PROVENTOS DE APOSENTADORIA — DÍVIDA DE VALOR CORREÇÃO MONETÁRIA

— Cabe a correção monetária, mesmo anteriormente à Lei n.º 6.899/81, no pagamento de proventos de aposentadoria em atraso, diante do caráter alimentar e da configuração como dívida de valor.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Agravo nº 137.517 (Despacho do Relator)
Agravante: Distrito Federal
Agravados: Henrique de Azevedo Netto e outros
Relator: Sr. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE

DESPACHO

Tendo reconhecido e pago com atraso ao funcionalismo local a vantagem da Lei 6.732/79 — os chamados "*quintos*" —, de início, o Sr. Governador do Distrito Federal deferiu-lhes o pagamento complementar de correção monetária e dos juros correspondentes ao retardamento da satisfação do principal.

2. Posteriormente, contudo, a administração — à vista de decisão do Tribunal de Contas local — sustou o pagamento da referida complementação aos servidores restantes.

3. O acórdão recorrido, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, concedeu mandado de segurança a servidores prejudicados para determinar o pagamento complementar suspenso.

4. A decisão unânime acolheu os fundamentos do voto do relator, o ilustre Desemb. Natanael Caetano que, no mérito, é do seguinte teor (f. 36):

"A questão de mérito tem sido reiteradamente apreciada por esta Corte, que de forma indiscrepante a vem abrigando e prestigiando a postulação que nela se embasa.

Ao assim decidir, ratifica o entendimento já consolidado na construção pretoriana, de dc que vencimentos, salários, soldos, proventos, pensões etc., se consideram alimentos e o débito alimentar dívida de valor e, como tal, sujeita à correção monetária desde a data do fato que a gerou.

Peço vênia para reeditar, subscrever e ratificar o que a respeito decidiu o eminente Des. Carneiro de Ulhôa, quando do julgamento do MS 1803, de cujo voto transcrevo o seguinte excerto:

"Argumentam os impetrados que à falta de disposição legal expressa, incidindo o princípio da reserva legal, afastadas estariam a liquidez e certeza do direito que não se compadecem com a analogia. Esse o entendimento esposado pelo eg. Tribunal de Contas ao impugnar as despesas oriundas de pagamentos efetuados a outros funcionários.

Tenho para mim que a construção jurisprudencial no caso não se verificou unicamente pelo respeito à analogia, mas, sobretudo, da verificação fático-jurídica do fe-

nômeno inflacionário. O Direito não exsurge apenas da codificação, senão do complexo de normas, muitas vezes de feição consuetudinária, jurisprudencial etc., a exigir esse ou aquele proceder. A contrário, seria praticamente impossível avaliar-se o seu conteúdo de liquidez e certeza, *v.g.*, nos países em que predomina o direito costumeiro.

O direito à correção se firmou no nosso ordenamento antes mesmo do evento da Lei nº 6.899/81, no que tange às dívidas de valor. O direito do destinatário tornou-se certo, nessa hipótese, desde o momento que o seu crédito não se satisfez na expressão monetária do dano ou prejuízo efetivamente verificados.

Por isso, já acentuou o Ministro Costa Lima, reportando-se à sentença do Juiz Federal de Santa Catarina, quando do julgamento da Apelação Cível nº 154.176 — 2ª Turma do TFR, em 12.8.88:

"...mesmo que não tenha fundamento legal, é conclusão lógica da interpretação dos sistemas constitucionais (que se completam, ademais) que a verba salarial atrasada deve ser atualizada. Não é outra, aliás, a razão do Decreto-lei 75/66 nem é outra a explicação para a Lei 6.899/81 que veio finalmente livrar o vencedor da demanda de uma "vitória de Pirro". A própria jurisprudência já consagra que a indenização por ato ilícito seria corrigida para evitar a impunidade e a zombaria do infrator ou autor do dano ou violência ilícita."

Nem seria de se afirmar a iliquidez e incerteza de um direito, quando, em qualquer instância, obterá o autor, nessas hipóteses, o reconhecimento da sua pretensão, sem vacilação."

Por tais razões concedo a segurança. Declaro insubsistente o ato do egrégio Tribunal de Contas do DF e proclamo o direito líquido e certo dos impetrantes à percepção de correção monetária e juros sobre as parcelas a eles pagas sem tais acréscimos pertinentes aos adicionais previstos na Lei 6.732/79, impondo às autoridades impetradas ordenem a ultimação das providências tendentes à satisfação dos interesses dos impetrantes nos termos do ato normativo do Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e a partir da impetração deste *mandamus*, a teor do disposto no art. 1º da Lei 5.021/66. Os acréscimos reclamados e pertinentes no período anterior à impetração, se necessário, poderão ser pleiteados na via ordinária."

5. O DF interpôs recurso extraordinário e recurso especial.

6. O REsp. indeferido pelo ilustre Presidente do Tribunal *a quo*, deu margem a agravo, ao qual negou seguimento, no STJ, o eminente Ministro José de Jesus Filho (fl. 75), decisão que transitou em julgado (fl. 77 v.).

7. Resta o presente agravo contra a denegação do recurso extraordinário.

8. O RE, *a*, alega contrariedade aos arts. 5º, II, 37, *caput*, 71, IX e X e 75, da Constituição Federal *(fl. 41)*. .. ..

9. Denegou-o o despacho agravado, por falta de prequestionamento dos preceitos atinentes à competência do Tribunal de Contas e porque não demonstrada a violação do princípio da legalidade (fl. 55).

II

10. Ao contrário do que sustenta o agravante (fl. 7), a substância constitucional do fundamento do RE não o dispensa do requisito do prequestionamento, ínsito à sua natureza.

11. Nesse sentido, a jurisprudência cotidiana da Corte (*v. g.* Ag. 87.329, Néri da Silveira, RTJ 109/568; Ag. 90.211, Oscar Corrêa, *RTJ* 105/623; Ag. 91.690, Alfredo Buzaid, RTJ 109/589; Ag. 93.961, Buzaid, RTJ 114/1098; Ag. 97.401, Néri da Silveira, DJ 22.2.85 — Em. 1367-2; Ag. 100.714, Rafael Mayer, RTJ 108/898; Ag. 101.920, Rafael Mayer, DJ 8.3.85 — Em. 1366-3; Ag. 127.809, Aldir Passarinho, DJ 24.11.89 — Em. 1564-1; RE 117.496, Sydney Sanches, DJ 27.11.87 — Em. 1484-3; RE 106.639, Aldir Passarinho, RTJ 125/734; RE 112.597, Sydney Sanches, RTJ 128/1331; Ag. 134.982, Marco Aurélio, DJ 9.11.90 —

Em. 1601-2; Ag. 135.005, Marco Aurélio, DJ 26.10.90 — Em. 1600-2).

12. De qualquer sorte, as questões suscitadas no recurso, atinentes à vinculação da administração ativa à decisão do Tribunal de Contas, são de todo irrelevantes para a decisão da causa, até porque, de um lado, o Distrito Federal responde pelos atos do TCDF e, de outro, o mandado de segurança também os impugna.

III

13. No mais, para reputar devidos a correção monetária e os juros no pagamento com atraso de vantagens funcionais, a decisão recorrida não violou nem o princípio genérico da reserva legal (CF, art. 5º, II), nem o específico, da legalidade da administração.

14. Um e outro não demandam para a validade das obrigações ou para a legalidade das prestações administrativas a existência de fonte legal explícita, literal e específica: legalidade está, nos cânones constitucionais invocados, por juridicidade, cuja aferição resulta da totalidade da ordem jurídica, à integração da qual é válido recorrer, seja nas instâncias jurisdicionais, seja na instância administrativa, aos princípios gerais extraídos por indução do sistema positivo do Direito.

15. No caso, para deferir o pleito, fundou-se a decisão recorrida no entendimento pretoriano "de que vencimentos, salários, soldos, pensões etc., se consideram alimentos e o débito alimentar dívida de valor e, como tal, sujeita à correção monetária desde a data do fato que a gerou" (fl. 36).

16. Essa fundamentação se harmoniza com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

17. Ao julgar os ERE 108.835, 29.4.87, Relator o eminente Ministro Oscar Corrêa, RTJ 121/1.164, o Plenário, por unanimidade, recebeu os embargos e assentou:

"*Correção monetária — Proventos de aposentadoria.* Incide a correção monetária em período anterior ao da vigência da Lei nº 6.899/81, se se configura dívida de valor, de natureza alimentar."

18. Reformou-se então, o acórdão embargado, da 2ª Turma, Relator o eminente Ministro Djaci Falcão, no qual — tal como agora postula o agravante — se entendera que "no caso de vencimentos e estipêndios de funcionários públicos atrasados, não se cuida de dívida de valor e, por isso, a correção monetária em período anterior à vigência da Lei nº 6.899/81, vulnera o art. 153, § 3º, da CF" (a que hoje correspondem os arts. 5º, II e 37, da Constituição de 1988, em que se pretende alicerçar o recurso).

19. A decisão plenária recordada deu prevalência ao acórdão padrão — RE 107.974, 22.4.86, Relator o eminente Ministro Octavio Gallotti, RTJ 117/1.335 —, assim resumido na ementa:

"Proventos de aposentadoria. Correção monetária incidente em período anterior ao da vigência da Lei nº 6.899/81, mas justificada pela configuração de dívida de valor, de natureza alimentar. Precedentes do Supremo Tribunal."

20. De resto, no julgamento dos referidos embargos, deteve-se o Tribunal em minuciosa análise de sua jurisprudência — quer no voto condutor do Ministro Oscar Corrêa, quer no do Ministro Djaci Falcão, que, então, reconsiderou o entendimento que lastreara o acórdão embargado: dela resultou que, a partir do voto vencido do eminente Ministro Décio Miranda no AgRgAR 948, Xavier, RTJ 99/539, 542, a Corte acabara por firmar orientação no sentido do cabimento da correção monetária de vencimentos, soldos, proventos e pensões satisfeitos com atraso, independentemente da Lei nº 6.899/81 e, portanto, de que o débito principal houvesse sido objeto de condenação judicial.

21. Não importa, de seu turno, que a jurisprudência se haja assentado em hipóteses relativas à complementação de proventos de servidores aposentados, ao passo que se cogita, na espécie, da correção de parcelas de vencimentos de funcionários públicos em atividade.

22. Ao contrário, no acórdão-padrão, que prevaleceu nos referidos ERE 108.835, o

voto condutor do eminente Ministro Octavio Gallotti, então, expressamente acolhido, partiu do caráter alimentar dos vencimentos para a eles equiparar, no ponto, os proventos da aposentadoria do servidor, a fim de estender aos últimos a obrigatoriedade da atualização monetárfia questionada, que assim se reputou da natureza dos primeiros — RE 107.974, 22.4.86, Gallotti, RTJ 117/1336: "Das questões postas no recurso, apenas a relativa à Lei nº 6.899/81 foi ventilada no acórdão recorrido.

Sucede que este não concedeu a correção monetária com fundamento na citada Lei nº 6.899-81, mas em função de caráter alimentar (dívida de valor) que atribuiu à prestação e da aplicação subsidiária do Decreto-lei nº 75-66.

Esse fundamento apresenta-se correto, dada a natureza dos proventos, quer vistos como amparo de ordem social, quer encarados como continuação dos vencimentos, mas sempre uma importância destinada à subsistência do aposentado, correspondente, então, ao valor de utilidades a serem adquiridas, o que basta para afastar, da espécie, a noção de dívida tipicamente de quantia certa, onde não se poderia divisar tal correspondência.

A esse propósito, recorda Abreu de Oliveira, em sua valiosa monografia:

"Ensina Cocâtre-Zilgien que o provento constitui uma continuação do vencimento, já pela sua finalidade alimentar, já, essencialmente, pela proporcionalidade existente entre um e outro" (*Aposentadoria no Serviço Público*, ed. Freitas Bastos, 1970, p. 150)."

23. Outros precedentes serviram ainda de reforço à doutrina vitoriosa nos mencionados embargos (*v. g.* RE 97.149, Rezek, RTJ 110/709; RE 84.950, Xavier de Albuquerque, RTJ 78/320; RE 95.017, Cunha Peixoto, *apud* RTJ 121/1167; RE 100.719, Djaci Falcão, RTJ 109/796).

24. Não ignoro os reparos dogmáticos que a ela se podem opor. A partir, por exemplo, de a fixação dos vencimentos constituir matéria reservada à lei, do que se tem extraído a inadmissibilidade do reajustamento de seu valor nominal para reparar a desvalorização da moeda subseqüente à lei; ou de não terem os vencimentos por base as necessidades alimentares do servidor, mas a avaliação legal do seu cargo.

25. Mas, à equiparação das conseqüências do retardamento da sua satisfação ao das obrigações alimentares propriamente ditas outras razões de inequívoco relevo jurídico tem sido aventadas, entre elas a vedação do enriquecimento ilícito do Estado inadimplente, no contexto da sistemática atualização dos créditos estatais: recorde-se, nessa linha, acórdão do STJ, no REsp. 6.990, de 10.4.91, da lavra do eminente Ministro Ilmar Galvão, hoje, com assento nesta Corte.

26. Sublinhe-se mais que, sob a Constituição de 1988, o STF, em sucessivas decisões, tem indeferido a suspensão cautelar de dispositivos de Constituições estaduais, que asseguram a correção monetária de vencimentos pagos com atraso (cf. medidas cautelares em ADIn 144, de 22.11.89, Octavio Gallotti; ADIn 176, de 21.2.90, Madeira; ADIn 165, de 9.2.90, Octavio Gallotti; ADIn 278, de 29.6.90, Celso de Mello).

27. Recentemente de sua vez, a 2ª Turma decidiu — RE 134.230, de 11.6.91, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ 16.8.91:

"Ao mandar incidir correção monetária sobre verbas salariais, ao argumento de se tratar de dívida de valor, de se conter ilicitude no atraso (Súmula 562), como do caráter alimentar de que se reveste esse crédito, não violou o acórdão o art. 5º, II, da Constituição, mas simplesmente fez valer o direito no caso concreto, o que é próprio da função jurisdicional."

28. Finalmente, o eminente Ministro Marco Aurélio, em caso idêntico a este, vem de negar seguimento a agravo do Distrito Federal — Ag. 138.028, 1.7.91, DJ 20.8.91 —, concluindo:

"O inconformismo do agravante improcede, pois, em última análise, tem como objetivo alcançar algo que a ordem jurídica sempre rechaçou — o enriquecimento sem

causa — valendo-se, para tanto, da perda do poder aquisitivo da moeda, isto na satisfação do que devido a servidores."

29. Quanto aos juros de mora, o acórdão recorrido não dedicou sequer uma palavra para motivar sua incidência, simplesmente determinada no dispositivo do julgado: patente aqui a falta de prequestionamento e, de resto, induvidoso que o tema não tem alçada constitucional.

Inviável, por todo o exposto, o RE, nego seguimento ao agravo.

Brasília, 29 de agosto de 1991. — Ministro Sepúlveda Pertence, Relator.