



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

PROCESSO: 4805/1993

RELATOR: Conselheiro Paulo Tadeu

PARECER: 723/2016-MF

EMENTA: Pensão civil. Concessão sob a égide de legislação anterior à vigência local da Lei nº 8.112/90. Legalidade da pensão deferida à filha maior e ilegalidade do benefício ao cônjuge supérstite não-invalído. Pedido de reexame improvido. Interposição de recurso de revisão, com pedido de cautelar. Relevação da intempestividade do recurso, remessa dos autos ao Ministério Público de Contas para se manifestar acerca da admissibilidade do apelo, na qualidade de *custos legis*, e abertura de prazo para que a atual beneficiária da pensão apresentasse contrarrazões ao pleito recursal. Manifestações apresentadas. Conhecimento do recurso. Nesta fase: exame de mérito. Unidade técnica pugna por negar provimento ao apelo. Incidência da regra de irretroatividade de nova interpretação jurisprudencial, em obséquio ao princípio da segurança jurídica. Parecer convergente do MPC.

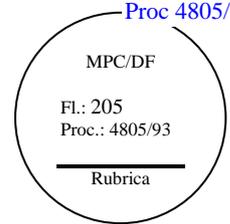
Cuida o feito de pensão civil legada por Terezinha Rezende de Ferraz, no cargo de Técnico Tributário, 1ª Classe, Padrão II, falecida em 27.11.1991.

2. Originalmente, o benefício foi instituído em favor do Sr. Manoel Ferraz de Oliveira, cônjuge supérstite, fulcrado na Lei nº 8.112/90, por meio de ato publicado no DODF de 18.02.1992, sendo, ao depois, deferido a Elizabeth Ferraz Rezende, filha maior da ex-servidora, com esteio no art. 1º da Lei nº 6.782/80, consoante ato publicado no DODF de 08.05.1992.

3. Ao apreciar esses atos, a Corte deliberou pela legalidade da concessão à beneficiária temporária, e ilegal a outorgada ao viúvo não-invalído, à luz da legislação então vigente na data do fato gerador, *ex vi* da Decisão nº 3.178/2002 (fl. 60). Dessa deliberação houve pedido de reexame pelo interessado, mas improvido, nos termos da Decisão nº 6.501/2003 (fl. 93).

4. Ocorre que, passados quase 12 (doze) anos dessa última deliberação, houve por bem o Sr. Manoel Ferraz de Oliveira, mediante representação legal, interpor recurso de revisão em face das aludidas decisões plenárias (fls. 98/106), alegando, basicamente, a improcedência dos argumentos utilizados pela e. Corte para lhe negar o direito à pensão.

5. Num primeiro momento de análise desse recurso, o Tribunal decidiu, excepcionalmente, relevar sua intempestividade, por força do princípio do formalismo moderado, e determinou a audiência do MPC, na qualidade de *custos legis*, para que se mani-



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

festasse acerca da admissibilidade do apelo, e da atual beneficiária da pensão, para apresentar contrarrazões (Decisão nº 6.092/2015).

6. Momento processual seguinte, apesar de uniformes as cotas instrutiva e ministerial, bem como a de representante legal da filha da instituidora da pensão em tela, no sentido de se negar admissibilidade ao indigitado recurso de revisão, por falta dos pressupostos de cabimento, o Tribunal decidiu dele tomar conhecimento, na assentada de 03.05.2016, determinando o retorno dos autos à Sefipe para exame do mérito recursal (fl. 184).

7. Nesta oportunidade, na análise de sua alçada, mercê da percuciente informação de fls. 188/202, a unidade técnica assevera que os representantes legais do recorrente não trouxeram aos autos elementos novos que pudessem ensejar a revisão das decisões vergastadas e, em atendimento ao princípio da segurança jurídica, consectário do Estado de Direito, e ao primado da legalidade, sendo a lei fonte primária do direito administrativo, conclui por negar provimento ao recurso de revisão em tela, mantendo-se incólumes, assim, os termos das Decisões nºs 3.178/2002 e 6.501/2003. Adiante, os abalizados fundamentos dessa manifestação:

“15. Cabe salientar, inicialmente, que as alegações apresentadas pelo interessado em nada inovam em relação àquelas apresentadas no Pedido de Reexame (fl. 64 - 67) que, diga-se, foi considerado improcedente pelo Tribunal.

16. Nada obstante, relevante foram os fatos trazidos pelo nobre Conselheiro Manoel de Andrade em seu voto de vista, que trouxe à colação entendimento do Supremo Tribunal Federal, fixado quando do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 385397-0/MG, no ano de 2007, interposto pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais - TJMG, em que se deu provimento ao pedido de viúvo que visava receber pensão por morte de sua esposa, então servidora aposentada do Estado de Minas Gerais, mesmo não inválido, uma vez que o art. 7º, I, da Lei mineira n.º 9.380/86, à época da concessão, exigia a invalidez do marido para a concessão do benefício, exigência prevista também no art. 5º, I, “b”, da Lei n.º 3.373/58, que fundamentou a concessão da pensão civil ao Sr. MANOEL FERRAZ DE OLIVEIRA.

17. No *leading case* supra, o IPSEMG alegava que a concessão de pensão por morte ao marido não inválido constituía a criação de benefício sem previsão de fonte de custeio, o que violaria o artigo 195, § 5º, da Constituição Federal. Aduzia, também, que o princípio da igualdade entre homens e mulheres não foi ofendido, pois o princípio da igualdade esculpido no caput do artigo 5º refere-se à igualdade em seu sentido jurídico formal, não a igualdade material.

18. A matéria chegou ao Plenário do Supremo que, alterando o seu entendimento sobre a questão, assim se manifestou quando do Agravo Regimental:



MPC/DF

Fl.: 206
Proc.: 4805/93

Rubrica

Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

“EMENTA: I. Recurso extraordinário: descabimento. Ausência de prequestionamento do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, tido por violado: incidência das Súmulas 282 e 356.

II. Pensão por morte de servidora pública estadual, ocorrida antes da EC 20/98: cônjuge varão: exigência de requisito de invalidez que afronta o princípio da isonomia.

1. Considerada a redação do artigo 40 da Constituição Federal antes da EC 20/98, em vigor na data do falecimento da servidora, que não faz remissão ao regime geral da previdência social, impossível a invocação tanto do texto do artigo 195, § 5º - exigência de fonte de custeio para a instituição de benefício -, quanto o do art. 201, V - inclusão automática do cônjuge, seja homem ou mulher, como beneficiário de pensão por morte.

2. No texto anterior à EC 20/98, a Constituição se preocupou apenas em definir a correspondência entre o valor da pensão e a totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, sem qualquer referência a outras questões, como, por exemplo os possíveis beneficiários da pensão por morte (Precedente: MS 21.540, Gallotti, RTJ 159/787).

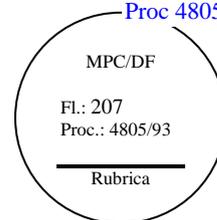
3. No entanto, a lei estadual mineira, violando o princípio da igualdade do artigo 5º, I, da Constituição, exige do marido, para que perceba a pensão por morte da mulher, um requisito - o da invalidez - que, não se presume em relação à viúva, e que não foi objeto do acórdão do RE 204.193, 30.5.2001, Carlos Velloso, DJ 31.10.2002.

4. Nesse precedente, ficou evidenciado que o dado sociológico que se presume em favor da mulher é o da dependência econômica e não, a de invalidez, razão pela qual também não pode ela ser exigida do marido. Se a condição de invalidez revela, de modo inequívoco, a dependência econômica, a recíproca não é verdadeira; a condição de dependência econômica não implica declaração de invalidez.

5. Agravo regimental provido, para conhecer do recurso extraordinário e negar-lhe provimento.”

19. Cabe destacar que o entendimento inicial do Pretório Excelso era no sentido da impossibilidade da extensão do benefício, ante a falta da respectiva fonte de custeio para tanto. Assim era o entendimento do STF à época da apreciação da pensão civil em tela por este Tribunal, *“in verbis”*:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO: EXTENSÃO AO VIÚVO. PRINCÍPIO DA IGUALDADE. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. C.F., art. 5º, I; art. 195 e seu § 5º; art. 201, V. I. - A extensão automática da pensão ao viúvo, em obséquio ao princípio da igualdade, em decorrência do falecimento da esposa- segurada, assim considerado aquele como dependente desta, exige lei específica, tendo em vista as disposições constitucionais inscritas no art. 195, caput, e seu § 5º, e art. 201, V, da Constituição Federal. II. - R.E. não conhecido. (RE 204735, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

em 30/05/2001, DJ 28-09-2001 PP-00050 EMENT VOL-02045-02 PP-00329)

20. Insta destacar que o novo entendimento do Supremo Tribunal Federal foi considerado como documento novo com eficácia sobre a prova produzida, apto à ensejar a admissibilidade do recurso, nos termos do art. 191, III, do Regimento Interno deste Tribunal.

21. Na esteira dessa observação é que pedimos vênha para consignar que, conquanto o Tribunal tenha aceito novo entendimento jurisprudencial como superveniência de documento novo, não é o que a doutrina e a jurisprudência pátria entendem.

22. Em que pese o nome de Recurso de Revisão, conforme a própria literalidade do art. 191 da Resolução n.º 38/90, ele tem natureza similar à ação rescisória. Assim, não obstante o novo Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105/15) ter alterado a expressão “documento novo”, para fazer constar a expressão “prova nova”, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ é uníssono de que “documento novo”, é aquele que **já existe quando da prolação da decisão rescindenda**, cuja existência era ignorada ou dele não pode fazer uso o autor da rescisória.

23. A propósito do tema, cabe colacionar lição do Prof. Alexandre Freitas Câmara¹:

“Documento novo, registre-se, não é o documento superveniente. Pelo contrário, o documento novo a que se refere ao dispositivo legal é, necessária e inevitavelmente, um documento velho. Facilmente se conclui assim quando se verifica que fala a lei de um ‘documento novo’ cuja existência se ignorava. Ora, só se pode ignorar a existência – passo o truísimo – do que existe. Assim, só se pode admitir a apresentação de documento novo quando este já existia e, portanto, não é tão novo assim”.

24. Assim, defensável o entendimento que o presente Recurso de Revisão sequer deveria ter sido conhecido, tanto por ser extemporâneo, quando por não se enquadrar em nenhuma das hipóteses do art. 191 do RITCDF (instrução de fls. 117-119)

25. Superada essa barreira, é de se verificar que ao tempo do óbito da instituidora vigorava no Distrito Federal a Lei n.º 1.711/52, que dispunha sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, *ex vi* do art. 30 da Lei n.º 3.751/60².

26. Como consta dos autos, o óbito da instituidora ocorreu em 27.11.91. Na ocasião, embora já no mundo jurídico desde janeiro de 1991, a Lei federal n.º 8.112/90, que instituiu o Regime Jurídico Único dos Servidores Cíveis da União – RJU, não se aplicava aos servidores cíveis do Distrito Federal. É que, em virtude da autonomia política do Distrito Federal, a partir da Constituição Federal de

¹ CÂMARA, Alexandre Freitas. **Ação Rescisória**. Rio de Janeiro: ed. Lumen Juris, 2007. pág. 97

² Art 30. Aplicam-se aos servidores do Distrito Federal, enquanto não tiverem o seu Estatuto próprio, o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União e as leis que o complementam.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

1988 – CF/88, a aplicação de estatuto superveniente careceria de recepção pelo poder legislativo local, frise-se, que teve sua primeira legislatura iniciada no ano de 1991.

27. A propósito, no mesmo ano a CLDF aprovou a Lei n.º 197/91, dispondo acerca da aplicação da Lei federal n.º 8.112/90 aos servidores da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, a partir de 01.01.92. Assim, considerando que o fato gerador da pensão é o falecimento do servidor, nota-se que tal fato jurídico ocorreu na vigência da Lei n.º 1.711/52 e, em decorrência dos arts. 161³ e 256⁴ dessa última, sob o pálio, também, da própria Lei n.º 3.373/58, que tratava do Plano de Assistência ao Funcionário e sua Família, que disciplinava a concessão de benefícios previdenciário aos servidores.

28. O art. 5º, I, “b”, da Lei n.º 3.373/58 dispunha de forma clara que apenas o marido inválido poderia gozar do benefício pensional. Desta forma, considerando que o processo de habilitação à pensão deve obedecer a regra de direito intertemporal do princípio *tempus regit actum*, não existe outra legislação aplicável à espécie se não a vigente no Distrito Federal na data do óbito, não se admitindo, *in casu*, a mitigação de tão relevante princípio.

29. Tal entendimento é, inclusive, sumulado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Vejamos a Súmula n.º 340 do STJ⁵, *in verbis*:

“A lei aplicável à concessão de pensão previdenciária por morte é aquela vigente na data do óbito do segurado.”

30. No mesmo sentido posiciona-se o Supremo Tribunal Federal:

“A pensão por morte rege-se pela legislação em vigor na data do falecimento do segurado. Princípio da lei do tempo rege o ato (tempus regit actum). Precedentes. 2. Impossibilidade de verificar, no caso concreto, se, na data do falecimento do segurado, a beneficiária cumpria os requisitos legais para receber o benefício previdenciário. Incidência das Súmulas 279 e 280 do Supremo Tribunal Federal. Precedentes” (AI 72.564-AgR, Rel. Min. Carmen Lúcia, Primeira Turma, DJe 29.10.2009).

³ Art. 161. O plano de assistência compreenderá:

I – assistência médica, dentária e hospitalar, sanatório e creches;

II – previdência, seguro e assistência judiciária;

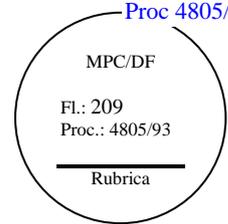
III – financiamento para aquisição de imóvel destinado a residência;

IV – cursos de aperfeiçoamento e especialização profissional;

V – centros de aperfeiçoamento moral e intelectual dos funcionários e famílias, fora das horas de trabalho.

⁴ Art. 256. O Poder Executivo, dentro do prazo de 12 meses, promoverá as medidas para a execução do plano de assistência referido no art. 161 desta lei, incluindo o limite mínimo de 45% do vencimento, remuneração ou provento do funcionário, como base da pensão à sua família.

⁵ AgRg no REsp 225.134-RN (6ª T, 1º.03.2005 – DJ 21.03.2005) AgRg no REsp 461.797-RN (6ª T, 20.03.2003 – DJ 19.12.2003) AgRg no REsp 495.365-PE (6ª T, 14.03.2006 – DJ 17.04.2006) AgRg no REsp 510.492-PB (5ª T, 05.12.2006 – DJ 05.02.2007) EREsp 190.193-RN (3ª S, 14.06.2000 – DJ 07.08.2000) EREsp 226.075-RN (3ª S, 28.03.2001 – DJ 07.05.2001) EREsp 302.014-RN (3ª S, 12.06.2002 – DJ 19.12.2002) EREsp 396.933-RN (3ª S, 26.03.2003 – DJ 14.04.2003) REsp 189.187-RN (5ª T, 02.09.1999 – DJ 04.10.1999) REsp 222.968-RN (5ª T, 21.10.1999 – DJ 16.11.1999) REsp 229.093-RN (6ª T, 21.03.2000 – DJ 17.04.2000) REsp 266.528-RN (5ª T, 06.05.2003 – DJ 16.06.2003) REsp 652.019-CE (5ª T, 09.11.2004 – DJ 06.12.2004).



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PENSÃO POR MORTE. 1. A pensão por morte rege-se pela legislação em vigor na data do falecimento do segurado. Princípio da lei do tempo rege o ato (tempus regit actum). Precedentes. 2. Alegada ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Benefício concedido com base em lei local. Análise de norma infraconstitucional. Tema sem repercussão geral. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (ARE 693.243-AgR, Rel. Min. Carmen Lúcia, Segunda Turma, DJe 12.4.2013).

31. Ainda, é sabido e ressabido que a Administração Pública está adstrita à lei, dela não podendo se afastar. Trata-se do princípio da legalidade, norma de envergadura constitucional, conforme *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

32. Nas lições do saudoso Hely Lopes Meirelles⁶, a lei, em sentido amplo, é a fonte primária do Direito Administrativo, abrangendo esta expressão desde a Constituição até os regulamentos executivos. Ainda, segundo o insigne administrativista, a jurisprudência não obriga a Administração porque não vigora entre nós o princípio norte-americano do *stare decises*, segundo o qual a decisão judicial superior vincula as instâncias inferiores para os casos idênticos, *id est*, as decisões criam precedentes e vinculam as que vão ser emitidas no futuro, doutrina característica do *common law*. Destarte, em que pese a relevância dos precedentes jurisprudenciais sobre determinadas matérias, as decisões das Cortes de Contas a eles não se vinculam.

33. Veja-se que a própria emérita Corte Suprema possui esse entendimento quanto à aposentadoria, o qual se aplica, *mutatis mutandis*, ao caso. Senão vejamos:

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REEXAME DE ATO DE APOSENTADORIA PARA O FIM DE EXCLUSÃO DE PARCELA CONSIDERADA ILEGAL. POSSIBILIDADE. MUDANÇA DE INTERPRETAÇÃO DA LEI. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO. 1. O que regula os proventos da inatividade é a lei (e não sua interpretação) vigente ao tempo em que o servidor preencheu os requisitos para a respectiva aposentadoria (Súmula 359/STF). Somente a lei pode conceder vantagens a servidores públicos. 2. Inexiste direito adquirido com fundamento em antiga e superada interpretação da lei. 3. Não há que se falar em segurança jurídica porque: a) a aposentadoria do impetrante data de 2004, sendo de 2001 a mudança de interpretação da lei de regência do caso; b) o ato de aposentadoria do autor ainda não foi registrado pelo TCU; c) o entendimento anterior jamais foi aplicado pela Corte de Contas quanto ao impetrante; d) a determinação para o reexame da aposentadoria do autor ocorreu menos de dois anos depois da concessão do benefício previdenciário, não se podendo invocar transcurso de prazo decadencial de cinco anos. 4. Segurança denegada” (MS 26.196/PR, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 1º.2.2011). (Sem grifo no original)

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 41. ed. São Paulo: 2014. pág. 47-48.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

34. Assim, defender que novo entendimento pretoriano acerca da matéria é suficiente para a revisão da decisão vergastada é, além de ofensa ao princípio da legalidade, uma vez que a decisão deste Egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal se deu com base na lei e, embora não o vincule, na exegese do STF acerca do disposto na Lei n.º 3.373/58 à época, verdadeira afronta ao princípio da segurança jurídica.

35. Registre-se que a própria Constituição Federal consagra o referido princípio em seu art. 5º, XXXVI, sendo que a Lei federal n.º 9.784/99 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, aplicada no Distrito Federal por força da Lei distrital n.º 2.834/11, nesse mesmo sentido, traz em seu bojo dispositivos que dão concretude ao sobredito princípio da segurança jurídica, a exemplo dos arts. 53, 54, 63, § 2º, e 67.

36. Ora, se nem mesmo a lei poderá modificar ou prejudicar o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido, por expressa preocupação da própria Constituição em impor limites ao legislador derivado, quanto mais entendimento jurisprudencial em sede de Recurso Extraordinário. Veja-se que até mesmo em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade – Adin, onde a regra é a retroatividade, uma vez que a lei é inconstitucional desde seu nascedouro, admite-se a modulação dos efeitos temporais da decisão, resguardando-se justamente as situações ocorridas e consolidadas sob a égide da lei inconstitucional, porquanto revestida de constitucionalidade, em plena atenção ao postulado da segurança jurídica, corolário do Estado de Direito.

37. A prof. Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁷ é elucidativa nesse aspecto. Vejamos:

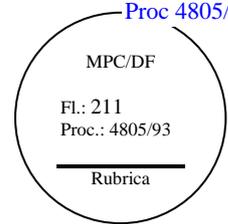
“Se a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e coisa julgada, por respeito ao princípio da segurança jurídica, não é admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo.” (Sem grifo no original)

38. Nesse passo, por mais que a ora beneficiária da pensão civil não tenha direito adquirido à integralidade do benefício pensional, por força da imprescritibilidade do chamado fundo de direito, a confiança depositada na decisão do Tribunal que considerou ilegal a concessão do benefício ao recorrente, incutindo nela a certeza de que tal decisão desta c. Corte de Contas ocorrera em conformidade com a lei e, via de consequência, na integralização do estipêndio pensional em seu favor, culminou na estabilização dessa relação jurídica.

39. Tal conclusão encontra apoio nas lições do Prof. Almiro do Couto e Silva⁸, vejamos:

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2014. pág. 86.

⁸ COUTO E SILVA, Almiro do. **O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n.º 9.784/99)**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 13.06.16.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

“(...) em última análise, dá conteúdo ao princípio da segurança jurídica, pelo qual, nos vínculos entre o Estado e os indivíduos, se assegura uma certa previsibilidade da ação estatal, do mesmo modo que se garante o respeito pelas situações constituídas em consonância com as normas impostas ou reconhecidas pelo poder público, de modo a assegurar a estabilidade das relações jurídicas e uma certa coerência na conduta do Estado.” (Sem grifo no original)

40. Nessa senda, prejudicar as legítimas expectativas criadas a partir de decisão do Tribunal que considerou ilegal a pensão civil ao Sr. MANOEL FERRAZ DE OLIVEIRA, por falta de expressa previsão legal para tanto, após esgotado todos os recursos administrativos cabíveis à espécie, aceitando, para isso, Recurso de Revisão após 7 (sete) anos do término do prazo para sua interposição, bem como admitir viragem jurisprudencial como documento novo superveniente, atribuindo-se a ela efeitos *ex-tunc*, instalar-se-á verdadeira insegurança jurídica, frustrando, portanto, o anseio coletivo pela promoção da paz social, que, frise-se, é a própria finalidade do direito.

41. Por derradeiro, dar provimento ao recurso em tela, ocasionaria, inclusive, a possibilidade da revisão de todas as decisões desta c. Corte de Contas que negaram registro às pensões civis com o mesmo fundamento do ora analisado, o que não respeitaria, por óbvio, os limites impostos pelos suso citados arts. 54 e 67 da Lei n.º 9.784/99.”

8. Vieram os autos, assim, ao Ministério Público, para sua manifestação sobre o mérito do recurso em apreço, entendendo, de plano, não merecer procedência o apelo, em consonância com a d. unidade técnica, cujas contrarrazões recursais harmonizam-se com prévia incursão quanto ao mérito por este órgão ministerial, nos termos do Parecer nº 280/2016-MF (fls. 166/172). Nada obstante, julgamos necessário agregar novos argumentos neste momento.

9. Como alhures assinalado, pela primeira deliberação hostilizada (Decisão nº 3.178/2002), a Corte considerou ilegal a concessão de pensão ao Sr. Manoel Ferraz de Oliveira, eis que não se qualificava como beneficiário à luz da norma de regência então vigente à data do óbito da instituidora da pensão (Lei nº 3.373/58), nem poderia adquirir tal qualidade com fulcro em diploma posterior àquele fato gerador (Lei nº 8.112/90). Pela segunda deliberação (Decisão nº 6.501/2003), desproveu-se pedido de reexame seu contra aquela decisão de mérito.

10. Na presente fase processual, admitido pela Corte o recurso de revisão manejado pelo nominado senhor, a questão agora, na essência, consiste no sopesamento do princípio da segurança jurídica – que aqui se avulta em relação ao direito da Sr^a Elizabeth Ferraz Rezende, única beneficiária habilitada à pensão em tela de acordo com a lei - e a evolução de posição jurisprudencial consolidada do e. Supremo Tribunal Federal, que, segundo aduzido nos r. votos condutores do conhecimento do novel apelo, configuraria “documento novo” superveniente com eficácia para alterar a decisão que considerou ilegal a concessão de pensão ao recorrente.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

11. Pois bem. A Constituição Federal, no *caput* do art. 5º, estabelece o direito à segurança jurídica como fundamento estruturante da ordem jurídica.

12. Com efeito, o princípio da segurança jurídica tem por escopo resguardar a estabilidade das relações jurídicas, constituindo verdadeiro freio às mudanças das orientações administrativas, que, hodiernamente, como se sabe, não são poucas. Acerca do princípio em questão, confira-se o magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹, **verbis**:

“O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, a mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a consequência da mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública. **Daí a regra que veda a aplicação retroativa.**”

O princípio tem que ser aplicado com cautela, para não levar ao absurdo de impedir a Administração de anular atos praticados com inobservância da lei. Nesses casos, não se trata de mudança de interpretação, mas de ilegalidade, esta sim deve ser declarada retroativamente, já que atos ilegais não geram direitos.

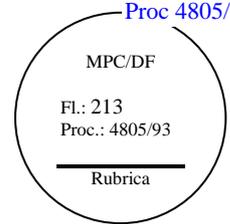
(...)

Isto não significa que a interpretação da lei não possa mudar; ela frequentemente muda como decorrência e imposição da própria evolução do direito. O que não é possível é fazê-la retroagir a casos já decididos com base em interpretação anterior, considerada válida diante das circunstâncias do momento em que foi adotada.

Embora seja essa a ideia inspiradora da inclusão do princípio da segurança jurídica na Lei nº 9.784/99, ela não esgota todo o sentido do princípio, que informa vários institutos jurídicos, podendo mesmo ser inserido entre os princípios gerais do direito, portanto não específico do Direito Administrativo. Com efeito, o princípio está na base das normas sobre prescrição e decadência, das que fixam prazo para a Administração rever os próprios atos, da que prevê a súmula vinculante; o § 1º do artigo 103-A da Constituição Federal deixa expresso o objetivo da súmula vinculante de afastar controvérsias que gerem “**grave insegurança jurídica** e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica”. (grifos nossos)

13. Deveras, dada a sua importância, o princípio em questão foi expressamente albergado em nossa ordem jurídica, conforme se vê das disposições da Lei nº 9.784/99, aplicável ao Distrito Federal por força da Lei nº 2.834/01: o artigo 2º, parágrafo único,

⁹ In “Direito Administrativo” (São Paulo: Editora Atlas, 2013, pp. 81-82).



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

inciso XIII¹⁰, que trata de critérios de interpretação das normas administrativas vertida ao interesse público, vedando, objetivamente, a aplicação retroativa de nova interpretação; e o artigo 54¹¹, que se verte sobre a segurança jurídica *lato sensu*, eis que evidencia o aspecto subjetivo do instituto da segurança jurídica, qual seja, o princípio da proteção à confiança ou da confiança legítima.

14. Desses entendimentos não diverge a jurisprudência, senão vejamos:

“APELAÇÃO EM MANDADO- DE SEGURANÇA. PREVIDENCIÁRIO. RESTABELECIMENTO DE APOSENTADORIA CASSADA. NOVA INTERPRETAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. ART. 2º, XIII, LEI Nº 9.784/99. -O INSS, desrespeitando o princípio da segurança jurídica, não pode modificar o critério de avaliação dos documentos considerados anteriormente suficientes para a concessão do benefício de aposentadoria por tempo de serviço. – **A Lei Geral de Processo Administrativo, no âmbito da Administração Federal (art. 2º, XIII, Lei nº 9.784/99), veda a aplicação retroativa de nova interpretação da norma administrativa.** – Recurso e remessa improvidos.” (g.n.)

(AMS 9802149543, Relator: Desembargador Federal Benedito Gonçalves, TRF2 – Quarta Turma, 27.02.2003)

“PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO DE ÚLTIMA E DEFINITIVA INSTÂNCIA. DESCUMPRIMENTO. NOVA INTERPRETAÇÃO ADMINISTRATIVA. IRRETROATIVIDADE. PRESTAÇÕES RETIDAS. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA STF 269. A decisão proferida por órgão superior da Administração, em última e definitiva instância, deve ser cumprida por órgão que lhe seja subordinado na escala hierárquica. D. 3048/99, art. 308, § 2º. **É vedada a aplicação retroativa de nova interpretação administrativa (L. 9.784/99, art. 2º, XIII), porque está em desacordo com a segurança das relações jurídicas, principalmente, aquelas de natureza alimentar.** É possível a liberação das prestações retidas, se isso decorre da própria desconstituição do ato administrativo que suspendeu o benefício. Sumula STF 269. Preliminar rejeitada e apelação provida.” (g.n.)

(AMS 200461830010616, Juiz Castro Guerra, TRF3 - Décima Turma, 27.09.2006)

“ADMINISTRATIVO. EMBARGOS INFRINGENTES. SERVIDOR PÚBLICO. VERBAS PERCEBIDAS DE BOA-FÉ. DEVOLUÇÃO. APLICAÇÃO RETROATIVA DE NOVA INTERPRETAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, XIII DA LEI Nº 9.784/99.

¹⁰ “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, **segurança jurídica**, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. **Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...)**

XIII - **interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.**” (g.n.)

¹¹ 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.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

INAPLICABILIDADE DA SÚMULA Nº 343 DO STF. I. Embargos infringentes contra acórdão do Pleno que, em sede de ação rescisória, julgou procedente o pedido por maioria de votos. Pleito quanto à prevalência do voto vencido, que aplicava a Súmula nº 343 do STF ao caso. II. **O surgimento de nova interpretação na esfera administrativa sobre o pagamento de gratificação não pode implicar a devolução de verbas percebidas de boa-fé pelos servidores públicos ou trora beneficiados. Violação ao art. 2º, parágrafo único, XIII da Lei nº 9.784/99 configurada, bem como reflexamente ao art. 46 da Lei nº 8.112/90 e a dispositivos constitucionais (art. 37, caput e art. 5º, XXXVI).** III. Inaplicabilidade da Súmula nº 343 do STF, por haver repercussão constitucional no caso (ofensa ao princípio da legalidade e à garantia de irretroatividade quanto aos atos jurídicos perfeitos) e, ainda, pela ausência de controvérsia significativa sobre a interpretação dada ao art. 2º, parágrafo único, XIII da Lei nº 9.784/99 ou mesmo ao art. 46 da Lei nº 8.112/90. IV. Embargos infringentes improvidos.” (g.n.)

(AR: 5045/RN, Relator: Desembargadora Federal Margarida Cantarelli, TRF-5 – Pleno, Data de Julgamento: 17.10.2007)

15. A defesa desse salutar regramento, em prol da estabilidade das relações jurídicas, é também exaltada em magistério de Luís Tarcísio Ferreira¹², *verbis*:

“Assim, a interpretação deve ser realizada de forma a garantir o pleno atendimento ao interesse público, aplicando-se-lhe os princípios explícitos e implícitos contidos na ordem jurídica vigente, para sua eficiente concretização.

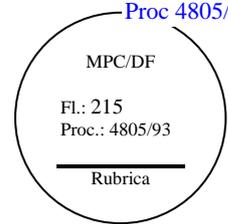
De outro lado, uma vez interpretado o Direito e aplicada a decisão tida por mais consentânea ao ordenamento jurídico vigente, estando consolidadas as relações jurídicas dela decorrentes, essa decisão não poderá ser alterada em razão de nova interpretação que a Administração Pública venha a conferir a fatos semelhantes.

Como visto anteriormente, o Direito comporta diversas interpretações, todas válidas. Todavia, uma vez adotada uma delas, as situações jurídicas por ela alcançada e consolidada não comporta reanálise. A nova interpretação é de aplicação *ex nunc*, salvo se ilegalidade houver ocorrido no processo daquela decisão, inexistindo qualquer possibilidade de convalidação.” (g.n.)

16. Luiz Guilherme Marinoni, por sua vez, em “Precedentes Obrigatórios” (Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, 2ª edição), abordando o Estado de Direito e Segurança Jurídica, ressalta:

“O cidadão precisa ter segurança de que o Estado e os terceiros se comportarão de acordo com o direito e de que os órgãos incumbidos de aplicá-lo o farão valer quando desrespeitado. Por outro lado, a segurança jurídica também importa para que o cidadão possa definir o seu próprio comportamento e as suas ações. O pri-

¹² FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Org.). Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99). Artigo: Princípios do Processo Administrativo no Estado de Direito (arts. 1º e 2º) – FERREIRA, Luiz Tarcísio, Editora Forum. 2004. Belo Horizonte. P. 23.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

meiro aspecto demonstra que se trata de garantia em relação ao comportamento daqueles que podem contestar o direito e têm o dever de aplicá-lo; o segundo quer dizer que ela é indispensável para que o cidadão possa definir o modo de ser das suas atividades.

Não obstante, para que a ideia de segurança jurídica não se perca em uma extrema generalidade, convém discriminar dois elementos imprescindíveis à sua caracterização. Para que o cidadão possa esperar um comportamento ou se postar de determinado modo, é necessário que haja univocidade na qualificação das situações jurídicas. Além disso, há que se garantir-lhe previsibilidade em relação às consequências das suas ações. O cidadão deve saber, na medida do possível, não apenas os efeitos que as suas ações poderão produzir, mas também como os terceiros poderão reagir diante delas. Note-se, contudo, que a previsibilidade das consequências oriundas da prática de conduta ou ato pressupõe univocidade em relação à qualificação das situações jurídicas, o que torna esses elementos indissociavelmente ligados.

Em outra perspectiva, a segurança jurídica reflete a necessidade de a ordem jurídica ser estável. Esta deve ter um mínimo de continuidade. E isso se aplica tanto à legislação quanto à produção judicial, embora ainda não haja, na prática dos tribunais brasileiros, qualquer preocupação com a estabilidade das decisões. Frise-se que a uniformidade na interpretação e aplicação do direito é um requisito indispensável ao Estado de Direito. Há de se perceber o quanto antes que há um grave problema num direito variável de acordo com o caso.”

17. Nos debates ocorridos no Superior Tribunal de Justiça, em julgamento do EREsp 738.694 (2006/0043241-3), em que se discutia a alteração de entendimento jurisprudencial consolidado quanto à validade de norma legal que instituía benefício fiscal, o Ministro Herman Benjamin sustentou a existência de sombra de juridicidade, situação que tratou nos seguintes termos:

“"Sombra de juridicidade" indica que uma situação de juridicidade anterior, originada na lei, projeta-se no ordenamento, como eco capaz de produzir efeitos jurídicos válidos, não obstante a revogação do texto legal que lhe deu causa.

Com isso, os fatos jurídicos - neste caso, o benefício fiscal - passam a retirar seu sustento normativo já não mais diretamente de um ato do legislador da lei revogada, mas de outra(s) das fontes do Direito, admitidas pelo sistema.

As indagações que se levantam no campo da "sombra de juridicidade", então, não se referem, no caso dos autos, à possibilidade de o Tribunal Superior manejar os efeitos *ex tunc* e *ex nunc* de sua decisão, conectando-se, diversamente, com o universo das fontes do Direito, ou melhor dizendo, da transição de fontes do Direito, como apoio para benefícios tributários. Lembra Ricardo Lorenzetti que "a norma jurídica não é somente a lei estatal, pois há pluralismo de fontes" (Teoria de La Decisión Judicial: Fundamentos de Derecho, Santa Fé, Rubinzal-Culzoni, 2006, p. 103). Como se sabe, no Brasil a tipologia das fontes do Direito não está regulada na Constituição Federal (o art. 59 apenas cuida do "processo legislativo" que orienta a criação de uma das fontes do Direito, a lei), mas sim, de forma transver-



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

sa e precária, na Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei 4.657/42). É a partir desse estatuto, portanto, mas não só nele, que devemos buscar auxílio na compreensão dos fundamentos da "sombra de juridicidade"."

18. Nesse contexto, merece destaque, ainda, o disposto no art. 27 da Lei nº 9.868/99, que adota as razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social para restrição dos efeitos de decisão em que se declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, o que se denominou modulação dos efeitos das ações de controle de constitucionalidade.

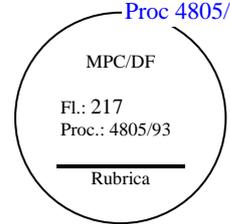
19. A par desses pressupostos, a alteração no entendimento do e. STF, reconhecendo que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o cônjuge, inválido ou não, tem direito à pensão por morte do segurado, homem ou mulher, deve ter seus efeitos aplicados apenas para o futuro, e não, retroativamente, às situações que foram reconhecidas e consolidadas à luz de orientação jurisprudencial anterior, considerada válida diante das circunstâncias do momento em que foi adotada.

20. Nesse diapasão, no caso concreto, como a servidora Terezinha Rezende de Ferraz faleceu no período entre o advento da ordem constitucional instaurada a partir de 1988 e a vigência da Lei nº 8.112/91 no Distrito Federal (a partir de 1º.01.1992, a teor da Lei distrital nº 197/91), portanto, quando ainda vigorava a Lei nº 3.373/58, que somente contemplava o cônjuge varão inválido no rol de beneficiários da pensão por morte, a negativa de sua concessão ao Sr. Manoel Ferraz de Oliveira, marido não inválido da finada servidora, não configurou violação à ordem jurídica então vigente.

21. Ao contrário, o registro da concessão que ora se visa revisar foi determinado de forma legítima por este Tribunal, vale dizer, de conformidade com suas atribuições constitucionais e à luz da interpretação que se dava, à época, para a matéria, nitidamente delineada na ocasião pela jurisprudência da Suprema Corte¹³.

22. Nesse quadro, não se podendo falar em erro do julgamento anterior, tampouco da ocorrência de má-fé, hipóteses que, aí sim, justificariam a revisão das decisões recorridas, torna-se inadmissível dar provimento ao apelo ora em questão em decorrência de mudança na forma de interpretar dispositivos legais, por mais ativa seja essa novel interpretação, impondo-se, na hipótese, conferir certeza às decisões plenárias impugnadas, em obséquio da segurança jurídica das relações firmadas, mormente mais de 10 (dez) anos depois de proferidas.

¹³ A propósito, consigna a ementa do Recurso Extraordinário nº 406.710/MG (rel. Min. Carlos Velloso, DJ 07.05.2004), **verbi gratia**, que “a extensão automática da pensão ao viúvo, em obséquio ao princípio da igualdade, em decorrência do falecimento da esposa-segurada, assim considerado aquele como dependente desta, **exige lei específica**, tendo em vista as disposições constitucionais inscritas no art. 195, ‘caput’, e seu § 5º, e art. 201, V, da Constituição Federal” (grifos inexistentes no original). Na mesma linha: Emb. Decl. no RE 252.822/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 22.08.2003; Ag. Reg. no Ag.Instr. 538.673/RS, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 29.06.2007; Ag.Reg. no Ag.Instr. 502.392-1/RS, Primeira Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJ 01.04.2005; Emb. Decl. no RE 195.898-7/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 17.12.2004.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

23. Por último, este órgão ministerial também não vislumbra melhor sorte ao indigitado recurso, respeitante a ter sido conhecido sob o fundamento de se tratar a alteração de jurisprudência do e. STF sobre a questão previdenciária tratada nestes autos como “documento novo” superveniente apto a instaurar o reexame do fundo de direito.

24. É que “novo”, para fins de fundamentação do recurso de revisão, deve ser a obtenção do documento ou o conhecimento do fato, mas estes devem ser pretéritos ao desfecho do processo, isto é, da decisão que se pretende alterar por meio de revisional¹⁴.

25. Nesse diapasão, em síntese conclusiva, resta evidente que a certeza do direito apresentada por esta Corte de Contas ao ensejo da apreciação de mérito da concessão tratada nestes autos, tendo por base firme interpretação da legislação pertinente então emanada da Suprema Corte sobre a *quaestio juris* presente naquele momento processual, não pode ser aviltada agora por alteração superveniente dessa mesma jurisprudência, sob pena de se instaurar demasiada e permanente insegurança jurídica entre os jurisdicionados e mesmo entre os operadores do direito.

26. Ante o exposto, em harmonia com a unidade técnica competente, considerando a vedação de aplicação retroativa de nova interpretação jurídica a mesmo dispositivo legal para evitar instabilidade nas situações constituídas, legal e definitivamente, aplicando-se o princípio da segurança jurídica, que norteia o direito, e se denotando insubsistente, ademais, como fato/documento novo capaz de provocar a modificação das decisões recorridas, o argumento consistente em considerar, com efeitos retroativos na concessão tratada nestes autos, mudança superveniente de posicionamento jurisprudencial do e. STF sobre a matéria, opina o Ministério Público pelo não provimento do recurso de revisão interposto pelo Sr. Manoel Ferraz de Oliveira, mantendo-se incólumes as decisões recorridas, dando-se ciência ao recorrente do teor da decisão que vier a ser proferida nos autos.

É o parecer.

Brasília, 1º de agosto de 2016.

**Márcia Farias
Procuradora**

¹⁴ Nesse sentido, as decisões colacionadas a seguir:

“Novo, para fins de rescisória, não é o documento e, sim, sua obtenção, por isso que deve ele ser preexistente ao deslinde da causa, mas só obtido a posteriori (sic) (STJ 1ª Seção, AR 195-DF, Rel. Min. Geraldo Sobral, j. 10.03.1991, julgaram improcedente, maioria, DJU 10.06.1991, p. 7.824, 2ª col, em.)” (apud “Código de Processo Civil e Legislação em Vigor”, Theotônio Negrão, 26ª ed., Saraiva)

“Por documento novo não se deve entender o documento que só posteriormente veio a formar-se, mas o documento já constituído, cuja existência o autor da rescisória ignorava ou do qual não se pôde fazer uso no curso do primeiro feito (RTFR 146/77)” (apud “Comentários ao Código de Processo Civil”, Forense, 1994).