamento dos novos embargos de declaração (fls. 929-935).

Foram juntadas cópias das petições de associações e sindicatos de servidores que opuseram embargos de declaração ao acórdão que julgou os embargos de declaração no RE 638.115/CE (fls. 939-957; fls. 958-980).

Foi juntado ofício da Presidência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que consulta acerca do imediato cumprimento do RE 638.115/CE, em razão de ter recebido da União vários pareceres de força executória, que defendem a aplicação do acórdão paradigma em questão, independentemente do trânsito em julgado dos embargos de declaração. Junto os mencionados pareceres (fls. 983-999).

O Secretário Geral do CJF relatou o feito e o encaminhou à Presidente do STJ (fls. 1.002-1.006).

A Ministra Presidente do STJ me encaminhou os presentes autos (fl. 1.007).

É, no essencial, o relatório.

Rememoro, em parte, a controvérsia.

Os presentes autos têm origem nas dúvidas suscitadas pelos diversos órgãos que compõem o Conselho da Justiça Federal acerca do cumprimento do que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Repercussão Geral, no Recurso Extraordinário 638.115/CE. Transcrevo a ementa do referido acórdão que apreciou o Tema 395:

“Recurso extraordinário. 2. Administrativo. 3. Servidor público. 4. Incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a edição da Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-48/2001. 5. Impossibilidade. 6. Recurso extraordinário provido.” (RE 638.115/CE, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 19/3/2015, Processo Eletrônico de Repercussão Geral – Mérito publicado no DJe-151 em 3/8/2015.)

Cópia



Conselho da Justiça Federal

3722

Contudo, após o julgamento, houve o pedido de diversos requerentes para que fosse aguardado o julgamento dos diversos embargos de declaração que foram opostos contra o julgado de mérito acima mencionado. Os requerentes alegaram que poderia haver alteração do julgado. Houve a oposição de embargos de declaração, inclusive, pelo Ministério Público Federal. O acórdão foi desfavorável aos embargantes. Com a sua rejeição, não houve a outorga de quaisquer efeitos infringentes ao julgado de mérito. Transcrevo a ementa do julgado que rejeitou os vários recursos (fl. 831):

“Embargos de declaração no recurso extraordinário. 2. Repercussão Geral. 3. Direito Administrativo. 4. Servidor público. 5. Incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a edição da Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-48/2001. Impossibilidade. 6. Cessada a ultratividade das incorporações em qualquer hipótese, seja decorrente de decisões administrativas ou de decisões judiciais transitadas em julgado. RE-RG 730.462, Rel. Min. Teori Zavascki. 7. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade. 8. Embargos rejeitados.” (ED no RE 638.115/CE, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 30/6/2017, Processo Eletrônico publicado no DJe-176 em 10/8/2017.)

Cabe frisar que o conteúdo do que é decidido pelo Supremo Tribunal Federal sob o rito da repercussão geral é aplicável à Administração Pública por força do § 2º do art. 102 da Constituição Federal, que cito:

“Art. 102. (...) § 2º As decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário.”

A assessoria jurídica opina em prol do sobrestamento (fls. 872-874):

“(…)”

CÓPIA



Conselho de Justiça Federal

3/22

A leitura da decisão do Ministro Celso de Mello no MS 35.078/DF permite conferir, novamente, dúvidas na aplicação do acórdão do RE 638.115/CE, mesmo após o julgamento dos primeiros embargos de declaração.

Isso configura a mesma questão pertinente àquela apreciada pelo Eg. CJF na sessão de 12/12/2016, quando esse Colegiado entendeu por sobrestar os presentes autos até o julgamento final do RE 638.115/CE, nos termos do Voto do Relator, Exmo. Ministro Humberto Martins, para o adiar a implementação da decisão contida no RE 638.115/CE até a nova decisão a ser proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos embargos de declaração opostos nesse recurso extraordinário, de modo a possibilitar a definição dos procedimentos a serem adotados pela Administração para bem e fielmente cumprir o decidido.

Na análise desta ASJUR referente a movimentação processual do RE 638.115/CE, sem ter tido o acesso aos autos, não se verificou despacho ou decisão interlocutória que tenha atribuído efeito suspensivo aos primeiros embargos de declaração. Da mesma forma, até a presente data, não se verificou esses mesmos efeitos pela interposição dos novos embargos de declaração.

Não obstante não abrigarem os embargos de declaração o efeito suspensivo, na forma do art. 1.026 do NCPC, considerando ainda não haver informação de que esses efeitos tenham sido atribuídos por decisão do Relator, tem-se a manutenção do parecer desta Assessoria Jurídica oferecido no documento CJF-PAR2015/00397, às fls. 627/637, quando discorreu que os embargos de declaração opostos para o acórdão do RE 638.115/CE, com pedido de efeitos modificativos, pelo menos em tese, poderá trazer modificação na modulação dos seus efeitos e o alcance de sua execução.

Registra-se mais uma vez, face a movimentação processual observada no sítio eletrônico do STF, a Advocacia-Geral da União foi intimada do acórdão dos embargos de declaração em 21/08/2017. Esta ASJUR não tem informação se o CJF foi oficiado pela AGU a cumprir o referido acórdão.

CÓPIA



Conselho da Justiça Federal

3/22

Por todo o exposto, esta Assessoria-Jurídica entende conveniente levar o assunto ao conhecimento do Eg. CJF, com urgência, sugerindo:

I) entender que as novas interposições de embargos de declaração podem conferir efeitos infringentes à modulação proferida no acórdão do RE.638.115/CE; julgado pelo Supremo Tribunal Federal, e com isso, sobrestar as providências requeridas no referido Acórdão, de fazer cessar o pagamento de VPNI Quintos adquiridos por exercício de cargo em comissão ou função de confiança após 8.04.1998 e até 04.09.2001, com fundamento na Medida Provisória n. 2.225-45/2001;

II) tal medida encontra precedente a exemplo da decisão administrativa do Supremo Tribunal Federal, quanto às decisões judiciais com trânsito em julgado (fls. 257) e na decisão monocrática proferida no MS 35.078/DF, Relator Ministro Celso de Mello, publicado no DJE de 25/8/2017;

III) submeter à consideração do Eg. CJF proposição para que, no futuro, seja dado cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal, contida no recurso extraordinário n. 638.115/CE, na forma a ser estabelecida no acórdão dos novos embargos de declaração, a partir da sua publicação, momento esse em que se conhecerá, com exatidão, o contorno da modulação dos efeitos que forem determinados; de modo a manter o pagamento da VPNI 'quintos' da MP 2.225-45/2001 até essa nova decisão judicial.

Esta ASJUR aduz ainda, como no outro momento:

a) o procedimento de se aguardar o julgamento pelo STF dos embargos de declaração poderá não afastar o 'dies a quo' para início da repetição de indébito;

b) a medida proposta de sobrestamento da execução da decisão do STF não geraria perigo de dano de difícil reparação ao erário, pois, se ao final for determinada a devolução dos valores pagos a título de VPNI quintos após a data limite de recebimento de boa-fé, tal como restar modulado os efeitos no RE 638.115/CE, a Administração poderá realizar a persecução dos seus haveres por meio do desconto previsto no art. 46 da Lei n. 8.112/1990; e

CÓPIA



Conselho da Justiça Federal

3/22

c) convém dar ciência aos servidores interessados sobre as providências que forem adotadas, consoante a decisão a ser proferida pelo Eg. Colegiado, uma vez que afeta servidores ativos, inativos (com VPNI quintos compondo proventos e adquiridos no período supra; com parcela da Opção adquirida no período) e pensionistas.

Por derradeiro, a respeito das decisões administrativas do Tribunal de Contas da União, esta Assessoria Jurídica adere a recomendação da Secretaria de Gestão de Pessoas que o TRF da 3ª Região deverá cumprir, de forma pontual e caso a caso, pelo menos temporariamente, a decisão do Tribunal de Contas da União, balizada no Acórdão n. 4.192/2017 - Segunda Câmara, que deliberou pela ilegalidade de atos de concessão de aposentadoria de servidores da Justiça Federal da 3ª Região, submetidos, para fins de registro, com a VPNI Quintos em desacordo com o RE 638.115/CE, julgado em sede de repercussão geral.”

Tem-se, no caso em tela, a necessidade de aguardar um pouco mais para que sejam estendidos efeitos administrativos amplos ao acórdão firmado pelo Supremo Tribunal Federal. A questão mais controvertida, ainda em debate na segunda leva de aclaratórios, diz respeito à aplicabilidade da decretação de ilegalidade aos quintos no caso de servidores que já tenham obtido o trânsito judicial definitivo. Não se desconhece que o teor do acórdão, em princípio, comportava tal tese. Não obstante isso, o tema ainda está em debate, como demonstra o MS 35.078/DF. O Ministério Público Federal já havia se manifestado nos autos no sentido de a modulação observar a coisa julgada e o prazo da decadência administrativa, de cinco anos, nas situações específicas. Cito trecho do meu voto anterior, que transcreveu a ementa do opinativo do *Parquet* (fls. 665-666):

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. ACÓRDÃO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. EFEITOS PACIFICADORES. NECESSIDADE DE EXPLICITAÇÃO DOS LIMITES DO PRONUNCIAMENTO. OBSERVÂNCIA DA COISA JULGADA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. MODULAÇÃO DE EFEITOS. PRINCÍPIOS DA CONFIANÇA E DA IRREDUTIBILIDADE DE



Conselho de Justiça Federal

3/22

VENCIMENTOS. ACOLHIMENTO COM EFEITOS MODIFICATIVOS.

1. É possível a oposição de embargos de declaração, com pedido de efeitos modificativos, visando a integrar-se acórdão resultante do julgamento de recurso extraordinário na sistemática da repercussão geral, mormente considerados os efeitos gerais decorrentes do exame das teses por amostragem e a necessidade de balizamentos claros dos limites do pronunciamento, encerrando-se definitivamente a controvérsia.

2. Cumpre esclarecer que: a) a percepção de quintos em virtude de decisão judicial transitada em julgado obsta a desconstituição do recebimento das verbas pelo Poder Público, dado não ser o pronunciamento em repercussão geral fundamento suficiente para, isoladamente, ensejar o ajuizamento da ação rescisória; b) o lançamento da rubrica realizada administrativamente, há mais de cinco anos, sem questionamento judicial, leva a concluir-se pela incidência da decadência administrativa, sendo defeso proceder a revisão em prejuízo ao particular.

3. Requer o acolhimento dos embargos, com efeitos modificativos, para alargar a modulação de efeitos e, em virtude das razões de segurança jurídica e excepcional interesse social, resultantes do longo período de percepção da verba do respectivo caráter alimentar, considerados os princípios da irredutibilidade dos vencimentos e da confiança, preservar nominalmente o pagamento a parcela como vantagem pessoal a ser absorvida por aumentos futuros a serem concedidos aos atingidos.

4. Recurso que se requer o conhecimento e o provimento com efeitos modificativos no tocante à modulação dos efeitos”.

De fato, a situação permanece em tudo similar, recomendando o sobrestamento, havendo apenas uma exceção.

A exceção que se refere ao fato de o Tribunal de Contas da União estar dando imediato cumprimento ao acórdão de mérito do RE 638.115/CE, como foi informado pelo TRF-3. Vários atos de aperfeiçoamento de aposentadoria estão sendo



Conselho da Justiça Federal

3/22

declarados ilegais pela Corte de Contas, como se infere do Acórdão nº 4.192/2017, da Segunda Câmara. Não é possível que seja ignorado o *decisum* do Tribunal de Contas da União, como bem foi observado pela Assessoria Jurídica. Assim, para o caso daquele ato de aperfeiçoamento de aposentadoria – e de outros atos futuros – deverá haver o alinhamento administrativo do TRF-3 e dos demais órgãos vinculados ao Conselho da Justiça Federal.

Ante o exposto, acolho a manifestação da Assessoria Jurídica e voto em prol do sobrestamento da implementação generalizada do acórdão-julgado no RE 638.115/DF até o julgamento dos próximos embargos de declaração, com exceção expressa, contudo, aos casos de aposentadoria, nos quais deve haver o alinhamento – de pronto – às decisões do Tribunal de Contas da União.

E como penso. E como voto.

Cumpra-se.

Brasília, 28 de maio de 2018.


MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Conselheiro