



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS  
CIDADE DOS PROFETAS



Ofício n.º PMC/SEGOV/107/2004

Congonhas, 29 de abril de 2004.

*Recebi em 29.04.2004.  
Mendes*

Exmo. Sr.  
Anivaldo Antônio dos Santos Coelho  
Presidente da Câmara Municipal de  
CONGONHAS/MG

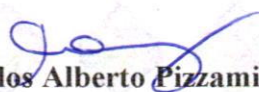
Assunto: **Encaminhamento**

Senhor Presidente,

Encaminhamos o Projeto de Lei que “**Extingue o Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS e dá outras providências**”, para que seja analisado e votado pelos senhores Vereadores., em **CARÁTER DE URGÊNCIA**.

Aproveitamos o ensejo para manifestar nossos protestos de estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

  
Carlos Alberto Pizzamiglio  
Secretário Municipal de Governo



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS  
CIDADE DOS PROFETAS



PROJETO DE LEI Nº 014 /2004

**Extingue o Instituto Municipal de  
Seguridade Social – IMSS e dá outras  
providências.**

A Câmara Municipal de Congonhas, Estado de Minas Gerais, decreta e eu, promulgo e sanciono a seguinte Lei.

**Art. 1º** Fica extinto o Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS, pessoa jurídica de direito público interno, de natureza autárquica, criado pela Lei Municipal nº 1.888, de 23 de dezembro de 1992.

**Parágrafo único.** Fica também extinto o cargo em comissão de Superintendente do Instituto Municipal de Seguridade Social.

**Art. 2º** Todos os contribuintes filiados ao Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS, passarão, a partir da vigência desta lei, automaticamente, à condição de segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, em conformidade com as regras da legislação federal pertinente.

**Parágrafo único.** O município instituirá, no prazo de 12 (doze) meses, nos termos do artigo 40 da Constituição da República, regime de previdência complementar para os servidores titulares de cargo efetivo.

**Art. 3º** Os pagamentos dos proventos e pensões dos atuais beneficiários vinculados ao Instituto Municipal de Seguridade Social - IMSS, serão processados e custeados, integralmente, pelo município de Congonhas, resguardados os direitos adquiridos e respeitadas as disposições constitucionais pertinentes.

**Parágrafo único.** O provento da aposentadoria será sempre revisto na mesma data e proporção em que se modificar a remuneração dos servidores em atividades, sendo também estendidas aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens, posteriormente concedidas aos servidores em atividade, mesmo quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se tiver dado a aposentadoria.

**Art. 4º** Quaisquer benefícios autorizados pela Constituição da República, não concedidos ao servidor da ativa pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS em decorrência da exigência do cumprimento de prazo de carência serão custeados pelo município.

**Parágrafo único.** Para o cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados, para fins de cálculo dos pagamentos, as regras do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.





PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS  
CIDADE DOS PROFETAS



**Art. 5º** Todos os móveis e equipamentos pertencentes ao Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS, bem como quaisquer valores existentes em caixa na data de entrada em vigor desta lei, serão incorporados e transferidos ao patrimônio do município de Congonhas, respectivamente.

**Art. 6º** Todos os arquivos do Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS serão custodiados pelo Município de Congonhas.

**Art. 7º** Ações judiciais ajuizadas em face do Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS, terão o município de Congonhas como substituto processual.  
Parágrafo único - Créditos ou débitos decorrentes de ações judiciais que tenham como parte o IMSS serão recebidos ou pagos pelo erário municipal, conforme o caso.

**Art. 8º** Fica derogada a Lei Municipal Nº 1.888, de 23 de dezembro de 1992 relativamente aos dispositivos contrários aos termos da presente lei.

**Art. 9º** O Chefe do Executivo determinará as alterações e adequações orçamentárias necessárias para atendimento ao disposto na presente lei.


**Art. 10.** A sanção da presente lei será, obrigatoriamente precedida da realização do impacto econômico-financeiro previsto no artigo 16, inciso I e a indicação da fonte de custeio prevista no artigo 17, § 1º, ambos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

**Art. 11.** Esta lei entra em vigor da data de sua publicação.

Congonhas, 29 de abril de 2004.

  
**GUALTER PEREIRA MONTEIRO**  
Prefeito Municipal



PROJETO DE LEI N.º 054/2004  
..... APROVADO EM 19/2ª DISCUSSÃO E VOTAÇÃO  
VOTAÇÃO 10 e 09 FAVORÁVEIS..... - NULOS  
04 e 05 abstenções..... - BRANCOS.  
CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS - MG  
EM 27 DE maio DE 2004  
  
PRESIDENTE



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS**  
CIDADE DOS PROFETAS



**JUSTIFICATIVA**

Senhor Presidente,  
Senhores Vereadores,

A aprovação do anexo projeto de lei se faz imperiosa tendo em vista a inviabilidade financeira do Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS decorrentes dos seguintes fatores:

**1.-** A Prefeitura Municipal e a Fundação Municipal de Saúde – FMS tomaram empréstimos junto àquele Instituto para pagamento imediato e, em decorrência de questões financeiras do Município, especialmente queda de receita, não lhes foi possível quitar referidos débitos dentro dos prazos e condições inicialmente previstos;

Apesar de utilizado no pagamento de folhas de pagamento em atraso, os valores do empréstimo deveriam ter sido devolvidos ao Instituto, o que não se deu em decorrência das questões acima elencadas.

**2.-** A inadimplência da Prefeitura Municipal e da Fundação Municipal de Saúde – FMS, acarretou a incidência de juros e correção monetária, multiplicando a dívida, aumentando-a de forma substancial, como é do conhecimento de Vossas Excelências;

Se difícil era o pagamento do principal, com o acréscimo de juros e correção, tornou-se praticamente inviável sem o sacrifício da execução das ações de governo, pagamento das despesas fixas, especialmente folha de pagamentos.

**3.-** As questões relatadas acima ensejaram a que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizasse uma Ação Civil Pública em face do Município de Congonhas e outros, Autos Nº 180 04 017254-6, em tramitação junto à 1ª Vara da Comarca de Congonhas.

Nesta ação foi requerido pelo Ministério Público, entre outras coisas:

- a anulação de qualquer empréstimo/operação de crédito realizado com o dinheiro do IMSS;
- a devolução dos valores tomados em empréstimo com juros e correção comentaria, imediatamente;
- a imediata devolução de eventuais quantias referentes a descontos previdenciários não repassados ao IMSS.

**4.-** Em 22/março/2004, em audiência realizada no fórum desta Comarca, sendo formalizado acordo entre as partes, estabelecendo-se as seguintes condições:

- reconhecimento da vigência do prazo de carência do IMSS até 2007;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS**  
**CIDADE DOS PROFETAS**



- remessa ao IMSS, pelo Município, a partir de abril/2004 (inclusive), do valor integral da folha de pagamentos do aposentados e pensionistas;
- repasse ao IMSS do valor decorrente da contribuição do servidor e da "patronal", esta no percentual de 50%;
- pagamento das parcelas de empréstimo, devidamente corrigidas pela aplicação mais rentável, acrescida de juros.
- remessa ao Legislativo de projeto de lei aumentando as alíquotas das contribuições, a saber:
  - patronal 19%
  - servidor até 11%

Estas alíquotas obedecem às orientações constantes do último cálculo atuarial feito pela Caixa Econômica Federal – CEF.

- elaboração de perícia técnica para apurar o real valor do débito para com o IMSS.

**5.-** Pelo que foi dito pela Representante do Ministério Público, confirmado pelo MM. Juiz da 1ª Vara, o valor apurado pela perícia seria dividido no mínimo possível de parcelas.

Estima-se que o valor apurado na perícia seja da ordem de R\$25.000.000,00 (vinte e cinco milhões) a R\$32.000.000,00 (trinta e dois milhões de reais), podendo até mesmo ultrapassar estas cifras.

Um débito neste montante, fracionado em poucas parcelas, comprometeria sobremaneira a administração do município que, por um bom tempo, teria como prioridade exclusiva a quitação do débito para com o IMSS, haja vista a impossibilidade de cumprimento dos compromissos assumidos e, logicamente a assunção de outros, ainda que primordiais à população.

Até mesmo o pagamento dos servidores, hoje rigorosamente em dia, poderia ser comprometido.

**6.-** Sem entrar no mérito da questão judicial é nosso dever, na qualidade de Chefe do Executivo, buscar soluções que não desamparem os servidores na questão previdenciária, mas que também não sejam tão onerosas ao erário.

Não discutimos a razão ou a autoridade do Judicial, entretanto, como dito alhures, é nosso dever buscar outras possibilidades para a solução da questão.

Partindo desta premissa procuramos a agência regional do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, em Barbacena – MG, oportunidade na qual nos foram esclarecidas várias dúvidas sobre a extinção do IMSS e a passagem para o RGPS.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS  
CIDADE DOS PROFETAS



A resistência da Administração em transferir os servidores para o Regime Geral se dava, principalmente, em face da maior alíquota de contribuição "patronal" cobrada pelo INSS, que entendíamos mais onerosa ao município, o que não mais procede, haja vista a conclusão do último cálculo atuarial que determinou a aplicação de alíquota de 19% para o cálculo da contribuição "patronal", majorando também a contribuição da alíquota para pelo servidor.

7.- Segundo a orientação dos técnicos do INSS, elencamos as seguintes vantagens na mudança para o RGPS, a saber:

a) - **Vantagens para o servidor:**

- O cálculo do valor do provento feito pelo RGPS leva em conta todas as **remunerações** recebidas pelo servidor a partir de julho/94, apurando-se o valor através de uma média, qual seja:

Somam-se os valores de todas as **remunerações** recebidas no período, dividindo pelo número de meses, obtendo o valor do provento ou pensão.

Deve ser ressaltado que a média é feita considerando-se a **REMUNERAÇÃO** onde entram horas extras, prêmio incentivo, gratificações, enfim, todos os valores constante do contra cheque do servidor, o que eleva a média.

No caso do IMSS, nos termos do art. 68 da Lei 1.888/92, será considerado apenas o valor de contribuição do mês anterior ao da concessão do benefício.

- Todos os anos é feita a revisão geral dos benefícios pagos pelo RGPS aos aposentados e pensionistas e, no caso do IMSS, somente há aumento se houver aumento para o servidor da ativa.

b) - **Vantagens para o Município:**

- alíquota de contribuição "patronal" praticamente idêntica àquela prevista no último cálculo atuarial feito pela CEF, no percentual de 20%;
- alíquota de contribuição dos servidores idênticas, limitada em 11%.
- Os valores relativos aos débitos do município (Prefeitura e FMS) para com o IMSS, sejam decorrentes de repasses de contribuição a menor e parcelas do empréstimo, não serão objeto de quitação imediata, tampouco de parcelamento.

Segundo a regra do RGPS, somente no ato de aposentadoria dos atuais servidores e, quando do pagamento dos benefícios, é que será cobrado do município, havendo ainda a possibilidade da compensação.

**Exemplificando:**

Uma servidora efetiva, que tenha trabalhado durante **20 anos** na iniciativa privada, contribuindo para o **INSS** e, **10 anos** de serviços prestados ao município de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS  
CIDADE DOS PROFETAS



Congonhas, contribuindo para o IMSS, que venha preencher os requisitos para a aposentadoria após a transferência para o RGPS, será aposentada pelo INSS.

A cada mês que for pago à servidora o benefício da aposentadoria, o INSS buscará junto ao município 1/3 do valor pago, vez que 2/3 da contribuição previdenciária da servidora foram para o RGPS.

Por esta regra, o pagamento dos débitos previdenciários será bastante suavizado, dissolvido ao longo dos anos.

Cessando o pagamento do benefício pelo INSS, cessa também o dever da contrapartida do município.

- No caso dos atuais aposentados e pensionistas, havendo entre eles algum que tenha tempo de contribuição para o Regime Geral, deverá ser feita a compensação, usando o mesmo critério do exemplo acima.

A compensação será feita mediante termo de convênio a ser firmado com o Ministério da Previdência Social. No caso do IMSS o convênio já foi celebrado, entretanto, com a sua extinção deverá ser celebrado novo convênio tendo como parte o Município de Congonhas.

- Diminuição com o gasto no custeio da “máquina administrativa” do IMSS que, apesar de ser módica, deixará de existir, significando economia, inclusive aproveitando os servidores disponibilizados para os serviços do Instituto, em outros serviços da Administração Direta.

A derrogação da Lei nº 1.888/92, ao invés da revogação deve-se à existência de situações de um pequeno número de servidores da ativa que não serão recepcionados pelo RGPS tendo em vista já terem implementado as condições para aposentadoria, apesar de não a terem requerido. A revogação da 1.888/92 implicaria, nestes casos, na inexistência de regras para a aposentadoria destes servidores.

Por questões de exiguidade de tempo e complexidade dos cálculos, que estão em fase de finalização, deixamos de anexar ao Projeto de Lei, como de praxe, o Relatório da Estimativa de Impacto econômico-financeiro.

A exigência do Relatório citado decorre do artigo 17, § 1º da Lei Complementar 101/00, a saber:

“Art. 17 - .....

§ 1º - **Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.**”

Pela interpretação literal do dispositivo legal supra transcrito, podemos concluir que, apenas os **ATOS** que criarem ou aumentarem despesa deverão ser instruídos com o impacto



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS  
CIDADE DOS PROFETAS



econômico-financeiro, bem como indicação da fonte de custeio.

Podemos concluir também que **Projeto de Lei** não é ato que cria ou aumenta despesa. Somente após sua aprovação por essa Casa seguida da sanção pelo Executivo é que teremos um ato apto a criar ou aumentar despesa.

Este entendimento decorre das seguintes premissas tecnicamente possíveis:

- O projeto de lei pode sofrer emendas que implique na redução da despesa;
- O projeto de lei pode ser rejeitado;
- A proposição de lei aprovada pelo Legislativo pode sofrer veto integral do Chefe do Executivo;
- O veto à proposição pode ser mantido pelo Legislativo.

Diante das situações elencadas que, efetivamente podem ocorrer, temos que antes da sanção da lei não existe nenhum ato que cria ou aumenta despesa, apenas uma expectativa de vir a existir.

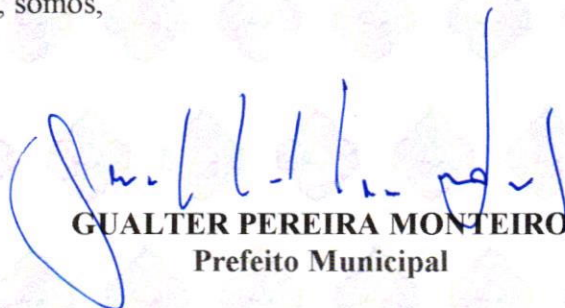
No decorrer da tramitação do projeto nessa Casa, encaminharemos o estudo de viabilidade econômica e orçamentária relativos ao projeto, para que Vossas Excelências tomem ciência do mesmo.

Visando impedir qualquer polêmica, inserimos no artigo 10 do projeto de lei a exigência da realização do relatório de impacto econômico e financeiro, bem como da indicação da fonte de custeio anteriormente à sanção da lei.

Assim, ante todos os argumentos expendidos, solicitamos de Vossas Excelências a aprovação do anexo projeto de lei que extingue o Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS, **para o qual solicitamos regime de urgência.**

Cumprimentando-os cordialmente e, certo da aprovação do projeto ora submetido à apreciação dessa Casa, somos,

Atenciosamente,



**GUALTER PEREIRA MONTEIRO**  
Prefeito Municipal



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS - MG

Câmara Municipal, 06.05.04

Senhor Procurador.

Constituímos Projeto  
de Lei nº 014/2004,  
para emissão de parecer.

Maria das Graças R. Mendes  
Oficial do Legislativo  
Secretaria da Câmara





# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



## EMENDA MODIFICATIVA 001 AO PROJETO DE LEI 0014/2004

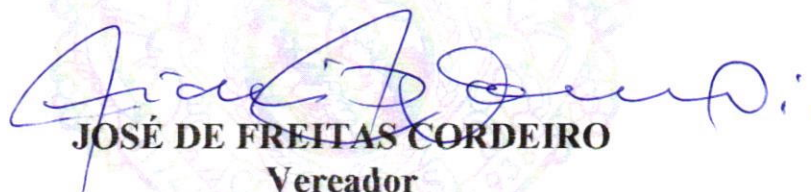
Fica modificado o “caput” do artigo 3º do projeto de lei 014/2004, que passará a ter a seguinte redação:

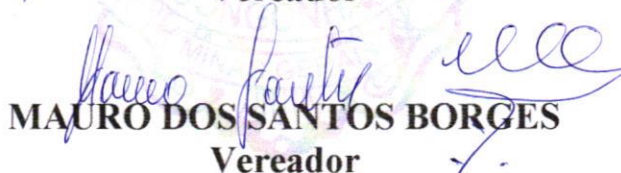
“Art. 3º Os pagamentos dos proventos e pensões dos atuais beneficiários vinculados ao Instituto Municipal de Seguridade Social - IMSS, serão processados e custeados, integralmente, pelo município de Congonhas, resguardados os direitos adquiridos e respeitadas as disposições constitucionais e da Lei Orgânica Municipal pertinentes.”

### JUSTIFICATIVA

A Lei Orgânica Municipal deve ser respeitada no tocante ao direito dos servidores que porventura tenham direito adquirido, visto ser a Lei Maior do Município.

Congonhas, aos 17 de maio de 2004.

  
**JOSÉ DE FREITAS CORDEIRO**  
Vereador

  
**MAURO DOS SANTOS BORGES**  
Vereador

CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS

APROVADO POR unanimidade

EM 27 | 05 | 2004

  
PRESIDENTE

TERMO DE AUDIÊNCIA



Proc. n.º 180 04 017254-6

Ação: Civil Pública

Requerente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Requeridos: Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS e outros

Aos 22 dias do mês de março de 2004, às 14:00 horas, na sala destinada às audiências, no Edifício do Fórum "Paulo Cardoso Osório", nesta cidade de Congonhas, Estado de Minas Gerais, onde se achava presente o Exmo. Sr. Dr. PAULO ROBERTO CAIXETA, MM Juiz de Direito da 1ª Vara desta Comarca, comigo oficial de apoio judicial, ao final assinado, foi determinado ao Sr. Oficial de Justiça Porteiro que procedesse ao pregão, tendo constatado os seguintes comparecimentos: da DD. Promotora de Justiça da Comarca, Dra. Thaís Lamim Leal Thornaz, do Prefeito Municipal, Sr. Gualter Pereira Monteiro, do Secretário Municipal da Fazenda, Rogério Cosme da Costa Oliveira, da Diretora da Fundação Municipal de Cultura, Lazer e Turismo - FUMCULT, Dra. Patrícia Fernandes Monteiro, da Procuradora Geral do Município, Dra. Maria Geralda Zacarias, do Presidente da Câmara Municipal de Vereadores, Anivaldo Antônio Coelho, do Diretor da Fundação Municipal de Saúde – FMS, Dr. Luiz Carlos Cordeiro da Silva, do Interventor, Dr. Carlos André de Freitas, e do Síndico, Paulo César Ataydes da Silva.

Aberta a audiência o MM. Juiz propôs a conciliação entre as partes restando a mesma nos seguintes termos:

1 – as partes litigantes acordam que até 30/10/2007 o pagamento da folha de servidores inativos, pensionistas e todo e qualquer benefício previsto em lei, tais como auxílio-doença, abono-família, auxílio-funeral, auxílio-natalidade e outros, de responsabilidade do IMSS, será efetuado através dos próprios poderes Executivo e Legislativo e entidades a ele inerentes;

2 – a folha de pagamento será empenhada e processada pelo IMSS em face do aproveitamento de sua estrutura administrativa cabendo a responsabilidade pelo pagamento conforme cláusula anterior;

3 – as partes litigantes acordam que o prazo de carência previsto no artigo 80 da Lei 1.888/92, alterado pela Lei 2.370/02, está prorrogado até 30/10/2007, quando a partir de então o IMSS assumirá sua responsabilidade sobre as obrigações motivadoras de sua criação desde que haja aprovação através de cálculo atuarial e o recebimento dos valores pretéritos a serem apurados no trâmite desta ação;

*[Handwritten signatures and initials]*

*Alto Alto;*

*[Handwritten initials]*

*[Handwritten initials]*

*[Handwritten signature]*



4 - a Fazenda Pública Municipal e o Poder Legislativo se obrigam, a partir de abril/2004, a repassar nas datas previstas em lei, ao IMSS, as contribuições dos servidores mais 50% (cinquenta por cento) das contribuições patronais (alíquotas de 8%, 9% e 10%), além da responsabilidade assumida na cláusula primeira;

5 - fica suspenso até junho/2004 o pagamento das parcelas de empréstimos dos meses de abril e maio/2004, devidos ao IMSS por termos de acordos já assinados. A partir de junho/2004 a Fazenda Pública voltará a pagar normalmente as parcelas mensais anteriormente acordadas acrescidas de 1/6 (um sexto) dos valores corrigidos monetariamente e relativos aos meses de abril e maio/2004, então suspensos, de modo que em dezembro/2004 não haja qualquer pendência neste sentido;

6 - os requeridos se comprometem a desistir de toda e qualquer ação ou recurso incidentes sobre a referida ação ora transacionada, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, fazendo juntar aos autos o comprovante de tal diligência;

7 - o presente acordo não exclui da apreciação do Poder Judiciário valores pretéritos a serem apurados na referida ação, após realização de perícia contábil;

8 - eventuais saldos devedores devidos ao IMSS e apurados nesta ação poderão ser objeto de parcelamento desde que aprovados por cálculo atuarial com previsão de prazo e valor;

9 - o chefe do Poder Executivo se compromete, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar desta data, a enviar projeto de lei ao Poder Legislativo Municipal baseando-se em estudo aprovado pelo cálculo atuarial de 2003 e respeitando a Constituição Federal, notadamente em relação às regras recém-aprovadas na reforma da Previdência Nacional. No projeto de lei deverá constar a necessidade de aumentar a arrecadação do IMSS tornando a alíquota na ordem aproximada de 29% (vinte e nove por cento) para cada servidor, sendo que este não poderá ser onerado com alíquota superior a 11% (onze por cento) de contribuição. O Poder Legislativo Municipal, ao receber o referido projeto, deverá impor ao mesmo a tramitação em regime de urgente urgentíssimo;

10 - a presente ação ficará suspensa até a conclusão da perícia judicial devendo as partes, no prazo de 15 (quinze) dias contados desta audiência, formular quesitos e indicar assistentes técnicos, sendo-lhes permitido a quesitação suplementar, se necessária;

11 - as partes renunciaram ao prazo recursal para que a homologação judicial se faça trânsito em julgado e a implementação de todo o seu conteúdo possa vigorar a partir de abril/2004;

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*



12 - havendo por parte da Fazenda Pública ou do Poder Legislativo o descumprimento de qualquer cláusula ou condição no referido acordo de vontades será feito imediato bloqueio judicial de valores necessários ao cumprimento da responsabilidade assumida, junto a repasses dos Tesouros Municipal, Estadual e Federal.

Pelo MM. Juiz foi dada a seguinte sentença:

"Vistos, etc.

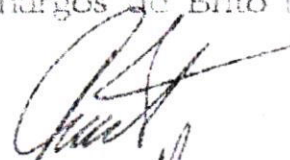
HOMOLOGO, por sentença, para que produza seus jurídicos e legais efeitos, o acordo transacionado entre as partes, regido pelas cláusulas e condições ora estipuladas e que passam a integrar a presente decisão. Nos termos do artigo 269, III, do Código de Processo Civil, julgo extinto o processo pela transação ocorrida.


A pedido das partes e com a concordância do Ministério Público, faço dispensado o prazo recursal para que esta sentença tenha seu mediato trânsito em julgado.

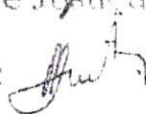
Dou a presente por publicada em audiência e as partes devidamente intimadas. Registre-se."

Sala das audiências do Fórum "Paulo Cardoso Osório", aos 22 dias do mês de março de 2004, às 16:30 horas.


Nada mais havendo, lavrei o presente termo que, depois de lido e achado conforme, vai devidamente assinado. Eu, Mari (Jaqueline Camargos de Brito Matosinhos), Oficial de Apoio Judicial, o subscrevo.

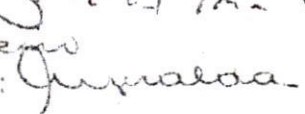
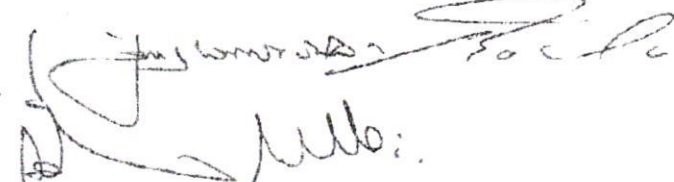
Juiz de Direito: 

Promotor de Justiça: 

Interventor: 

Síndico:

Partes: 

Advogado:  



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



Congonhas, 17 de maio de 2.004.

À

Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final - CLJR

**Ref.: Projeto de Lei nº 014/2004 – extingue o Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS e dá outras providências.**

## PARECER

Versa o projeto sobre extinção do IMSS, de iniciativa do Executivo, que é competente para tal.

Em decorrência da autonomia constitucional dos municípios, há uma autorização para os mesmos criarem instituto de previdência municipal, sendo certo que aquele que cria pode extinguir.

A competência de iniciativa do Executivo é exclusiva, ou seja, somente ele pode propor a criação, modificação ou extinção do IMSS.

O projeto está devidamente motivado, sendo certo que a decisão da extinção do IMSS visa uma garantia de melhor gestão dos recursos previdenciários oriundos dos servidores públicos municipais, em delegação à União, que garantiria o recebimento pelos inativos e pensionistas de seus proventos no futuro, bem como, devido ao passivo do Município junto ao IMSS, a regularização do débito acarretaria grande dificuldade aos gestores municipais futuros.

É sabido que a decisão do Executivo de propor a extinção, é uma prerrogativa indelegável, cabendo respeito pelo mesmo aos princípios constitucionais. Ao nosso sentir, a iniciativa está no campo da discricionariedade do agente político.

Na justificativa do projeto, há uma alegação de que é desnecessário o envio do impacto financeiro-orçamentário e as demais peças que foram instituídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que serão encaminhadas ao Legislativo durante a tramitação do projeto. Apesar de mencionar que os documentos serão enviados, faz menção de que sua necessidade ocorre apenas no ato da sanção da futura proposição de lei, sob o prisma de que somente quando da sanção é que surge a despesa.

Apesar de respeitar todas as opiniões sobre tal alegação, entendemos ser totalmente equivocada, pois senão vejamos:

- a LRF diz que atos que criarem ou aumentarem despesas no § 1º do art. 17, deverão ser instruídos da estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. Ora, ao dizer ato o legislador quer dizer ato administrativo, que deve ser precedido da estimativa e a elaboração de um projeto de lei é sem dúvida um ato administrativo;



# Câmara Municipal de Congonhas

*Patrimônio Cultural da Humanidade*



visa a norma que não sejam produzidos atos administrativos onerosos à administração pública sem a devida cautela e previsão, de modo a preservar as finanças públicas, sendo preceito legal a vinculação do ato oneroso a estimativa precedente;

- o processo legislativo deve ser sempre motivado, sendo inconstitucional legislar para o nada. Por um raciocínio lógico, podemos aprovar o projeto de lei, que passará a ser uma proposição de lei, que no ato da sanção o Executivo vai verificar se pode ou não sancioná-lo. Indagamos: se no dia da sanção da proposição de lei que visa extinguir o IMSS, o Executivo verificar que o impacto fará com que seja extrapolado os percentuais de gastos com pessoal e não sancioná-lo. O que ocorrerá? Vai ele alegar a inconstitucionalidade da proposição? Vai alegar a contrariedade do interesse público? Vai apor o veto integral a proposição? No direito, não se admite uma interpretação ilógica, irracional, sem sentido!

Desta forma, para a tramitação do projeto, necessário é que seja acompanhado dos instrumentos exigidos pela LRF.

Feitas estas considerações, temos a afirmar que quanto a legalidade, o projeto é legal e constitucional, bem como a emenda modificativa 001.

Apesar de desnecessária, há garantia ao direito adquirido dos servidores, bem como previsão do pagamento de benefícios não concedidos ao servidor da ativa no período de carência. Neste tocante, sugerimos que seja feita uma emenda modificativa ao "caput" do artigo 4º do projeto de modo a discriminar expressamente que caberá ao Poder, Autarquia e Fundação o pagamento ao servidor da ativa.

Mas, algo bastante importante a ser considerado, é o acordo judicial firmado no bojo da AÇÃO CIVIL PÚBLICA, proposta pelo Ministério Público em face do Município de Congonhas, Câmara Municipal, Fundação Municipal de Saúde e FUMCULT, onde ficou avençado entre outras coisas que seria enviado um projeto de lei para a Casa visando a instituição de novas alíquotas de contribuição patronal e dos servidores junto ao IMSS.

Foi feito o acordo judicial, tendo sido prolatada a sentença judicial, fazendo coisa julgada.

O acordo judicial visou precipuamente, garantir o regular funcionamento do IMSS, que aliás foi objetivo da ação. Em nenhuma hipótese há menção a extinção do IMSS no acordo judicial.

Desta forma, ao apresentar projeto de lei, o Executivo não visa cumprir o acordado, o que vai de encontro a coisa julgada.

Não se discute se compete ao Executivo ou não, apresentar o projeto de lei relativo à extinção do IMSS, mas sim se está ferindo ou não uma coisa julgada.

Se o acordo é no sentido de sanar o IMSS, de modo a garantir o seu bom funcionamento, a extinção contraria frontalmente o acordo judicial, por ato de apenas uma das partes do processo, o que ao nosso sentir não tem o condão de prevalecer sobre o acordado em Juízo.



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade

Caberia as partes firmarem novo acordo judicial, onde seria demonstrado o interesse público, bem como os benefícios da extinção, com a qual concordamos.

Trazemos alguns ensinamentos sobre a coisa julgada, de modo a elucidar a questão.



"RELATIVIZAR A COISA JULGADA MATERIAL - Cândido Rangel Dinamarco (Publicada no Juris Síntese nº 33 - JAN/FEV de 2002), Cândido Rangel Dinamarco, Des. Aposentado do TJSP

Professor da USP,

§ 1º A coisa julgada entre as outras garantias constitucionais premissas

1. Minhas premissas

Escrevi em sede doutrinária que "sem ser um efeito da sentença, mas especial qualidade que imuniza os efeitos substanciais desta a bem da estabilidade da tutela jurisdicional, a coisa julgada não tem dimensões próprias, mas as dimensões que tiverem os efeitos da sentença." 157 Sendo um elemento imunizador dos efeitos que a sentença projeta para fora do processo e sobre a vida exterior dos litigantes, sua utilidade consiste em assegurar estabilidade a esses efeitos, impedindo que voltem a ser questionados depois de definitivamente estabelecidos por sentença não mais sujeita a recurso. A garantia constitucional e a disciplina legal da coisa julgada recebem legitimidade política e social da capacidade, que têm, de conferir segurança às relações jurídicas atingidas pelos efeitos da sentença.

Venho também pondo em destaque a necessidade de equilibrar adequadamente, no sistema do processo, as exigências conflitantes da celeridade, que favorece a certeza das relações jurídicas, e da ponderação, destinada à produção de resultados justos. O processo civil deve ser realizado no menor tempo possível, para definir logo as relações existentes entre os litigantes e assim cumprir sua missão pacificadora; mas em sua realização ele deve também oferecer às partes meios adequados e eficientes para a busca de resultados favoráveis, segundo o direito e a justiça, além de exigir do juiz o integral e empenhado conhecimento dos elementos da causa, sem o que não poderá fazer justiça nem julgará bem. A síntese desse indispensável equilíbrio entre exigências conflitantes é: o processo deve ser realizado e produzir resultados estáveis tão logo quanto possível, sem que com isso se impeça ou prejudique a justiça dos resultados que ele produzirá. Favorecem o primeiro desses objetivos os prazos preclusivos impostos às partes, as preclusões de toda ordem e, de modo superior, a autoridade da coisa julgada material que incide sobre os efeitos da sentença a partir de quando nenhum recurso seja mais possível; são fatores ligados ao valor do justo o contraditório oferecido às partes e imposto ao juiz, as garantias constitucionais da igualdade, da ampla defesa, do devido processo legal, do juiz natural etc., assim como os recursos e a ação rescisória, mediante os quais o vencido procura afastar decisões que o desfavorecem e o Poder Judiciário tem a oportunidade de aprimorar seu produto. 158

A partir dessas idéias, em uma obra ainda inédita proponho a interpretação sistemática e evolutiva dos princípios e garantias constitucionais do processo civil, dizendo que "nenhum princípio constitui um objetivo em si mesmo e todos eles, em seu conjunto, devem valer como meios de melhor proporcionar um sistema processual justo, capaz de efetivar a promessa constitucional de acesso à justiça (entendida esta como obtenção de soluções justas - acesso à ordem jurídica justa). Como garantia-síntese do sistema, essa promessa é um indispensável ponto de partida para a correta compreensão global do conjunto de garantias constitucionais do processo civil", com a consciência de que



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



os princípios existem para servir à justiça e ao homem, não para serem servidos como fetiches da ordem processual". 159

Digo ainda: "não fora essa seguríssima premissa metodológica, haveria grande dificuldade para a justificação sistemática das medidas urgentes, concedidas inaudita altera parte e portanto não preparadas segundo um contraditório entre as partes. Mas o próprio valor democrático do contraditório, que não é fim em si mesmo mas um dos meios de construção do processo justo e equo, há de ceder ante as exigências substanciais de promover o acesso à justiça, em vez de figurar como empecilho à efetividade desta".

Tais são as premissas que proponho, como ponto de início e de apoio para os raciocínios a desenvolver no presente estudo sobre a relativização da garantia constitucional da coisa julgada no momento presente. Venho dizer, em síntese, (a) que essa garantia não pode ir além dos efeitos a serem imunizados e (b) que ela deve ser posta em equilíbrio com as demais garantias constitucionais e com os institutos jurídicos conducentes à produção de resultados justos mediante as atividades inerentes ao processo civil.

## 2. Coisa julgada material, coisa julgada formal e preclusão

Como é notório e já foi dito, um dos valores buscados pela ordem jurídico-processual é o da *segurança nas relações jurídicas, que constitui poderoso fator de paz na sociedade e felicidade pessoal de cada um*. A tomada de uma decisão, com vitória de um dos litigantes e derrota do outro, é para ambos o fim e a negação das expectativas e incertezas que os envolviam e os mantinham em desconfortável estado de angústia. As decisões judiciais, uma vez tomadas, isolam-se dos motivos e do grau de participação dos interessados e imunizam-se contra novas razões ou resistências que se pensasse em opor-lhes (Niklas Luhmann, Tércio Sampaio Ferraz Jr.), 160 chegando a um ponto de firmeza que se qualifica como estabilidade e que varia de grau conforme o caso.

O mais elevado grau de estabilidade dos atos estatais é representado pela coisa julgada, que a doutrina mais conceituada define como *imutabilidade da sentença e de seus efeitos, com a vigorosa negação de que ela seja mais um dos efeitos da sentença* (Liebman). 161 Não há dois institutos diferentes ou autônomos, representados pela coisa julgada formal e pela material. Trata-se de dois aspectos do mesmo fenômeno de imutabilidade, ambos responsáveis pela segurança nas relações jurídicas; a distinção entre coisa julgada formal e material revela somente que a imutabilidade é uma figura de duas faces, não dois institutos diferentes (sempre, Liebman). 162

A coisa julgada material é a imutabilidade dos efeitos substanciais da sentença de mérito. Quer se trate de sentença meramente declaratória, constitutiva ou condenatória, ou mesmo quando a demanda é julgada improcedente, 163 no momento em que já não couber recurso algum institui-se entre as partes e em relação ao litígio que foi julgado uma situação, ou estado, de grande firmeza quanto aos direitos e obrigações que os envolvem, ou que não os envolvem. Esse status, que transcende a vida do processo e atinge a das pessoas, consiste na intangibilidade das situações jurídicas criadas ou declaradas, de modo que nada poderá ser feito por elas próprias, nem por outro juiz, nem pelo próprio legislador, que venha a contrariar o que houver sido decidido (ainda Liebman). 164 Não se trata de imunizar a sentença como ato do processo, mas os efeitos que ela projeta para fora deste e atingem as pessoas em suas relações - e daí a grande relevância social do instituto da coisa julgada material, que a Constituição assegura (art. 5º, inc. XXXVI) e a lei processual disciplina (arts. 467 ss.)



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



Com essa função e esse efeito, a coisa julgada material não é instituto confinado ao direito processual. Ela tem acima de tudo o significado político-institucional de assegurar a firmeza das situações jurídicas, tanto que erigida em garantia constitucional. Uma vez consumada, reputa-se consolidada no presente e para o futuro a situação jurídico-material das partes, relativa ao objeto do julgamento e às razões que uma delas tivesse para sustentar ou pretender alguma outra situação. Toda possível dúvida está definitivamente dissipada, quanto ao modo como aqueles sujeitos se relacionam juridicamente na vida comum, ou quanto à pertinência de bens a um deles. As normas e técnicas do processo limitam-se a reger os modos como a coisa julgada se produz e os instrumentos pelos quais é protegida a estabilidade dessas relações mas a função dessas normas e técnicas não vai além disso. Nesse sentido é que prestigioso doutrinador afirmou ser a coisa julgada material o direito do vencedor a obter dos órgãos jurisdicionais a observância do que tiver sido julgado (Hellwig).

Quando porém já não se pensa nos efeitos imunizados da sentença, mas na sentença em si mesma como ato jurídico do processo, sua imutabilidade é conceituada como coisa julgada formal. Em um momento, já não cabendo recurso algum, ela opera sua eficácia consistente em pôr fim à relação processual (art. 162, § 1º) e, a partir de então, nenhum outro juiz ou tribunal poderá introduzir naquele processo outro ato que substitua a sentença irrecorrível. Como é inerente à teoria dos recursos e está solenemente proclamado no art. 512 do Código de Processo Civil, o julgamento proferido em um recurso cassa sempre a decisão recorrida e, quando não a anula, substitui-a desde logo ainda que lhe confirme o teor (improvemento lição corrente em doutrina: Barbosa Moreira etc.). 165 A coisa julgada formal existe quando já não for possível, pelas vias recursais, cassar a sentença proferida e muito menos substituí-la por outra. Ela incide sobre sentenças de qualquer natureza, seja de mérito ou terminativa, porque não diz respeito aos efeitos substanciais mas à própria sentença como ato do processo.

A distinção entre coisa julgada material e formal consiste, portanto, em que (a) a primeira é a imunidade dos efeitos da sentença, que os acompanha na vida das pessoas ainda depois de extinto o processo, impedindo qualquer ato estatal, processual ou não, que venha a negá-los; enquanto que (b) a coisa julgada formal é fenômeno interno ao processo e refere-se à sentença como ato processual, imunizada contra qualquer substituição por outra.

Assim conceituada, a coisa julgada formal é manifestação de um fenômeno processual de maior amplitude e variada intensidade, que é a preclusão e daí ser ela tradicionalmente designada como *præclusio maxima*. Toda preclusão é extinção de uma faculdade ou poder no processo; e a coisa julgada formal, como preclusão qualificada que é, caracteriza-se como extinção do poder de exigir novo julgamento quando a sentença já tiver passado em julgado. O sistema procedimental brasileiro é muito mais preclusivo que os europeus, o que é uma decorrência das fases em que a lei distribui os atos do procedimento, sem possibilidade de repetições ou retrocessos e daí ser a rigidez do procedimento um dos mais destacados elementos caracterizadores do modelo processual infraconstitucional brasileiro. 166

A coisa julgada material, a formal e as preclusões em geral incluem-se entre os institutos com que o sistema processual busca a estabilidade das decisões e, através dela, a segurança nas relações jurídicas. Escuso-me pelo tom didático com que expus certos conceitos elementares referentes a esses institutos; assim fiz, com a intenção de apresentar a base sistemática dos raciocínios que virão, onde porei em destaque e



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



enunciarei alguns tradicionais exageros responsáveis por uma exacerbação do valor da coisa julgada e das preclusões, a dano do indispensável equilíbrio com que devem ser tratadas as duas exigências contrastantes do processo. O objetivo do presente estudo é demonstrar que o valor da segurança das relações jurídicas não é absoluto no sistema, nem o é portanto a garantia da coisa julgada, porque ambos devem conviver com outro valor de primeiríssima grandeza, que é o da justiça das decisões judiciais, constitucionalmente prometido mediante a garantia do acesso à justiça (Const., art. 5º, inc. XXXV).

### 3. A coisa julgada material no processo civil de resultados

Um óbvio predicado essencial à tutela jurisdicional, que a doutrina moderna alcandora e realça, é o da justiça das decisões. Essa preocupação não é apenas minha: a doutrina e os tribunais começam a despertar para a necessidade de repensar a garantia constitucional e o instituto técnico-processual da coisa julgada, na consciência de que não é legítimo eternizar injustiças a pretexto de evitar a eternização de incertezas.

Com preocupações dessa ordem é que, em seguidas manifestações como magistrado e como conferencista, o Min. José Delgado defende uma "conceituação da coisa julgada em face dos princípios da moralidade pública e da segurança jurídica", fórmula essa que em si é uma proposta de visão equilibrada do instituto, inerente ao binômio justiça-segurança. Do mesmo modo, também Humberto Theodoro Júnior postula esse equilíbrio, em parecer onde enfrenta o tema do erro material arredo à autoridade do julgado. E conhece-se também a posição assumida pelo procurador de justiça Hugo Nigro Mazzilli ao defender a "necessidade de mitigar a coisa julgada". Esses e outros pensamentos, aos quais associo uma interessantíssima narrativa de Eduardo Couture e importantes precedentes do Supremo Tribunal Federal e do direito norte-americano, abrem caminho para a tese relativizadora dos rigores da auctoritas rei judicatae e autorizam as reflexões que a seguir virão, todas elas apoiadas na idéia de que "levou-se muito longe a noção de res judicata, chegando-se ao absurdo de querê-la capaz de criar uma outra realidade, fazer de albo nigrum e mudar falsum in verum" (Pontes de Miranda).

De minha parte, pus em destaque a necessidade de produzir resultados justos, quando há mais de dez anos disse: "em paralelismo com o bem-comum como síntese dos objetivos do Estado contemporâneo, figura o valor justiça como objetivo-síntese da jurisdição no plano social". Essas palavras estão em minha tese acadêmica escrita no ano de 1986, incluídas em um capítulo denominado "justiça nas decisões". 167 Em outro tópico da obra, disse também que "eliminar conflitos mediante critérios justos" é o mais nobre dos objetivos de todo sistema processual. 168 São essas as premissas, de resto já referidas logo ao início do parecer, sobre as quais cuido de assentar a proposta de um correto e razoável dimensionamento do poder imunizador da coisa julgada, relativizando o significado dessa garantia constitucional e harmonizando-o naquele equilíbrio sistemático de que falo.

### 4. A proposta do Min. José Augusto Delgado

Em voto proferido como relator na Primeira Turma do Col. Superior Tribunal de Justiça, o Min. José Augusto Delgado declarou sua "posição doutrinária no sentido de não reconhecer caráter absoluto à coisa julgada" e disse filiar-se "a determinada corrente que entende ser impossível a coisa julgada, só pelo fundamento de impor segurança jurídica, sobrepor-se aos princípios da moralidade pública e da razoabilidade nas obrigações assumidas pelo Estado".



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



A Fazenda do Estado de São Paulo havia sido vencida em processo por desapropriação indireta e, depois, feito acordo com os adversários para parcelamento do débito; pagas algumas parcelas, voltou a juízo com uma demanda que denominou ação declaratória de nulidade de ato jurídico cumulada com repetição de indébito. Sua alegação era a de que houvera erro no julgamento da ação expropriatória, causado ou facilitado pela perícia, uma vez que a área supostamente apossada pelo Estado já pertencia a ele próprio e não aos autores. Apesar do trânsito em julgado e do acordo depois celebrado entre as partes, o Min. José Delgado votou no sentido de restabelecer, em sede de recurso especial, a tutela antecipada que o MM. Juiz de primeiro grau concedera à Fazenda e o Tribunal paulista, invocando a auctoritas rei judicatae, viera a negar. A tese do Ministro prevaleceu por três votos contra dois e a tutela antecipada foi concedida. 169

Essas idéias, há algum tempo já as vinha defendendo o ilustre magistrado em conferências e já as defendera quando juiz de primeiro grau no Estado do Rio Grande do Norte. No primeiro semestre do corrente ano de 2000, voltou a elas em uma exposição feita na cidade mineira de Poços de Caldas, quando reafirmou que a autoridade da coisa julgada está sempre condicionada aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sem cuja presença a segurança jurídica imposta pela coisa julgada "não é o tipo de segurança posto na Constituição Federal". Discorrendo didaticamente perante uma platéia composta na maioria por estudantes, o conferencista ilustrou seu pensamento com hipotéticos casos de sentenças impondo condenações ou deveres absurdos, como aquela que mandasse a mulher carregar o marido nas costas todos os dias, da casa ao trabalho; ou a que impusesse a alguém uma pena consistente em açoites por chicote em praça pública; ou a que, antes do advento das modernas técnicas biológicas (hla, dna), houvesse declarado uma paternidade irreal. "Será que essa sentença, mesmo transitada em julgado, pode prevalecer?", indaga retoricamente, para depois responder apoiando-se em obra de Humberto Theodoro Júnior: "as sentenças abusivas não podem prevalecer a qualquer tempo e a qualquer modo, porque a sentença abusiva não é sentença".

## 9. Hugo Nigro Mazzilli e as lições que invoca

O conhecido e respeitado procurador da justiça figura a hipótese de uma ação civil pública haver sido julgada improcedente por serem inócuas ou mesmo benfazejas as emanções liberadas na atmosfera por uma fábrica e, depois do trânsito em julgado, verificar-se o contrário, havendo sido fraudulenta a perícia realizada. Para casos assim, alvitra que se mitigue a regra da coisa julgada erga omnes ditada no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, porque "não se pode admitir, verdadeiramente, coisa julgada ou direito adquirido de violar o meio ambiente e de destruir as condições do próprio habitat do ser humano". Alega em abono do que sustenta a solene proclamação constitucional do direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado (Const., art. 225) e invoca prestigiosas e bem conhecidas lições do processualista-pensador Mauro Cappelletti e do constitucionalista Jorge Miranda. Essa exposição está contida em uma rubrica a que sugestivamente dá o título de "a necessidade de mitigar a coisa julgada". 179

É muito profunda a observação de Cappelletti, no quadro de seu notório pensamento reformador. Ele vai à raiz dessa problemática, ao estabelecer o confronto entre o tradicional processo civil individualista dos Códigos e os modernos pilares da tutela jurisdicional coletiva, onde se situa a temática das ações civis públicas e da coisa



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



Julgada nas sentenças ali produzidas. É nesse contexto metodológico de primeira grandeza que estão as palavras reproduzidas por Mazzilli. Para quem estiver atento aos novos ventos e às ondas renovatórias do processo civil moderno, realmente, caem como um castelo de cartas as velhas estruturas referentes a certos institutos básicos, entre os quais a legitimidade ad causam, a substituição processual, a representação e sobretudo os limites subjetivos e objetivos da coisa julgada. A visão tradicional dessas categorias jurídicas resta comprometida por sua "impotente incongruência diante de fenômenos jurídicos coletivos como aqueles que se verificam na realidade social e econômica moderna". 180

Jorge Miranda, discorrendo bem amplamente sobre a coisa julgada entre os demais princípios e garantias residentes na Constituição, diz que aquela não é um valor absoluto e por isso "tem de ser conjugado com outros". E, mais adiante: "assim como o princípio da constitucionalidade fica limitado pelo respeito do caso julgado, também este tem de ser apercebido no contexto da Constituição". 181

Para a reconstrução sistemática do estado atual da ciência em relação ao tema, é também útil recapitular em síntese certos pontos particulares revelados naquela pesquisa, a saber:

I o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade como condicionantes da imunização dos julgados pela autoridade da coisa julgada material;

II a moralidade administrativa como valor constitucionalmente proclamado e cuja efetivação é óbice a essa autoridade em relação a julgados absurdamente lesivos ao Estado;

III o imperativo constitucional do justo valor das indenizações em desapropriação imobiliária, o qual tanto é transgredido quando o ente público é chamado a pagar mais, como quando ele é autorizado a pagar menos que o correto;

IV o zelo pela cidadania e direitos do homem, também residente na Constituição Federal, como impedimento à perenização de decisões inaceitáveis em detrimento dos particulares;

V a fraude e o erro grosseiro como fatores que, contaminando o resultado do processo, autorizam a revisão da coisa julgada;

VI a garantia constitucional do meio-ambiente ecologicamente equilibrado, que não deve ficar desconsiderada mesmo na presença de sentença passada em julgado;

VII a garantia constitucional do acesso à ordem jurídica justa, que repele a perenização de julgados aberrantemente discrepantes dos ditames da justiça e da equidade;

VIII o caráter excepcional da disposição a flexibilizar a autoridade da coisa julgada, sem o qual o sistema processual perderia utilidade e confiabilidade, mercê da insegurança que isso geraria.

A partir desses elementos, duas ordens de raciocínios procurarei desenvolver no capítulo a seguir, tentando com eles chegar à definição dos modos e limites de uma desejável e equilibrada relativização da garantia constitucional da coisa julgada. Proponho-me:

a) a indicar critérios para a relativização racional e equilibrada da coisa julgada, sopesando valores e opinando sobre quais devem prevalecer sobre o desta e quais não, em quais circunstâncias sim e em quais circunstâncias não etc.;

b) a sugerir os modos como o Poder Judiciário pode ser chamado e deve manifestar-se a esse respeito, ou seja, os remédios de que dispõem os litigantes para tentar a liberação do vínculo que a coisa julgada representa.

§ 3º proposta de sistematização



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



138 A coisa julgada material na garantia constitucional, na disciplina legal e no sistema

***Na fórmula constitucional da garantia da coisa julgada está dito apenas que a lei não a prejudicará (art. 5º, inc. XXXVI), mas é notório que o constituinte minus dixit quam voluit, tendo essa garantia uma amplitude mais ampla do que as palavras poderiam fazer pensar. Por força da coisa julgada, não só o legislador carece de poderes para dar nova disciplina a uma situação concreta já definitivamente regradada em sentença irrecorrível, como também os juízes são proibidos de exercer a jurisdição outra vez sobre o caso e as partes já não dispõem do direito de ação ou de defesa como meios de voltar a veicular em juízo a matéria já decidida. Tal é a essência da coisa julgada, de que cuida Liebman ao dizer que ela consiste "na imutabilidade da sentença, do seu conteúdo e dos seus efeitos, o que faz dela um ato do poder público portador da manifestação duradoura da disciplina que a ordem jurídica reconhece como aplicável à relação sobre a qual se tiver decidido". 190***

Com esses contornos, a coisa julgada é mais que um instituto de direito processual. Ela pertence ao direito constitucional, segundo Liebman, 191 ou ao direito processual material, para quem acata a existência desse plano bifronte do ordenamento jurídico. 192 Resolve-se em uma situação de estabilidade, definida pela lei, instituída mediante o processo, garantida constitucionalmente e destinada a proporcionar segurança e paz de espírito às pessoas."

A COISA JULGADA INCONSTITUCIONAL E OS INSTRUMENTOS PROCESSUAIS PARA SEU CONTROLE - Humberto Theodoro Júnior (Publicada no Juris Síntese nº 36 - JUL/AGO de 2002), Professor Titular de Processo Civil da Faculdade de Direito da UFMG, Desembargador Aposentado do TJMG, Doutor em Direito, Advogado e Juliana Cordeiro de Faria, Professora Assistente de Processo Civil da Faculdade de Direito da UFMG, Mestre em Direito Civil.

SUMÁRIO: 1. A coisa julgada inconstitucional: um convite à reflexão; 2. O princípio da constitucionalidade e o efeito negativo do ato inconstitucional; 3. A noção de coisa julgada; 4. O princípio da intangibilidade da coisa julgada e sua relatividade; 5. A intangibilidade da coisa julgada é um princípio constitucional?; 6. A intangibilidade da coisa julgada e o princípio da constitucionalidade: noções que não se contrapõem; 7. A coisa julgada que ofende diretamente os princípios constitucionais e os mecanismos de seu controle; 8. A diferente situação da aplicação da lei inconstitucional e da recusa de aplicação da lei constitucional; 9. Conclusões.

1. A coisa julgada inconstitucional: um convite à reflexão



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



No Estado Democrático de Direito, e como uma conseqüência das idéias de limitação do Poder político do Estado e do primado da lei enquanto expressão da vontade geral trazidas pela Revolução Francesa, tem sido sempre uma preocupação constante a de garantir a Supremacia da Constituição Federal, como único meio de assegurar aos cidadãos a certeza da tutela da segurança e da justiça como valores máximos da organização da sociedade. Desde que passou a ser prestigiada a idéia de primado hierárquico-normativo da Constituição, com afirmação do princípio da constitucionalidade, busca-se assegurar que não só os atos do Poder Público, como todo o ordenamento jurídico esteja conforme a sua Lei Fundamental.

Exatamente por isso, os mais variados ordenamentos jurídicos contemplam em seus sistemas mecanismos de controle da constitucionalidade dos atos emanados do Poder Público, ora confiando apenas a uma Corte Especial a atribuição de declarar a inconstitucionalidade, com eficácia erga omnes e vinculante; ora também conferindo aos diversos órgãos integrantes do Poder Judiciário a competência para fazê-lo, limitada, todavia, a eficácia de suas decisões à relação processual em que proferida; ou, ainda, admitindo a convivência harmônica de ambos instrumentos de controle<sup>1</sup>.

Porém, ao longo de mais de duzentos anos, o que se observa é que, em tema de inconstitucionalidade, as atenções e preocupações jurídicas sempre se detiveram no exame da desconformidade constitucional dos atos legislativos. Verifica-se, assim, que a grande parte dos estudos produzidos desde então centra-se na análise da constitucionalidade/inconstitucionalidade dos atos legislativos, não havendo uma maior preocupação com os atos do Poder Judiciário, em especial suas decisões que, sem a menor dúvida, são passíveis de serem desconformes à Constituição.

PAULO OTERO, constitucionalista português que desponta no cenário jurídico, bem detectou as razões do esquecimento, consoante se depreende da seguinte passagem de sua notável obra:

"As questões de validade constitucional dos atos do poder judicial foram objeto de um esquecimento quase total, apenas justificado pela persistência do mito liberal que configura o juiz como 'a boca que pronuncia as palavras da lei' e o poder judicial como 'invisível e nulo' (Montesquieu)"<sup>2</sup>.

Com efeito, institucionalizou-se o mito da impermeabilidade das decisões judiciais, isto é, de sua imunidade a ataques, ainda que agasalhassem inconstitucionalidade, especialmente após operada a coisa julgada e ultrapassado, nos variados ordenamentos, o prazo para a sua impugnação. A coisa julgada, neste cenário, transformou-se na expressão máxima a consagrar os valores de certeza e segurança perseguidos no ideal do Estado de Direito. Consagra-se, assim, o princípio da intangibilidade da coisa julgada, visto, durante vários anos, como dotado de caráter absoluto.

Tal é o resultado da idéia, data venia equivocada e largamente difundida, de que o Poder Judiciário se limita a executar a lei, sendo, destarte, defensor máximo dos direitos e garantias assegurados no ordenamento jurídico e, por conseguinte, na própria Constituição. É em face do prestígio alcançado pelo postulado retro que, conforme assinala VIEIRA DE ANDRADE, "embora os tribunais formem um dos poderes do Estado, não há em princípio preocupação de instituir garantias contra as suas decisões"<sup>3</sup>.

Contudo, não se pode olvidar que, segundo bem lembra PAULO OTERO, "como sucede com os outros órgãos do poder público, também os tribunais podem desenvolver uma actividade geradora de situações patológicas, proferindo decisões que não executem a



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



que desrespeitem os direitos individuais ou cujo conteúdo vá ao ponto de violar a Constituição"4.

Ora, deparando-se com uma decisão judicial que contempla flagrante inconstitucionalidade quais os instrumentos para promover a sua adequação aos ditames máximos da Constituição?

Do ponto de vista do direito processual civil brasileiro existem mecanismos cujos contornos encontram-se bem definidos no sistema para sua correção, quais sejam, os recursos ordinários e extraordinários5. Sob este aspecto a questão não oferece maiores dificuldades, mormente à vista do disposto no art. 102, III, da Constituição Federal Brasileira, havendo farta literatura a seu respeito.

O problema para cuja reflexão se deseja fazer um convite é o de já não mais ser a decisão judicial inconstitucional passível de impugnação recursal. Nesta hipótese, existiria um mecanismo de controle de constitucionalidade da coisa julgada ou esta é isenta de fiscalização? Ou reformulando o questionamento: verificando-se que uma decisão judicial sob o manto da res iudicata avilta a Constituição, seja porque dirimiu o litígio aplicando lei posteriormente declarada inconstitucional, seja porque deixou de aplicar determinada norma constitucional por entendê-la inconstitucional ou, ainda, porque deliberou contrariamente a regra ou princípio diretamente contemplado na Carta Magna, poderá ser ela objeto de controle? Cuida-se, na lição de PAULO OTERO, "de um problema central do actual momento do Estado de Direito"6.

A questão ganha relevância quando se verifica a cada vez mais freqüente atribuição aos juízes de poderes, erigindo-os em guardiões da constitucionalidade e da legalidade da atividade dos demais poderes públicos. Assiste-se, hodiernamente e como bem frisa CANOTILHO, a "um trânsito silencioso de um 'Estado-legislativo-parlamentar' para um 'Estado jurisdicional executor da Constituição'"7. Trata-se de fenômeno que se verifica diante do fato de cada vez mais as normas encerrarem conceitos indeterminados e abertos, o que exige maior atuação dos juízes na interpretação e criação do Direito.

Neste contexto, segundo lembra PAULO OTERO, observa-se, com efeito, "um crescente papel protagonizador do juiz na densificação e concretização interpretativa do sentido de tais conceitos e, conseqüentemente, do próprio Direito" 8. Donde advertir NEUMANN que se caminha para uma verdadeira "perversão do Estado de Direito em Estado Judicial" 9. Há, com efeito, uma hipervalorização do papel do juiz que o torna supremo em relação aos demais poderes do Estado, donde dever ser maior a preocupação com a constitucionalidade e legalidade de suas decisões, não se podendo mais deixá-las à margem de um controle efetivo.

Sob este aspecto é que os estudiosos do direito vêm se preocupando com a questão da constitucionalidade das decisões judiciais e dos efeitos da inconstitucionalidade sobre a res iudicata, buscando resposta para o problema de se saber se as decisões judiciais são ainda um feudo não sujeito a qualquer juízo ou espécie de controle de sua conformidade com a Constituição.

Depara-se, aí, mais uma vez, com o eterno conflito, mais aparente que real na espécie, do Direito quanto a sua preocupação com a segurança e certeza, ao mesmo tempo que persegue a justiça. Até bem pouco tempo sempre se buscou valorizar a segurança, pelo que a intangibilidade da coisa julgada vinha merecendo posição de destaque sendo poucos os que se aventuravam a questionar ou levantar o problema da inconstitucionalidade da coisa julgada, advogando a impossibilidade de sua subsistência. Admitir-se a impugnação da coisa julgada sob o fundamento autônomo de



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



que contrária à Lei Fundamental do Estado era algo que não se coadunava com o ideal de certeza e segurança.

Todavia, estamos de acordo com PAULO OTERO, para quem "admitir, resignados, a insindicabilidade de decisões judiciais inconstitucionais seria conferir aos tribunais um poder absoluto e exclusivo de definir o sentido normativo da Constituição: Constituição não seria o texto formalmente qualificado como tal; Constituição seria o direito aplicado nos tribunais, segundo resultasse da decisão definitiva e irrecorrível do juiz", o que não se adequa às noções do Estado de Direito. Admitir-se como válida a noção de Constituição ali esposada significa, ainda segundo magistralmente assinalado por PAULO OTERO, "proclamar como divisa do Estado de Direito a seguinte idéia: todos os poderes públicos constituídos são iguais, porém, o poder judicial é mais igual do que os outros"<sup>10</sup>.

Neste cenário, torna-se imprescindível repensar-se o controle dos atos do Poder Público em particular da coisa julgada inconstitucional, na busca de soluções que permitam conciliar os ideais de segurança e os anseios de justiça, lembrando sempre, nesta trilha, que "num Estado de Direito material, tal como a lei positiva não é absoluta, também não o são as decisões judiciais. Absoluto, esse sim, é sempre o Direito ou, pelo menos, a idéia de um DIREITO JUSTO"<sup>11</sup>.

## 2. O princípio da constitucionalidade e o efeito negativo do ato inconstitucional

Segundo lição de JORGE MIRANDA, "constitucionalidade e inconstitucionalidade designam conceitos de relação: a relação que se estabelece entre um coisa - a Constituição - e outra coisa - uma norma ou um ato - que lhe está ou não conforme, que com ela é ou não compatível"<sup>12</sup>.

A Constituição é dotada de características particulares de cunho ético-jurídico e que expressam a vontade soberana de uma Nação. Exatamente por isso se diz ser a conformidade de uma norma ou ato com a Constituição condição para sua validade e eficácia. Ou nos dizeres de JORGE MIRANDA,

"A concordância, a relação positiva da norma ou do acto com a Constituição envolve validade, o contraste, a relação negativa implica invalidade. Se a norma vigente ou o acto é conforme a Constituição reveste-se de eficácia; se não é, torna-se ineficaz"<sup>13</sup>.

Diante da importância de que se reveste a Constituição no quadro de organização de um Estado e de sistematização de direitos e garantias fundamentais, tornou-se corrente sustentar-se que a validade de uma norma ou ato emanado de um dos Poderes Públicos está condicionada à sua adequação constitucional.

Paralelamente à visão da Constituição como Lei Fundamental e da qual todos os atos extraem o fundamento de sua validade, surge outra idéia: a de que a Constituição deve ser juridicamente garantida. Assim, é hoje pacífico o entendimento segundo o qual "não basta que a Constituição outorgue garantias; tem, por seu turno, de ser garantida"<sup>14</sup>.

A garantia jurídica de que é merecedora a Constituição decorre de um princípio que é caro ao Estado de Direito: o da constitucionalidade. Aludido princípio é consequência direta da força normativa e vinculativa da Constituição enquanto Lei Fundamental da ordem jurídica e pode ser enunciado a partir do contraposto da inconstitucionalidade, nos termos seguintes:

"Sob pena de inconstitucionalidade - e logo, de invalidade - cada acto há de ser praticado apenas por quem possui competência constitucional para isso, há de observar a forma e seguir o processo constitucionalmente prescritos e não pode contrariar, pelo seu conteúdo, nenhum princípio ou preceito constitucional"<sup>15</sup>.



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



com efeito, há um princípio geral que não pode ser ignorado de que todos os poderes e órgãos do Estado (em sentido amplo) estão submetidos às normas e princípios hierarquicamente superiores da Constituição<sup>16</sup>.

O princípio da constitucionalidade, que exige para a validade do ato sua conformidade com a Constituição, funciona, nas precisas lições de JORGE MIRANDA, "como a ratio legis da garantia jurisdicional da Constituição"<sup>17</sup>. É, pois, o princípio da constitucionalidade que resume a garantia de observância da Constituição, pois a ele se encontra agregada a sanção para o seu desrespeito: a inconstitucionalidade do ato, o que importa em sua invalidade.

À vista da busca sempre constante da constitucionalidade, pode-se dizer que o ato que não a contempla tem um valor negativo. Fala-se, assim, do desvalor do ato inconstitucional. Com isso se quer expressar, nos dizeres de JORGE BACELAR GOUVEIA, "as conseqüências jurídicas negativas da inconstitucionalidade intrínseca de um acto do poder político. Perante algo que contradiz a Constituição, o ordenamento estipula efeitos que o depreciam e afirma a Supremacia daquela"<sup>18</sup>.

O princípio da constitucionalidade e o efeito negativo que advém do ato inconstitucional não se dirigem apenas, como podem pensar os mais desavisados, aos atos do Poder Legislativo. Aplicam-se a toda a categoria de atos emanados do Poder Público (Executivo, Legislativo e Judiciário):

"... podemos registrar que toda actividade jurídica (e política em sentido estrito) se encontra subordinada ao princípio da constitucionalidade"<sup>19</sup>.

Em específico, quanto aos atos do Poder Judiciário, que interessam ao presente estudo, pode-se dizer que não há a sua impermeabilidade aos efeitos da inconstitucionalidade, estando, pois, também submetidos ao princípio da constitucionalidade:

"... sublinhe-se que também a actividade jurisdicional se encontra subordinada ao princípio da constitucionalidade, dependendo a validade de seus actos da conformidade com a Lei Fundamental"<sup>20</sup>.

Nada obstante, sempre que se fala em decisão judicial, à mingua de literatura a respeito, tem-se a falsa impressão de que o seu controle de constitucionalidade, no direito brasileiro, é possível apenas enquanto não operada a coisa julgada, através do último recurso cabível que é o extraordinário previsto no art. 102, III, da CF. Após verificada esta última, a imutabilidade que lhe é característica impediria o seu ataque ao fundamento autônomo de sua inconstitucionalidade. Corresponde aludida idéia ao modelo de Supremacia da Constituição buscado no moderno Estado de Direito?

Pensamos que não. A coisa julgada não pode suplantar a lei, em tema de inconstitucionalidade, sob pena de transformá-la em um instituto mais elevado e importante que a lei e a própria Constituição. Se a lei não é imune, qualquer que seja o tempo decorrido desde a sua entrada em vigor, aos efeitos negativos da inconstitucionalidade, por que o seria a coisa julgada?

A única explicação para que não se tenha, até o momento, no direito brasileiro enfrentado o tema, resulta, ao que pensamos, de uma visão distorcida da idéia de imutabilidade inerente ao conceito de coisa julgada. Senão veja-se.

### 3. A noção de coisa julgada

"Denomina-se coisa julgada material" - dispõe o art. 467 do CPC - "a eficácia que torna imutável e indiscutível a sentença, não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário".

Muitas são as tentativas de conceituar o que substancialmente seja o fenômeno da coisa julgada. Do ponto de vista prático, que é o mais importante para o operador do



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



direito, assim como para os seus destinatários finais, a coisa julgada realmente se apresenta como "a indiscutibilidade da nova situação jurídica declarada pela sentença e decorrente da inviabilidade recursal"<sup>21</sup>.

Com efeito, a função da jurisdição implica, em última análise, buscar uma solução definitiva e indiscutível para o litígio que provocou o exercício do direito de ação e a instauração do processo.

Por isso, quando já não mais caiba recurso contra ela, segundo as leis processuais, a sentença se torna imutável e indiscutível (CPC, art. 467) e sua força será a de lei, "nos limites da lide e das questões decididas" (CPC, art. 468).

**Diz-se, então, que a sentença faz coisa julgada ou passou em julgado. E, contra seu conteúdo lógico-jurídico não poderão reagir nem os tribunais, proibidos que estarão de decidir novamente a mesma lide (CPC, art. 471), nem os legisladores, impedidos que estão de legislar, retroativamente, em prejuízo da res iudicata (C.F., art. 5º., XXXVI).**

Uma vez que a *res in iudicium deducta* compreende uma relação jurídica material, que se pretende afirmar ou negar, para assegurar-se um "bem de vida" ("coisa", "relação" ou "direito subjetivo"), "tal bem, assegurado às partes pela sentença, é que constitui a coisa julgada. Definiu-a há muitos séculos MODESTINO, no célebre enunciado do DIGESTO: *res iudicata dicitur, quae finem controversiarum pronuntiatione iudices accipit: vel condemnatione vel absoluteione contingit* (42, I, 1)"<sup>22</sup>. Ou em vernáculo:

"Diz-se coisa julgada a que, pelo pronunciamento do juiz, alcança o fim das controvérsias, o que acontece pela condenação ou pela absolvição".

"A coisa julgada consiste, em suma" - como bem lembra MONIZ ARAGÃO - "não na sentença, como tal considerada, mas no julgamento (*accertamento*) nela contido (BUSNELLI, Riv. Trim. di Diritto e Procedura Civile, 1961, II, 1.338), ou na "norma jurídica concreta que deve disciplinar a situação" (isto é: a res) "submetida à cognição judicial" (BARBOSA MOREIRA, Rev. Bras. de Direito Processual 32/47), por ela (a sentença) revelada"<sup>23</sup>.

Mas, não basta para se ter a coisa julgada a existência de uma solução para a controvérsia debatida em juízo, visto que, na linguagem do direito processual civil atual, a sentença somente adquire a autoridade de coisa julgada, quando não mais comporta recurso algum e seja, assim, irrevogável.

Há, então, no conceito de *res iudicata* algo mais que o pronunciamento judicial ditando a vontade concreta da lei para pôr fim ao conflito de interesses deduzido em juízo.

"Para o direito atual, a locução coisa julgada não designa apenas o julgamento da res, mas, isto sim, a especial autoridade de que fica investido quando preclui (ou se esgota) a faculdade de contra ele recorrer, o que o torna imutável. A imutabilidade do julgamento, pois, é que consubstancia a coisa julgada"<sup>24</sup>.

Nesse mesmo rumo de idéias, escreve VELLANI que:

"Con la expresión cosa juzgada (*substancial*) o más brevemente fallo (*substancial*), se indica, pues, una combinación de dos elementos: la declaración de certeza realizada por el juez más aquella autoridad o carácter que, en un cierto momento, por voluntad de la ley (art. 2.909 del Cód. Civ.) cubre la declaración de certeza"<sup>25</sup>.

O juiz - afirma CARNELUTTI - não faz mais do que julgar. É a lei que manda que aquilo que tenha sido por ele julgado valha como se houvesse sido pronunciado pelo próprio legislador<sup>26</sup>.



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



Por conseguinte, a expressão coisa julgada não se confunde com a sentença como peça elaborada pelo magistrado, mas prende-se à sentença que atingiu a eficácia de imperatividade e imutabilidade, nas circunstâncias previstas em lei, para tanto.

A sentença ao compor a lide, seja declarando, condenando ou constituindo, não depende do trânsito em julgado para produzir seus naturais efeitos, conforme explica LIEBMAN. Tanto é assim que em muitos casos a lei admite a execução provisória antes da res iudicata. O que a caracteriza é tornar, em determinado momento, imutável a matéria decidida. Por isso, LIEBMAN defende a tese de que a "autoridade da coisa julgada não é efeito ulterior e diverso da sentença, mas uma qualidade de seus efeitos e a todos os seus efeitos referentes, isto é, precisamente a sua imutabilidade"<sup>27</sup>.

"Nisso consiste, pois, a autoridade da coisa julgada, que se pode definir, com precisão, como a imutabilidade do comando emergente de uma sentença. Não se identifica simplesmente com a definitividade e intangibilidade do ato que pronuncia o comando; é, pelo contrário, uma qualidade, mais intensa e mais profunda, que reveste o ato também em seu conteúdo e torna assim imutável, além do ato em sua existência formal, os efeitos, quaisquer que sejam, do próprio ato"<sup>28</sup>.

Fácil é, pois, notar que ao conceito de coisa julgada se encontra umbilicalmente ligada a idéia de imutabilidade.

#### 4. O princípio da intangibilidade da coisa julgada e sua relatividade

"O caso julgado é uma exigência da boa administração da justiça, da funcionalidade dos tribunais e da salvaguarda da paz social, pois que evita que uma mesma acção seja instaurada várias vezes, obsta a que sobre a mesma situação recaiam soluções contraditórias e garante a resolução definitiva dos litígios que os tribunais são chamados a dirimir. Ela é, por isso, expressão dos valores de segurança e certeza que são imanentes a qualquer ordem jurídica"<sup>29</sup>.

Quantas e quantas vezes não se repetiram as noções supra que bem sintetizam o fundamento de se conceber a coisa julgada como decisão judicial imutável: a necessidade de segurança e certeza do Direito.

Tal se deve ao fato de que a incerteza jurídica provocada pelo litígio é um mal não apenas para as partes em conflito, mas para toda a sociedade, que se sente afetada pelo risco de não prevalecerem no convívio social as regras estatuídas pela ordem jurídica como garantia de preservação do relacionamento civilizado.

Daí a importância da função jurisdicional que é desempenhada pelo Estado como parcela de sua própria soberania. Assim é que para realizar, a contento, a pacificação dos litígios entendeu-se necessário dar ao provimento jurisdicional uma condição de estabilidade, de definitividade. Do contrário, mal encerrado o processo, as partes restabeleceriam as divergências e, indefinidamente, a jurisdição voltaria sucessivas vezes a se ocupar da mesma divergência entre os mesmos litigantes. Em síntese, o litígio nunca seria realmente composto.

Para que tal não ocorresse, o sistema processual, desde épocas imemoriais, concebeu o instituto da coisa julgada, pelo qual, uma vez esgotada a possibilidade de impugnação dentro da relação processual, a sentença assume uma força, ou autoridade, especial: torna-se imutável e indiscutível, tanto para as partes como para o Estado. Nenhum dos litigantes poderá propor novamente a mesma causa, nem tampouco tribunal algum poderá julgar outra vez a causa encerrada e sob autoridade da res iudicata.

Assim é que, "em nome da tutela da segurança jurídica, verifica-se que assume especial relevo a certeza do direito definido pelos tribunais e destinado, directa ou

Φ



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



Indirectamente, a regular litígios resultantes de situações concretas e individualizadas”30.

Sob este aspecto é que se compreende o fato de não se encontrarem as decisões judiciais sob o manto da res iudicata sujeitas a um princípio de livre modificabilidade ou revogabilidade. A pretexto de garantir a segurança e certeza jurídicas, os ordenamentos em geral não admitem a livre revogação ou alteração do que restou decidido com força de coisa julgada. Donde a tendência generalizada de se conferir especial estabilidade às decisões, contrariamente ao que se passa com os atos legislativos e administrativos. Ou seja:

“... as decisões judiciais têm um especial regime legal tendente a proporcionar a sua estabilidade”31.

Todavia, a idéia de imutabilidade inerente à coisa julgada deve ser compreendida em seus reais contornos. É que a irrevogabilidade presente na noção de coisa julgada apenas significa que a inalterabilidade de seus efeitos tornou-se vedada através da via recursal e não que é impossível por outras vias.

Há que se sublinhar, com efeito, que a inalterabilidade da decisão judicial transitada em julgado não exclui, ainda que em termos excepcionais, a sua modificabilidade 32. É o caso no direito brasileiro, por exemplo, da ação rescisória que tem por objetivo, exatamente, o de desconstituir a coisa julgada (CPC, arts. 485 e segs.). Enfim:

“... o caso julgado consubstancia a ideia de uma decisão judicial firme. Todavia, cumpre referir que o carácter firme da decisão deve ser entendido enquanto imodificabilidade através de recurso ordinário”33.

A coisa julgada, neste contexto, não está imune à impugnação, podendo vir a ser desconstituída, no direito brasileiro, através da ação rescisória, uma vez configurada qualquer das hipóteses previstas no art. 485 do CPC. São casos em que o legislador considerou que os vícios de que se reveste a decisão transitada em julgado são tão graves que justificam abrir-se mão da segurança em benefício da garantia de justiça e de respeito aos valores maiores consagrados na ordem jurídica.

A idéia que norteia a admissibilidade da ação rescisória é a de que não se pode considerar como espelho da segurança e certeza almejados pelo Direito uma decisão que contém séria injustiça. A segurança como valor inerente à coisa julgada e, por conseguinte, o princípio de sua intangibilidade são dotados de relatividade, mesmo porque absoluto é apenas o DIREITO JUSTO 34. Vale transcrever a lição de JORGE MIRANDA, a respeito do direito português:

“O princípio da intangibilidade do caso julgado não é um princípio absoluto, devendo ser conjugado com outros e podendo sofrer restrições. Ele tem de ser apercebido no contexto global” 35.

## **5. A intangibilidade da coisa julgada é um princípio constitucional?**

**A Constituição Federal de 1988, ao contrário da Portuguesa36, não se preocupou em dispensar tratamento constitucional ao instituto da coisa julgada em si. Muito menos quanto aos aspectos envolvendo a sua inconstitucionalidade. Apenas alude à coisa julgada em seu art. 5º, XXXVI, quando elenca entre as garantias fundamentais a de que estaria ela imune aos efeitos da lei nova.**



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



**Ou seja, "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".**

Como se observa, a preocupação do legislador constituinte foi apenas a de pôr a coisa julgada a salvo dos efeitos de lei nova que contemplasse regra diversa de normatização da relação jurídica objeto de decisão judicial não mais sujeita a recurso, como uma garantia dos jurisdicionados. Trata-se, pois, de tema de direito intertemporal em que se consagra o princípio da irretroatividade da lei nova.

Neste sentido, pode-se citar a lição sempre sábia e irresponsável do Eminentíssimo Ministro JOSÉ AUGUSTO DELGADO:

**"O tratamento dado pela Carta Maior à coisa julgada não tem o alcance que muitos intérpretes lhe dão. A respeito, filio-me ao posicionamento daqueles que entendem ter sido vontade do legislador constituinte, apenas, configurar o limite posto no art. 5º, XXXVI, da CF, impedindo que a lei prejudique a coisa julgada" 37.**

Com efeito, a regra do art. 5º, XXXVI, CF, se dirige apenas ao legislador ordinário, cuidando-se de "sobre-direito, na medida em que disciplina a própria edição de outras regras jurídicas pelo legislador, ou seja, ao legislar é interdito ao Poder legisferante 'prejudicar' a coisa julgada. É esta a única regra sobre coisa julgada que adquiriu foro constitucional. Tudo o mais no instituto é matéria objeto de legislação ordinária" 38.

**Daí que a noção de intangibilidade da coisa julgada, no sistema jurídico brasileiro, não tem sede constitucional, mas resulta, antes, de norma contida no Código de Processo Civil (art. 457), pelo que de modo algum pode estar imune ao princípio da constitucionalidade, hierarquicamente superior.**

6. A intangibilidade da coisa julgada e o princípio da constitucionalidade: noções que não se contrapõem

Já se afirmou nos itens precedentes que o princípio da constitucionalidade é informativo da validade de todos os atos emanados do Poder Público, em qualquer de suas esferas. De modo que aqueles atos desconformes à Constituição são dotados de um valor negativo derivado de sua inconstitucionalidade: a nulidade.

Por sua vez, o princípio da intangibilidade da coisa julgada, diferentemente do que se dá no direito português, não tem tratamento constitucional, mas é contemplado apenas na legislação ordinária. Isto significa, segundo assinalado no item anterior, que é ele, no direito nacional, hierarquicamente inferior. Não se pode, assim, falar no Brasil, de conflito entre princípios constitucionais, evitando-se com isso a séria angústia de se definir aquele que prevalece sobre o outro, como se dá em Portugal, a partir do princípio da proporcionalidade e razoabilidade.



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



A inferioridade hierárquica do princípio da intangibilidade da coisa julgada, que é uma noção processual e não constitucional<sup>39</sup>, traz como consectário a idéia de sua submissão ao princípio da constitucionalidade. Isto nos permite a seguinte conclusão: a coisa julgada será intangível enquanto tal apenas quando conforme a Constituição. Se desconforme, estar-se-á diante do que a doutrina vem denominando coisa julgada inconstitucional.

Aludida sujeição do princípio da imutabilidade da coisa julgada ao princípio da constitucionalidade é verdadeiro não só no direito brasileiro, mas também naqueles em que ambos têm a sua sede constitucional, como é a hipótese de Portugal. Os doutrinadores daquele País têm se mostrado acordes em que

"a sentença violadora da vontade constituinte não se mostra passível de encontrar um mero fundamento constitucional indirecto para daí retirar a sua validade ou, pelo menos, a sua eficácia na ordem jurídica como caso julgado. Na ausência de expressa habilitação constitucional, a segurança e a certeza jurídicas inerentes ao Estado de Direito são insuficientes para fundamentar a validade de um caso julgado inconstitucional" <sup>40</sup>.

Com efeito, é sabido que a coisa julgada, mesmo que contemple uma ofensa à lei ordinária, nos mais variados ordenamentos jurídicos, está sujeita a ter validados definitivamente os seus efeitos quando ultrapassado o prazo para sua excepcional impugnação. O fundamento para tal solução pode ser facilmente encontrado e explicado pela segurança e certeza jurídicas. Tutela-se e empresta-se eficácia à coisa julgada ilegal, diante da necessidade de pacificação dos conflitos e segurança dos jurisdicionados, exatamente porque respeitam a Constituição:

"Na realidade, a certeza e a segurança são valores constitucionais passíveis de fundar a validade de efeitos de certas soluções antijurídicas, desde que conformes com a Constituição" <sup>41</sup>.

Nada obstante a segurança e certeza serem suficientes a justificar a validade da coisa julgada ilegal, o mesmo já não se pode dizer a respeito da coisa julgada contrária à Constituição. É que os valores da segurança e certeza "carecem de força positiva autónoma para conferir validade a actos jurídicos inconstitucionais". Ou ainda nas palavras de PAULO OTERO:

"A segurança e a certeza jurídicas apenas são passíveis de salvaguardar ou validar efeitos de actos desconformes com a Constituição quando o próprio texto constitucional expressamente o admite. (...) Fora de tais situações, repete-se, os valores da segurança e da certeza não possuem força constitucional autónoma para fundamentarem a validade geral de efeitos de atos inconstitucionais" <sup>42</sup>.

Cabe neste tópico a indagação: como se falar em segurança e certeza jurídicas se não há o mínimo de garantia de respeito à Lei Fundamental?

A diversidade de tratamentos dispensados à coisa julgada ilegal e à inconstitucional encontra também sua justificativa a partir do princípio da separação de poderes, uma vez que "o que verdadeiramente está em causa nas decisões judiciais inconstitucionais não é a violação de uma vontade jurídica dotada de idêntica legitimidade constitucional, tal como sucede nas decisões judiciais violadoras do direito infraconstitucional: os tribunais são titulares de um poder constituído e não constituinte; o poder judicial detém uma soberania exercível nos quadros da Constituição, não podendo criar decisões sem fundamento directo ou em oposição ao preceituado na Lei Fundamental" <sup>43</sup>.



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



A inferioridade hierárquica do princípio da intangibilidade da coisa julgada, que é uma noção processual e não constitucional<sup>39</sup>, traz como consectário a idéia de sua submissão ao princípio da constitucionalidade. Isto nos permite a seguinte conclusão: a coisa julgada será intangível enquanto tal apenas quando conforme a Constituição. Se desconforme, estar-se-á diante do que a doutrina vem denominando coisa julgada inconstitucional.

Aludida sujeição do princípio da imutabilidade da coisa julgada ao princípio da constitucionalidade é verdadeiro não só no direito brasileiro, mas também naqueles em que ambos têm a sua sede constitucional, como é a hipótese de Portugal. Os doutrinadores daquele País têm se mostrado acordes em que

"a sentença violadora da vontade constituinte não se mostra passível de encontrar um mero fundamento constitucional indirecto para daí retirar a sua validade ou, pelo menos, a sua eficácia na ordem jurídica como caso julgado. Na ausência de expressa habilitação constitucional, a segurança e a certeza jurídicas inerentes ao Estado de Direito são insuficientes para fundamentar a validade de um caso julgado inconstitucional" 40.

Com efeito, é sabido que a coisa julgada, mesmo que contemple uma ofensa à lei ordinária, nos mais variados ordenamentos jurídicos, está sujeita a ter validados definitivamente os seus efeitos quando ultrapassado o prazo para sua excepcional impugnação. O fundamento para tal solução pode ser facilmente encontrado e explicado pela segurança e certeza jurídicas. Tutela-se e empresta-se eficácia à coisa julgada ilegal, diante da necessidade de pacificação dos conflitos e segurança dos jurisdicionados, exatamente porque respeitam a Constituição:

"Na realidade, a certeza e a segurança são valores constitucionais passíveis de fundar a validade de efeitos de certas soluções antijurídicas, desde que conformes com a Constituição" 41.

Nada obstante a segurança e certeza serem suficientes a justificar a validade da coisa julgada ilegal, o mesmo já não se pode dizer a respeito da coisa julgada contrária à Constituição. É que os valores da segurança e certeza "carecem de força positiva autónoma para conferir validade a actos jurídicos inconstitucionais". Ou ainda nas palavras de PAULO OTERO:

"A segurança e a certeza jurídicas apenas são passíveis de salvaguardar ou validar efeitos de actos desconformes com a Constituição quando o próprio texto constitucional expressamente o admite. (...) Fora de tais situações, repete-se, os valores da segurança e da certeza não possuem força constitucional autónoma para fundamentarem a validade geral de efeitos de atos inconstitucionais" 42.

Cabe neste tópico a indagação: como se falar em segurança e certeza jurídicas se não há o mínimo de garantia de respeito à Lei Fundamental?

A diversidade de tratamentos dispensados à coisa julgada ilegal e à inconstitucional encontra também sua justificativa a partir do princípio da separação de poderes, uma vez que "o que verdadeiramente está em causa nas decisões judiciais inconstitucionais não é a violação de uma vontade jurídica dotada de idêntica legitimidade constitucional, tal como sucede nas decisões judiciais violadoras do direito infraconstitucional: os tribunais são titulares de um poder constituído e não constituinte; o poder judicial detém uma soberania exercível nos quadros da Constituição, não podendo criar decisões sem fundamento directo ou em oposição ao preceituado na Lei Fundamental" 43.



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



Especialmente no Estado brasileiro, a justiça é também um valor perseguido (Preâmbulo da Constituição Federal). O que se busca, hodiernamente, é que se aproxime ao máximo do *Direito justo*<sup>48</sup>.

E nada mais injusto que uma decisão judicial contrária aos valores e princípios consagrados na Constituição Federal.

A partir das considerações e reflexões formuladas pelo Ministro JOSÉ DELGADO, fomos despertados para o trato da coisa julgada inconstitucional e, mais ainda, em buscar traçar os mecanismos processuais de sua impugnação no intuito de tornar efetivo o princípio da constitucionalidade.

Embora existam várias situações em que se configura a coisa julgada inconstitucional<sup>49</sup>, interessa ao presente estudo a hipótese em que a decisão judicial viola diretamente as regras, princípios e garantias consagrados na Constituição Federal.

Neste tópico, indispensável é sempre lembrarmos o princípio geral segundo o qual "todos os actos do poder público, incluindo os actos jurisdicionais, são inválidos se desconformes com a Constituição"<sup>50</sup>.

Uma decisão judicial que viole diretamente a Constituição, ao contrário do que sustentam alguns<sup>51</sup>, não é inexistente. Não há na hipótese de inconstitucionalidade mera aparência de ato. Sendo desconforme à Constituição o ato existe se reúne condições mínimas de identificabilidade das características de um ato judicial, o que significa dizer, que seja prolatado por um juiz investido de jurisdição, observando aos requisitos formais e processuais mínimos. Não lhe faltando elementos materiais para existir como sentença, o ato judicial existe. Mas, contrapondo-se a exigência absoluta da ordem constitucional, falta-lhe condição para valer, isto é, falta-lhe aptidão ou idoneidade para gerar os efeitos para os quais foi praticado.

Assim, embora existente, a exemplo do que se dá com a lei inconstitucional, o ato judicial é nulo<sup>52</sup>, estando sujeito "em regra geral, aos princípios aplicáveis a quaisquer outros actos jurídicos inconstitucionais"<sup>53</sup>.

Com efeito, entendemos que a coisa julgada inconstitucional submete-se ao mesmo regime de inconstitucionalidade aplicável aos atos do Poder Legislativo.

É princípio geral assente o lembrado por PAULO OTERO de que "as normas inconstitucionais nunca se consolidam na ordem jurídica, podendo a todo o momento ser destruídas judicialmente"<sup>54</sup>. Trata-se de um princípio que decorre do sistema geral de nulidades - vício que contamina os atos inconstitucionais -, não sujeitas à prescrição. Mas qual o mecanismo processual cabível no direito brasileiro para se ver reconhecida a inconstitucionalidade da coisa julgada?

O exame do ordenamento jurídico nacional revela que não há nenhum mecanismo cuja previsão seja expressa para controle da coisa julgada inconstitucional, ao contrário do que se observa na Alemanha, por exemplo.

A Constituição Federal brasileira, ao estruturar os órgãos do Poder Judiciário, atribuiu ao Supremo Tribunal Federal competência para processar e julgar originariamente "a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual" (art. 102, I, 'a'). Isto é, revelando a tendência clássica de preocupação apenas com o controle de constitucionalidade dos atos do Legislativo e do Executivo dotados de força normativa, franqueia a ação direta de inconstitucionalidade apenas para tais atos, deixando de contemplar os atos decisórios do Poder Judiciário sob o manto da res iudicata.

À míngua de previsão expressa de um instrumento de controle, muitos poderiam ser conduzidos à conclusão de que a coisa julgada inconstitucional estaria imune a qualquer



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



modo de impugnação. Destarte, tão logo configurada a coisa julgada, com o esgotamento da via recursal, não mais haveria a possibilidade de ser alterada acaso contivesse uma violação direta à Constituição Federal.

Ora, aludido entendimento mostra-se insustentável, mormente quando se verifica que até mesmo a coisa julgada que contém vício menor (ilegalidade) sujeita-se à impugnação através da ação rescisória contemplada nos arts. 485 e seguintes do Código de Processo Civil.

Surge, então, a indagação: o instrumento processual para a impugnação seria a ação rescisória, sujeitando-se, assim, a coisa julgada inconstitucional ao mesmo regime jurídico da coisa julgada ilegal, inclusive quanto aos prazos?

O Superior Tribunal de Justiça vem, frequentemente e sem enfrentar diretamente o tema, admitindo a ação rescisória para desconstituir coisa julgada inconstitucional. Trata-se de hipótese envolvendo, em regra, o direito tributário em que a decisão judicial transitada em julgado se fundou em norma posteriormente declarada inconstitucional:

"PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO RESCISÓRIA - INTERPRETAÇÃO DE TEXTO CONSTITUCIONAL - CABIMENTO - SÚMULA 343/STF- INAPLICABILIDADE - VIOLAÇÃO A LITERAL DISPOSIÇÃO DE LEI (CPC, ART. 485, V) - FNT-SOBRETARIFA - LEI 6.093/74 - INCONSTITUCIONALIDADE (RE 117315/RS) - DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL SUPERADA - SÚMULA 83/STJ - PRECEDENTES.

- O entendimento desta Corte, quanto ao cabimento da ação rescisória nas hipóteses de declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei é no sentido de que "a conformidade, ou não, da lei com a Constituição é um juízo sobre a validade da lei; uma decisão contra a lei ou que lhe negue a vigência supõe lei válida. A lei pode ter uma ou mais interpretações, mas ela não pode ser válida ou inválida, dependendo de quem seja o encarregado de aplicá-la. Por isso, se a lei é conforme à Constituição e o acórdão deixa de aplicá-la à guisa de inconstitucionalidade, o julgado se sujeita à ação rescisória ainda que na época os tribunais divergissem a respeito. Do mesmo modo, se o acórdão aplica lei que o Supremo Tribunal Federal, mais tarde, declare inconstitucional". (Resp 128.239/RS)

- A eg. Corte Especial deste Tribunal pacificou o entendimento, sem discrepância, no sentido de que é admissível a ação rescisória, mesmo que à época da decisão rescindenda, fosse controvertida a interpretação de texto constitucional, afastada a aplicação da Súmula 343/STF (Resp. 155.654/RS, D.J. de 23.08.99)" (RESP 36017/PE, 2ª T., Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJU 11/12/2000, p.00185)

"PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA. ART. 485, V, CPC. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DE PRECEITO LEGAL NO QUAL SE LOUVARA O ACÓRDÃO RESCINDENDO.

Cabível a desconstituição, pela via rescisória, de decisão com trânsito em julgado que "deixa de aplicar uma lei por considerá-la inconstitucional ou a aplica por tê-la como de acordo com a Carta Magna. Ação procedente." (AR 870/PE, 3ª Sec., rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, DJU 13/03/2000, p.00123)

As hipóteses mais recentes de que se têm notícias cuidaram da inconstitucionalidade da coisa julgada em uma das situações, não trabalhando diretamente com a decisão judicial que violasse diretamente norma ou preceito contido na Constituição Federal.

A admissibilidade da ação rescisória para a impugnação da coisa julgada inconstitucional expressada nos julgados supra, porém, não significa a sua submissão indistinta ao mesmo regime da coisa julgada ilegal, de modo a que, ultrapassado o



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



prazo de dois anos para o manejo daquela ação, impossível o seu desfazimento. Do contrário seria equiparar a inconstitucionalidade à ilegalidade, o que é não só inconveniente como avilta o sistema e valores da Constituição:

"... equiparar os actos jurisdicionais ilegais, conformes com a Constituição aos actos meramente ilegais, ..., traduz uma forma indirecta de desconstitucionalizar actos violadores da Constituição" 55.

Há que serem extraídas todas as conseqüências do reconhecimento da impossibilidade de subsistência da coisa julgada inconstitucional, de modo a que se submeta exatamente ao mesmo regime de inconstitucionalidade dos atos legislativos, para o qual não há prazo.

Deste modo a admissão da ação rescisória não significa a sujeição da declaração de inconstitucionalidade da coisa julgada ao prazo decadencial de dois anos, a exemplo do que se dá com a coisa julgada que contempla alguma nulidade absoluta, como é o exemplo, do processo em que há vício de citação:

"Rescisória. Sentença nula. Defeito da Citação. Dispensa Rescisória. Não há prazo decadencial. Para a hipótese do art. 741, I, do atual CPC, que é a da falta ou nulidade de citação, havendo revelia persiste, no Direito positivo brasileiro, a querela nullitatis, o que implica dizer a nulidade independentemente do prazo para a propositura da ação rescisória que, a rigor, não é cabível para essa hipótese" (STF, RE 97.589, Pleno, rel. Min. Moreira Alves, DJU 03/06/1982, p. 7.883).

A decisão judicial transitada em julgado desconforme a Constituição padece do vício da inconstitucionalidade que, nos mais diversos ordenamentos jurídicos, lhe impõe a nulidade. Ou seja, a coisa julgada inconstitucional é nula e, como tal, não se sujeita a prazos prescricionais ou decadenciais. Ora, no sistema das nulidades, os atos judiciais nulos independem de rescisória para a eliminação do vício respectivo. Destarte pode "a qualquer tempo ser declarada nula, em ação com esse objetivo, ou em embargos à execução" (STJ, Resp 7.556/RO, 3ª T., rel. Min. Eduardo Ribeiro, RSTJ 25/439).

Nada obstante e porque as nulidades podem ser decretáveis até mesmo de ofício, como é a hipótese da inconstitucionalidade<sup>56</sup>, a eleição da via da rescisória, ainda que inadequada, para a arguição da coisa julgada inconstitucional não importa na impossibilidade de conhecer-se do vício. O que se deve ter em mente é o fato de que a admissibilidade da rescisória, nesta hipótese, é medida extraordinária diante da gravidade do vício contido na sentença.

Em verdade, a coisa julgada inconstitucional, à vista de sua nulidade, reveste-se de uma aparência de coisa julgada, pelo que, a rigor, nem sequer seria necessário o uso da rescisória. Esta tem sido admitida pelo princípio da instrumentalidade e economicidade. O certo é que "verificando-se a inconstitucionalidade directa de uma decisão judicial, não deve haver qualquer preocupação em evitar que o tribunal seja colocado na situação de contradizer a decisão anterior desconforme com a Constituição"<sup>57</sup>. Ainda segundo PAULO OTERO:

"Admitir solução contrária, significaria reconhecer a autovinculação dos tribunais de um Estado de Direito democrático a actos inconstitucionais e a ausência de uma tutela processual eficaz contra as inconstitucionalidades do poder judicial"<sup>58</sup>.

Os Tribunais, com efeito, não podem se furtar de, até mesmo de ofício, reconhecer a inconstitucionalidade da coisa julgada o que pode se dar a qualquer tempo, seja em ação rescisória (não sujeita a prazo), em ação declaratória de nulidade ou em embargos à execução.



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



A inconstitucionalidade direta da coisa julgada afasta o seu efeito positivo, de modo que "intentada uma acção que tenha como fundamento do pedido uma anterior decisão judicial transitada em julgado, o juiz só terá de decidir o novo pedido em conformidade com o caso julgado se este for conforme com a Constituição". Isto é, e para nos valermos do exemplo de PAULO OTERO

"... se perante uma sentença condenatória transitada em julgado é intentada uma posterior acção executiva, o juiz deverá proceder ao exame da constitucionalidade do referido título executivo. Se concluir que o mesmo é directamente desconforme com a Constituição, deve considerar improcedente o pedido de execução, fundamentando a sua decisão na inconstitucionalidade do respectivo título base"<sup>59</sup>.

Esse mecanismo de controle pode ser utilizado também no direito brasileiro, porque nas execuções de sentença o art. 741, II, do CPC admite embargos para argüir a "inexigibilidade do título", e sendo nula a coisa julgada inconstitucional, não se pode tê-la como "título exigível" para fins executivos. Com efeito, a exigibilidade pressupõe sempre a certeza jurídica do título, de maneira que não gerando certeza a sentença nula, carecerá ela, ipso facto, de exigibilidade.

Em face da coisa julgada que viole directamente a Constituição, deve ser reconhecido aos juízes um poder geral de controle incidental da constitucionalidade da coisa julgada. Entendimento contrário e como muito bem lembrado por PAULO OTERO, importaria em que se admita "que o juiz tenha o dever officioso de recusar a aplicação de normas jurídicas contrárias à Constituição, tendo, por outro lado, em contradição, o dever de aplicar casos julgados inconstitucionais"<sup>60</sup>.

8. A diferente situação da aplicação da lei inconstitucional e da recusa de aplicação da lei constitucional

A jurisprudência, de maneira geral, afasta o cabimento da ação rescisória quando, ao tempo da sentença rescindenda, a lei aplicada, era de interpretação controvertida nos tribunais, mesmo que, mais tarde, o entendimento pretoriano tenha se pacificado em sentido diverso do adotado pelo decisório impugnado<sup>61</sup>.

No entanto, para o Superior Tribunal de Justiça, essa orientação vale apenas para a violação da lei ordinária (CPC, art. 485, V), "não, porém, de texto constitucional"<sup>62</sup>. Em se tratando de matéria disciplinada pela Carta Magna, outrossim, pouco importa que a decisão rescindenda tenha afirmado a inconstitucionalidade ou constitucionalidade, em clima de interpretações controvertidas nos tribunais. A Súmula n. 343 do STF deverá ser sempre afastada e a ação rescisória caberá, sem restrições, se a controvérsia acabou em face de prevalência de tese contrária à da sentença impugnada<sup>63</sup>.

O Superior Tribunal de Justiça, como se vê, tem tratado com igual critério a sentença que deixa de aplicar lei ordinária a pretexto de inconstitucionalidade e a que acolhe lei ordinária rejeitando argüição de inconstitucionalidade. Em ambos os casos, o posicionamento do referido Tribunal é favorável ao cabimento da rescisória, sempre que, posteriormente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, vier a se fixar em sentido diverso da tese que prevalecia ao tempo dos decisórios rescindendos. Funda-se, o STJ, no pressuposto de que a questão constitucional conduz à nulidade dos preceitos que não se afinem aos ditames superiores da Carta Magna, e que, assim, não se deve deixar de rescindir a sentença a eles desconforme.

As duas situações cotejadas, porém, não são iguais. Quando um julgado aplica lei inconstitucional, a ofensa é cometida directamente contra a Constituição. A lei aplicada, sendo absolutamente nula, contamina de igual ineficácia também a sentença que lhe pretende reconhecer validade. No caso, porém, de não aplicação da lei ordinária, por



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



arguido motivo de ordem constitucional que mais tarde vem a ser afastado por mudança de orientação jurisprudencial, a ofensa que poderia ser divisada não é à Constituição, mas sim à lei ordinária a que a sentença não reconheceu eficácia. Não se pode, data venia, dizer que, na não-aplicação da norma infra-constitucional, se tenha configurado uma negativa de vigência de norma constitucional, para declarar-se a própria sentença como inconstitucional e, ipso facto, nula.

A recusa de aplicar lei constitucionalmente correta representa, quando muito, um problema de inconstitucionalidade reflexa, o qual, porém, não é qualificado pela jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal, como questão constitucional. Disso decorre que a hipótese deva se submeter ao regime comum das ações rescisórias por ofensa à lei ordinária e não ao regime especial de invalidação ou rescisão das sentenças inconstitucionais<sup>64</sup>.

## 9. Conclusões

Em regra, as nulidades dos atos processuais, como bem observa LIEBMAN "podem suprir-se ou sanar-se no decorrer do processo (...) ainda que não supridas ou sanadas, normalmente não podem mais ser arguidas depois que a sentença passou em julgado. A coisa julgada funciona como sanatória geral dos vícios do processo"<sup>65</sup>.

Adverte, outrossim, o notável processualista que "há, contudo, vícios maiores, vícios essenciais que sobrevivem à coisa julgada", afetando a eficácia de seus efeitos. Assim, contemplando vício grave - como verdadeiramente o é a inconstitucionalidade -, a res iudicata é "coisa vã, mera aparência e carece de efeitos no mundo jurídico"<sup>66</sup>.

Nestas hipóteses, dá-se o que a doutrina denomina nulidade ipso iure, "tal que impede à sentença passar em julgado"<sup>67</sup>. E por isso que "em todo tempo se pode opor contra ela"<sup>68</sup>.

Qualquer que seja o sistema processual contemporâneo e por maior que seja o prestígio que se pretende conferir à coisa julgada, impossível será recusar a possibilidade de superveniência de sentenças substancialmente nulas, mesmo depois de esgotada a viabilidade recursal ordinária e extraordinária. À parte prejudicada pela nulidade absoluta, ipso iure, não poderá a Justiça negar o acesso à respectiva declaração de invalidade do julgado. Destaca, a propósito, CALAMANDREI<sup>69</sup>:

"La verdad es que ninguna legislación, ni siquiera las dominadas por el principio germánico de la validez formal de la sentencia, ni tampoco las modernamente inspiradas en la aceleración del término de las litis y en al alcanzar con mayor rapidez la certeza sobre el fallo, pueden sustraerse a las leyes de la razón y de la lógica; y en obediencia a éstas, debe la ciencia admitir, aunque se en la medida más restringida, que aun después de la preclusión de los medios de impugnación, subsistan sentencias afectadas por la nulidad insanable".

É diante dessa inevitável realidade da nulidade ipso iure, que às vezes atinge o ato judicial revestido da autoridade da res iudicata, que não se pode, em tempo algum, deixar de reconhecer a sobrevivência, no direito processual moderno, da antiga querela nullitatis, fora e além das hipóteses de rescisão expressamente contemplados pelo Código de Processo Civil. Para CALAMANDREI, há sem dúvida uma série de casos que a lei não menciona e que nem mesmo é possível prefixá-los todos num elenco fechado e restrito, nos quais, em verdade, "la sentenza é inidonea materialmente, si direbbe quasi fisicamente, a passare in giudicato"<sup>70</sup>. Diante desse tipo de julgado visceralmente nulo, - para CALAMANDREI - "il decorso del termine per sperimentare i mezzi di impugnazione non può avere l'effetto di sanare la nullità e di precludere l'esercizio della ordinaria azione dichiarativa della nullità insanabile"<sup>71</sup>.



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



Por força de igual raciocínio, OVIDIO A. BAPTISTA DA SILVA, é levado a concluir que a virtude sanatória dos recursos e da coisa julgada "não poderia, por exemplo, tornar uma sentença contendo dispositivo impossível ou incerto, isenta de uma tal nulidade", de tal modo a tornar-se indispensável o cabimento de uma ulterior ação ordinária de natureza declaratória. E essa nova ação, como é lógico, "não estará sujeita a nenhum prazo preclusivo", e, mesmo que a parte não tenha ventilado o tema no recurso, "a omissão não impedirá o exercício da ação de nulidade, em qualquer tempo"<sup>72</sup>. Pouco importa, portanto, que o prazo de aforamento da ação rescisória (CPC, art. 495) tenha se esgotado antes de o interessado resolver ingressar em juízo com a arguição de nulidade ipso iure da sentença que, como no caso sub examine, esteja contaminada de insuperável inconstitucionalidade.

Com efeito, segundo pacífica orientação em sede doutrinária, "a parte prejudicada pela sentença nula ipso iure ou inexistente, para se furta aos seus devidos efeitos, não precisa usar a via especial da ação rescisória"<sup>73</sup>. Para tanto, poderá:

- a) opor embargos quando a parte vencedora intentar execução da sentença; ou
- b) propor qualquer ação comum tendente a reexaminar a mesma relação jurídica litigiosa, inclusive uma ação declaratória ordinária, como sobrevivência da antiga querela nullitatis<sup>74</sup>.

Muito embora não haja necessidade de se valer da ação rescisória para obter o reconhecimento do vício sério (nulidade) que contamina a decisão judicial, força é lembrar que "não será correto omitir-se o tribunal de apreciar a questão, se a parte lançar mão da ação do art. 485 do Código de Processo Civil. É que as nulidades ipso iure devem ser conhecidas e declaradas independentemente de procedimento especial para esse fim, e podem sê-lo até mesmo incidentalmente em qualquer juízo ou grau de jurisdição, até mesmo de ofício segundo o princípio contido no art. 146 e seu parágrafo único do Código Civil"<sup>75</sup>.

Em semelhante conjuntura, a ação rescisória deverá ser conhecida para declarar-lhe a nulidade absoluta e insanável, eis que, na lição de PONTES DE MIRANDA, "é o ensejo que se lhe oferece, segundo os princípios"<sup>76</sup>.

Em suma, a respeito da coisa julgada inconstitucional podem ser extraídas as seguintes conclusões:

1. O vício da inconstitucionalidade gera invalidade do ato público, seja legislativo, executivo ou judiciário;
2. A coisa julgada não pode servir de empecilho ao reconhecimento da invalidade da sentença dada em contrariedade à Constituição Federal;
3. Em se tratando de sentença nula de pleno direito, o reconhecimento do vício de inconstitucionalidade pode se dar a qualquer tempo e em qualquer procedimento, por ser insanável;
4. Não se há de objetar que a dispensa dos prazos decadenciais e prescricionais na espécie poderia comprometer o princípio da segurança das relações jurídicas. Para contornar o inconveniente em questão, nos casos em que se manifeste relevante interesse na preservação da segurança, bastará recorrer-se ao salutar princípio constitucional da razoabilidade e proporcionalidade. Ou seja, o Tribunal, ao declarar a inconstitucionalidade do ato judicial, poderá fazê-lo com eficácia ex nunc, preservando os efeitos já produzidos como, aliás, é comum no direito europeu em relação às declarações de inconstitucionalidade. Belo Horizonte, fevereiro de 2001"



# Câmara Municipal de Congonhas

*Patrimônio Cultural da Humanidade*

Repetimos, é necessário ser o projeto de lei instruído dos anexos exigidos pela LRF, para que tenha sua regular tramitação, sem o que estará ilegal.

Quanto a coisa julgada, entendemos que é necessário um novo acordo, sob pena da lei ser inócua por contrariar coisa julgada.

Este é o nosso parecer, smj.

**ADRIANO MELILLO**  
Procurador do Legislativo





## ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO - FINANCEIRO

PREFEITURA DE

# CONGONHAS

CONSTRUINDO O QUE O POVO QUER

A despesa referente à Projeto de Lei que trata da extinção do Instituto Municipal de Seguridade Social - IMSS conforme Processo Administrativo nº PMC/02041/04, correrá a conta de dotações orçamentárias que serão incluídas nos anexos que compõem a Lei Municipal Nº 2.449 de 22 de Dezembro de 2003 através da abertura de Créditos Especiais, que deverão ser aprovados pelo Poder Legislativo Municipal.

A estimativa total da despesa em pauta, está discriminada no demonstrativo dos valores referentes a despesas com pessoal, devidamente acompanhado do resultado da receita corrente líquida que é a base de cálculo para a apuração dos percentuais estabelecidos no Art. 19 da Lei Complementar Nº 101/00 e o Comparativo das Obrigações Patronais Previdenciárias, como origem dos recursos para seu custeio a redução permanente da despesa, verificando ainda as regras impostas pelos Artigos 19, 20 e 22 da citada Lei Complementar.

Informamos que as metas de resultados fiscais, somente serão elaboradas a partir do exercício de 2005, uma vez que a legislação em vigor faculta aos municípios com população inferior a 50.000 habitantes à adoção desta medida.

Informamos ainda, que premissas e metodologia de cálculo utilizada, foi o ajustamento da reta pelo método dos mínimos quadrados, que pode fornecer informações mais precisas, pois utiliza a estatística, evoluindo linearmente no tempo. O fundamento da aplicação dos mínimos quadrados reside em que ele enseja a obtenção da reta considerada melhor ajuste, possibilitando assim menor erro-padrão de estimativa.

Salientamos, ainda, que a despesa em questão será totalmente empenhada em seus respectivos exercícios e que não ficarão parcelas remanescentes para serem empenhadas nos exercícios seguintes, sendo demonstrado o impacto orçamentário no exercício atual e nos seguintes.

Concluimos, portanto, que a entidade disporá de recursos orçamentários e financeiros suficientes para a realização desta despesa.

Prefeitura Municipal de Congonhas, aos dezoito dias do mês de maio de dois mil e quatro.

Zélia Maria da Silva  
Secretária Municipal da Fazenda

Paulo César Ataydes da Silva  
Assessor Técnico da Fazenda



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA - DIVISÃO DE ORÇAMENTO

Demonstrativo dos valores referentes a despesas com pessoal, nos termos do artigo 19, parágrafo 1º e Artigo 54 (Relatório de Gestão Fiscal) da Lei Complementar 101 - LRF

Em R\$1,00

Mês	Receita - PMC	RECEITAS			VALOR DOS GASTOS COM PESSOAL							Percentual Despesa de Pessoal (máximo 54%)
		Receita Total	Total Receita Mensal + 11 meses retroativos	Média da Receita	Folha PMC incluindo subsídios Prefeito e Vice Prefeito e pensionistas	Total Despesas de Pessoal - PMC/FMS	Total Despesas de Pessoal + 11 Meses Retroativos	Média Despesas de pessoal incluído 13º				
abr/03	3.340.143,30	3.340.143,30			1.660.202,43	1.660.202,43						
mai/03	3.190.392,60	3.190.392,60			1.661.011,78	1.661.011,78						
jun/03	3.331.672,11	3.331.672,11			1.618.840,08	1.618.840,08						
jul/03	3.592.714,63	3.592.714,63			1.699.292,39	1.699.292,39						
ago/03	3.730.216,34	3.730.216,34			1.659.293,94	1.659.293,94						
set/03	3.383.954,75	3.383.954,75			1.627.544,62	1.627.544,62						
out/03	3.341.701,47	3.341.701,47			1.719.310,08	1.719.310,08						
nov/03	3.662.624,23	3.662.624,23			1.532.057,76	1.532.057,76						
dez/03	3.760.049,09	3.760.049,09			2.840.212,90	2.840.212,90						
jan/04	4.328.076,79	4.328.076,79			1.737.189,38	1.737.189,38						
fev/04	3.762.551,65	3.762.551,65			1.608.629,70	1.608.629,70						
mar/04	3.828.247,16	3.828.247,16	43.252.344,12	3.604.362,01	1.738.452,19	1.738.452,19	21.102.037,25	1.758.503,10			48,79	
abr/04	3.798.065,60	3.798.065,60	43.710.266,42	3.642.522,20	1.998.610,51	1.998.610,51	21.430.445,33	1.785.870,44			49,03	
mai/04	3.782.293,65	3.782.293,65	44.302.167,47	3.691.847,29	1.997.605,40	1.997.605,40	21.767.038,95	1.813.919,91			49,13	
jun/04	3.788.601,40	3.788.601,40	44.759.096,76	3.729.924,73	1.998.117,27	1.998.117,27	22.146.316,14	1.845.526,35			49,48	
jul/04	3.799.654,76	3.799.654,76	44.966.036,89	3.747.169,74	1.998.493,13	1.998.493,13	22.445.516,88	1.870.459,74			49,92	
ago/04	3.786.042,20	3.786.042,20	45.021.862,75	3.751.821,90	2.064.054,49	2.064.054,49	22.850.277,43	1.904.189,79			50,75	
set/04	3.789.593,88	3.789.593,88	45.427.501,88	3.785.625,16	2.064.102,59	2.064.102,59	23.286.835,50	1.940.569,63			51,26	
out/04	3.792.849,36	3.792.849,36	45.878.649,77	3.823.220,81	2.064.257,67	2.064.257,67	23.631.783,09	1.969.315,26			51,51	
nov/04	3.790.878,53	3.790.878,53	46.006.904,07	3.833.908,67	2.064.369,98	2.064.369,98	24.164.095,31	2.013.674,61			52,52	
dez/04	3.791.803,78	3.791.803,78	46.038.658,76	3.836.554,90	3.247.048,67	3.247.048,67	24.570.931,08	2.047.577,59			53,37	
jan/05	3.792.794,56	3.792.794,56	45.503.376,53	3.791.948,04	2.007.478,20	2.007.478,20	24.841.219,90	2.070.101,66			54,59	
fev/05	3.793.190,71	3.793.190,71	45.534.015,59	3.794.501,30	2.007.691,30	2.007.691,30	25.240.281,50	2.103.356,79			55,43	

*César Ataydes da Silva*  
Téc. César Ataydes da Silva  
Técnico da Fazenda  
Mat. 1796

*J. Silva*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA - DIVISÃO DE ORÇAMENTO

Demonstrativo dos valores referentes a despesas com pessoal, nos termos do artigo 19, parágrafo 1º e Artigo 54 (Relatório de Gestão Fiscal) da Lei Complementar 101 - LRF

Em R\$1,00

RECEITAS							VALOR DOS GASTOS COM PESSOAL							
Mês	Receita - PMC			Receita Total	Total Receita Mensal + 11 meses retroativos	Média da Receita	Folha PMC incluindo subsídios Prefeito e Vice Prefeito e pensionistas				Total Despesas de Pessoal - PMC/FMS	Total Despesas de Pessoal + 11 Meses Retroativos	Média Despesas de pessoal incluído 13º	Percentu al Despesa de Pessoal (máximo 54%)
mar/05	3.793.082,81			3.793.082,81			2.007.906,40				2.007.906,40			
abr/05	3.793.509,50			3.793.509,50			2.021.917,01				2.021.917,01			
mai/05	3.793.615,88			3.793.615,88			2.022.531,87				2.022.531,87			
jun/05	3.793.826,42			3.793.826,42			2.023.146,28				2.023.146,28			
jul/05	3.793.986,38			3.793.986,38			2.023.763,21				2.023.763,21			
ago/05	3.794.365,86			3.794.365,86			2.024.227,36				2.024.227,36			
set/05	3.794.744,56			3.794.744,56			2.024.475,80				2.024.475,80			
out/05	3.795.123,49			3.795.123,49			2.024.812,06				2.024.812,06			
nov/05	3.795.502,65			3.795.502,65			2.025.082,48				2.025.082,48			
dez/05	3.795.881,02			3.795.881,02			3.316.442,74				3.316.442,74			
jan/06	3.796.260,52			3.796.260,52			2.025.144,70				2.025.144,70			
fev/06	3.796.639,81			3.828.247,16	45.568.146,25	3.797.345,52	2.025.743,20				2.025.743,20	25.565.193,11	2.130.432,76	56,10
mar/06	3.797.018,26			3.797.018,26	45.572.081,70	3.797.673,48	2.025.940,67				2.025.940,67	25.583.227,38	2.131.935,62	56,14
abr/06	3.797.397,81			3.797.397,81	45.575.970,01	3.797.997,50	2.041.529,29				2.041.529,29	25.602.839,66	2.133.569,97	56,18
mai/06	3.797.776,93			3.797.776,93	45.580.131,06	3.798.344,26	2.042.190,84				2.042.190,84	25.622.498,63	2.135.208,22	56,21
jun/06	3.798.155,77			3.798.155,77	45.584.480,41	3.798.705,03	2.042.855,96				2.042.855,96	25.642.208,31	2.136.850,69	56,25
jul/06	3.798.534,79			3.798.534,79	45.589.008,82	3.799.084,07	2.043.520,96				2.043.520,96	25.661.966,06	2.138.497,17	56,29
ago/06	3.798.913,53			3.798.913,53	45.593.556,49	3.799.463,04	2.043.998,60				2.043.998,60	25.681.737,30	2.140.144,78	56,33
set/06	3.799.292,15			3.799.292,15	45.598.104,08	3.799.842,01	2.044.699,63				2.044.699,63	25.701.961,13	2.141.830,09	56,37
out/06	3.799.671,91			3.799.671,91	45.602.652,50	3.800.221,04	2.044.367,31				2.044.367,31	25.721.516,38	2.143.459,70	56,40
nov/06	3.800.050,13			3.800.050,13	45.607.199,98	3.800.600,00	2.046.036,03				2.046.036,03	25.742.469,93	2.145.205,83	56,44
dez/06	3.800.430,34			3.800.430,34	45.611.749,30	3.800.979,11	3.439.212,58				3.439.212,58	25.865.239,77	2.155.436,65	56,71

*Leandro Puyoske*  
Ass. Técnico da Fazenda  
Mat. 1796

*JMS*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA - DIVISÃO DE ORÇAMENTO

COMPARATIVO DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS PREVIDENCIÁRIAS  
PROCESSO ADMINISTRATIVO PMC/0204/1/04  
EXERCÍCIO 2004

MÊS	INSS	IMSS	A MAIOR	PARCELAMENTO	TOTAL
Abri	169.725,52	34.166,31	135.559,21	36.396,61	99.162,60
Mai	170.709,25	34.364,13	136.345,12	36.578,57	99.766,55
Junho	171.357,70	34.494,36	136.863,34	36.761,45	100.101,89
Julho	171.836,35	34.590,49	137.245,86	36.945,24	100.300,62
Agosto	172.488,83	34.721,59	137.767,24	37.129,94	100.637,30
Setembro	172.553,85	34.734,74	137.819,11	37.315,57	100.503,54
Outubro	172.754,00	34.775,58	137.978,42	37.502,13	100.476,29
Novembro	172.900,92	34.804,49	138.096,43	37.689,62	100.406,81
Dezembro	172.988,19	34.821,38	138.163,81	37.878,05	100.285,76
<b>TOTAL</b>	<b>1.547.311,61</b>	<b>311.473,07</b>	<b>1.235.838,54</b>	<b>334.197,18</b>	<b>901.641,36</b>

*Luiz Roberto*  
Ass. Técnico da Fazenda  
Mant 1796

*Impossível*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA - DIVISÃO DE ORÇAMENTO

COMPARATIVO DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS PREVIDENCIÁRIAS  
PROCESSO ADMINISTRATIVO PMC/02041/04  
EXERCÍCIO 2005

MÊS	INSS	INSS	A MAIOR	PARCELAMENTO	TOTAL
Janeiro	173.003,94	34.824,86	138.179,08	37.878,05	100.301,03
Fevereiro	173.040,92	34.837,20	138.203,72	37.878,05	100.325,67
Março	173.071,36	34.840,72	138.230,64	37.878,05	100.352,59
Abril	190.378,49	38.324,79	152.053,70	37.878,05	114.175,65
Maio	190.911,37	38.431,32	152.480,15	37.878,05	114.602,10
Junho	191.445,11	38.538,43	152.906,68	37.878,05	115.028,63
Julho	191.981,45	38.645,38	153.336,07	37.878,05	115.458,02
Agosto	192.326,81	38.714,45	153.612,36	37.878,05	115.734,31
Setembro	192.401,34	38.728,66	153.672,68	37.878,05	115.794,63
Outubro	192.585,32	38.765,14	153.820,18	37.878,05	115.942,13
Novembro	192.688,06	38.785,34	153.902,72	37.878,05	116.024,67
Dezembro	192.730,34	38.793,12	153.937,22	37.878,05	116.059,17
TOTAL	2.246.564,51	452.229,41	1.794.335,20	454.536,60	1.339.798,60

*Paulo Roberto de*  
Assessor Técnico da Fazenda  
Ass 1796  
Mar 1796

*SPBS/11/04*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA - DIVISÃO DE ORÇAMENTO

COMPARATIVO DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS PREVIDENCIÁRIAS

PROCESSO ADMINISTRATIVO P/MC/02041/04

EXERCÍCIO 2006

MÊS	INSS	INSS	A MAIOR	PARCELAMENTO	TOTAL
Janeiro	192.764,74	38.799,80	153.964,94	37.878,05	116.086,89
Fevereiro	192.807,36	38.808,04	153.999,32	37.878,05	116.121,27
Março	192.819,14	38.810,04	154.009,10	37.878,05	116.131,05
Abril	212.101,05	42.691,04	169.410,01	37.878,05	131.531,96
Mai	212.694,01	42.810,91	169.883,10	37.878,05	132.005,05
Junho	213.289,49	42.929,01	170.360,48	37.878,05	132.482,43
Julho	213.886,84	43.049,80	170.837,04	37.878,05	132.958,99
Agosto	214.249,48	43.122,41	171.127,07	37.878,05	133.249,02
Setembro	214.891,42	43.251,23	171.640,19	37.878,05	133.762,14
Outubro	215.492,46	43.372,84	172.119,62	37.878,05	134.241,57
Novembro	216.094,68	43.493,72	172.600,96	37.878,05	134.722,91
Dezembro	216.699,89	43.614,39	173.085,50	37.878,05	135.207,45
<b>TOTAL</b>	<b>2.507.790,56</b>	<b>504.753,23</b>	<b>2.003.037,33</b>	<b>454.536,60</b>	<b>1.548.500,73</b>

Ass. Técnico da Fazenda  
 Maio 1796  
 José César Azevedes da Silva

*JMS/MS*



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS - MG

Câmara, 19/05/2004

Projeto de lei nº 014/2004

À  
Comissão de Legisla-  
ção, Justiça e Redação  
Final.

Favor designar  
relator para analisar  
a matéria.

*Mari Angela*  
*Mari Angela*  
*Armando Resende*

Oficial do Legislativo  
Câmara Municipal de Congonhas





## CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS - MG



Câmara, 20/05/2004

Projeto de lei nº 014/2004  
Comissão de Legislação,  
Justiça e Redação Final.

O projeto versa sobre extinção do Instituto Municipal de Seguridade Social e o Executivo é competente para apresentar a proposta.

No nosso entendimento a proposta é legal

e constitucional.

Somos pela aprovação da matéria, com emenda modificativa col.

(V.L.)

Vanderlei Custódio Martins  
Relator.

PARA CONCLUSÃO  
PELOS CONSIDERANDO  
ABSTENHO DE VOTAR



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS - MG

Câmara, 20/05/2004

Projeto de lei nº 054/2004

Comissão de Tributação,  
Finanças e Orçamento.

O projeto versa sobre extinção do Instituto Municipal de Seguridade Social, no âmbito desta comissão não há objeção à matéria.

Somos pela aprovação da matéria.

  
Michel P. S. Neto

Relator

Pela extinção do Instituto  
Abstenho de votar + Micro pontos  
Pela extinção  
" " Jussu Gent





## CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS - MG


Câmara, 20/05/2004

Projeto de lei n.º 014/2004  
Comissão de Obras e  
Serviços Públicos.

O projeto versa sobre  
a extinção do Instituto  
Municipal de Seguridade  
Social, no âmbito desta  
Comissão o projeto  
atende a necessidade  
de se resolver o problema  
gerado pelo Instituto.

Pelo exposto como o

pela aprovação da  
matéria

  
Michel Pereira Souza Neto  
Revisor

Pelas conclusões:   
|| ||





## CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS - MG

Câmara, 20/05/2004

Projeto de lei nº 014/2004

Comissão de Saúde e Assistência Social.

O projeto versa sobre extinção do Instituto Municipal de Seguridade Social, no âmbito desta comissão o projeto vem solucionar o problema com o IMSS.

Pelo exposto somos pela aprovação da

matéria.

*José José F. Neto*  
Vicente José F. Neto  
Reitor

*Prés. Comissão*

*Manoel Lourenço*

7  
PELAS CONCLUSÕES

12 11





PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS  
CIDADE DOS PROFETAS

Congonhas, 20 de maio de 2004.

Ofício GPM/ 120 /2004  
Comunicação (faz)

Senhor Presidente,



Como é do conhecimento de Vossa Excelência e demais Vereadores, o ato de envio a essa Casa do projeto de lei que extingue o IMSS considerou como fatores determinantes o interesse público e a garantia dos direitos previdenciários dos servidores municipais.

Numa demonstração de boa fé com os interesses do funcionalismo público e, tendo em vista que referido projeto prevê em seu artigo 5º que quaisquer valores existentes no caixa do IMSS serão, no ato de sua extinção, revertidos para o município, tomamos a iniciativa de destinar estes valores para a quitação de débitos para com o servidor, elidindo quaisquer polêmicas acerca da destinação do dinheiro.

Para tanto, seria de suma importância que os Vereadores dessa casa apresentassem emenda ao projeto de extinção do Instituto.

Na certeza da compreensão dos e adesão dos membros dessa edilidade a esta iniciativa do Executivo Municipal e, sobretudo, num ato de solidariedade dos Vereadores para com funcionalismo público, sugerimos a apresentação de emenda ao artigo 5º do projeto, acrescentando-lhe um parágrafo único com a seguinte redação:

***Parágrafo único – Todo e qualquer valor existente no caixa do Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS, na data de sua extinção, deverá ser utilizado pelo Executivo na quitação de pagamentos em atraso, rescisões contratuais e férias prêmio vencidas, na forma do regulamento, vedada sua utilização para quaisquer outros fins.***

*Assinatura: [Handwritten Signature]*  
Câmara Municipal de Congonhas  
Recepção  
Recebido em 21 de Maio de 2004



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS**  
CIDADE DOS PROFETAS



Na oportunidade, informamos-lhe o conteúdo da presente correspondência foi encaminhado ao Ministério Público, autor de Ação Civil Pública cujo objeto se refere ao IMSS, para fins de conhecimento e em respeito à sua Representante, Dra. Thaís Lamim Leal Thomaz.

Na certeza de que haverá adesão unânime dos membros dessa Casa ao que ora sugerimos, antecipadamente agradecemos,

Atenciosamente,

  
**GUALTER PEREIRA MONTEIRO**  
Prefeito Municipal



Ao  
Exmo. Sr.  
**ANIVALDO ANTONIO DOS SANTOS COELHO**  
DD. Presidente da Câmara Municipal de  
CONGONHAS -MG

*Recido 25/05/2004*

Câmara Municipal de Congonhas

Recepção  
Recebido em 21 de 05 de 2004  
Assinatura: 



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS - MG

Câmara, 20/05/2004

Projeto de lei n= 014/2004  
que extingue o Instituto  
Municipal de Seguridade  
Social - IMSS, e dá  
outras providências.

Para deliberação  
pelo Plenário na reuni-  
ão do dia 27 de maio  
de 2004.

Mari *Angela Amâncio Resende*  
Oficial do Legislativo  
Câmara Municipal de Congonhas





# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS

APROVADO POR 13 votos favoráveis - 01 voto contrário

EM 27/05/2004

*[Signature]*  
PRESIDENTE

EMENDA ADITIVA 002 AO PROJETO DE LEI Nº 014/2004 – Extingue o Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS e dá outras providências.

Acrescenta parágrafo único e incisos I, II e III, ao artigo 5º do Projeto de Lei nº 14/2004:

“Art. 5º .....

**Parágrafo único – Os valores encontrados em caixa na data da publicação desta Lei, após incorporados e transferidos ao patrimônio do município de Congonhas, serão utilizados EXCLUSIVAMENTE para quitar débitos com os servidores municipais do Executivo, Autarquias e Fundações, obedecida a seguinte ordem:**

- I – rescisões;
- II – folha de pagamento em atraso;
- III – férias-prêmio.”

## JUSTIFICATIVA

A proposta pretende resguardar os interesses dos servidores municipais, privilegiando tendências que a Administração mantém com estes há alguns anos, especialmente por se tratar de recursos oriundos de contribuições dos próprios servidores.

Portanto, o que se faz é dar a César o que é de César, exaltando com a extinção do Instituto a promoção da justiça.

Congonhas, aos 27 de maio de 2004.

Vereadores:

CMC/mari

*[Handwritten signatures of council members]*



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade

Congonhas, 27 de maio de 2004



Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final,  
Comissão de Tributação, Finanças e Oeçamento  
Comissão de Saúde e Assistência Social  
Comissão de Obras e Serviços Públicos

**Ref.: Emendas Modificativa nº 001 e Aditiva nº 002 ao Projeto de Lei 014/2004 –  
Extingue o Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS e dá outras providências.**

## RELATÓRIO

As emendas apresentadas visam resguardar direitos adquiridos dos servidores públicos municipais, bem como destinar os recursos do caixa do IMSS ao pagamento de rescisões, salários atrasados e férias-prêmio, de modo a não gerar quaisquer dúvidas a quais servidores perceberão o benefício.

As emendas estão devidamente fundamentadas.

Pelo exposto somos pela sua aprovação destas.

**JOSÉ LÚCIO DE CASTRO**  
Relator

*pelas conclusões*

" "

" "

" "

" "

" "

CMC/mari



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



## PROPOSIÇÃO DE LEI Nº 008/2004

**Extingue o Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS e dá outras providências.**

A Câmara Municipal de Congonhas, Estado de Minas Gerais, APROVOU:

**Art. 1º** - Fica extinto o Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS, pessoa jurídica de direito público interno, de natureza autárquica, criado pela Lei Municipal nº 1.888, de 23 de dezembro de 1992.

**Parágrafo único** - Fica também extinto o cargo em comissão de Superintendente do Instituto Municipal de Seguridade Social.

**Art. 2º** - Todos os contribuintes filiados ao Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS, passarão, a partir da vigência desta lei, automaticamente, à condição de segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, em conformidade com as regras da legislação federal pertinente.

**Parágrafo único** - O município instituirá, no prazo de 12 (doze) meses, nos termos do artigo 40 da Constituição da República, regime de previdência complementar para os servidores titulares de cargo efetivo.

**Art. 3º** - Os pagamentos dos proventos e pensões dos atuais beneficiários vinculados ao Instituto Municipal de Seguridade Social - IMSS, serão processados e custeados, integralmente, pelo município de Congonhas, resguardados os direitos adquiridos e respeitadas as disposições constitucionais e da Lei Orgânica Municipal pertinentes.

**Parágrafo único** - O provento da aposentadoria será sempre revisto na mesma data e proporção em que se modificar a remuneração dos servidores em atividades, sendo também estendidas aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens, posteriormente concedidas aos servidores em atividade, mesmo quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se tiver dado a aposentadoria.

**Art. 4º** - Quaisquer benefícios autorizados pela Constituição da República, não concedidos ao servidor da ativa pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS em decorrência da exigência do cumprimento de prazo de carência serão custeados pelo município.

**Parágrafo único** - Para o cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados, para fins de cálculo dos pagamentos, as regras do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

**Art. 5º** - Todos os móveis e equipamentos pertencentes ao Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS, bem como quaisquer valores existentes em caixa na



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade



data de entrada em vigor desta lei, serão incorporados e transferidos ao patrimônio do município de Congonhas, respectivamente.

**Parágrafo único** – Os valores encontrados em caixa na data da publicação desta lei, após incorporados e transferidos ao patrimônio do município de Congonhas, serão utilizados **EXCLUSIVAMENTE** para quitar débitos com os servidores municipais do Executivo, Autarquias e Fundações, obedecendo a seguinte ordem:

- I – rescisões
- II – folha de pagamento em atraso
- III – férias prêmio

**Art. 6º** - Todos os arquivos do Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS serão custodiados pelo Município de Congonhas.

**Art. 7º** - Ações judiciais ajuizadas em face do Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS, terão o município de Congonhas como substituto processual.

**Parágrafo único** - Créditos ou débitos decorrentes de ações judiciais que tenham como parte o IMSS serão recebidos ou pagos pelo erário municipal, conforme o caso.

**Art. 8º** - Fica derogada a Lei Municipal Nº 1.888, de 23 de dezembro de 1992 relativamente aos dispositivos contrários aos termos da presente lei.

**Art. 9º** - O Chefe do Executivo determinará as alterações e adequações orçamentárias necessárias para atendimento ao disposto na presente lei.

**Art. 10** - A sanção da presente lei será, obrigatoriamente precedida da realização do impacto econômico-financeiro previsto no artigo 16, inciso I e a indicação da fonte de custeio prevista no artigo 17, § 1º, ambos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

**Art. 11** - Esta lei entra em vigor da data de sua publicação.

Câmara Municipal de Congonhas, 27 de maio de 2004

Vereador **ANIVALDO ANTONIO DOS SANTOS COELHO**  
**Presidente da Mesa Diretora da**  
**Câmara Municipal de Congonhas**



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade

Ofício N° CMC/SE/151/2004  
Assunto Encaminhamento/Faz  
Origem Secretaria da Câmara  
Data 31/05/2004



Senhor Prefeito.

Encaminhamos a V. Exa. os trabalhos que tramitaram nesta Casa Legislativa, na reunião ordinária do dia 27 de maio de 2004:

- **Projeto de Lei nº 012/2004** – Dispõe sobre a recomposição da perda do poder aquisitivo dos servidores públicos municipais - Aprovado em 1ª e 2ª discussões e votações, com emendas. (Proposição de Lei nº 007/2004).
- **Projeto de Lei nº 014/2004** – Extingue o Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS e dá outras providências - aprovado em 1ª e 2ª discussões e votações, com emendas. (Proposição de Lei nº 008/2004).
- **Indicação nº 020/2004** – do Vereador Vicente José Gonçalves Neto.

Respeitosamente

*copia*  
**MARI ÂNGELA AMÂNCIO RESENDE**  
Oficial do Legislativo

Exmo. Sr.  
**Gualter Pereira Monteiro**  
Prefeito Municipal

CMC/mari



# Câmara Municipal de Congonhas

Patrimônio Cultural da Humanidade

PROPOSIÇÃO DE LEI Nº 014/2004.

Dá nova redação ao § 2º do art. 14, da Lei 2.448, de 12 de dezembro de 2003.

A Câmara Municipal de Congonhas, Estado de Minas Gerais, aprovou:

**Art. 1º** - O § 2º do art. 14 da Lei 2.448, de 12 de dezembro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação

“**Art. 14** . .....

§ 2º Não se inclui na base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, o valor dos materiais fornecidos pelo prestador de serviços previstos nos itens. 7.02 e 7.05 da Lista de Serviços do art. 2º – Grupo A”. (NR).

**Artigo 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Congonhas, aos dois dias do mês de setembro do ano dois mil e quatro.

  
ANIVALDO ANTÔNIO SANTOS COELHO  
Presidente da Mesa Diretora  
Câmara Municipal de Congonhas

*Rereira*

CMC/mgrm



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS  
CIDADE DOS PROFETAS

**Art. 5º** Todos os móveis e equipamentos pertencentes ao Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS, bem como quaisquer valores existentes em caixa na data de entrada em vigor desta lei, serão incorporados e transferidos ao patrimônio do município de Congonhas, respectivamente.

**Parágrafo único.** Os valores encontrados em caixa na data da publicação desta lei, após incorporados e transferidos ao patrimônio do município de Congonhas, serão utilizados EXCLUSIVAMENTE para quitar débitos com os servidores municipais do Executivo, Autarquias e Fundações, obedecendo a seguinte ordem:

- I- rescisões
- II- folha de pagamento em atraso
- III- férias prêmio



**Art. 6º** Todos os arquivos do Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS serão custodiados pelo Município de Congonhas.

**Art. 7º** Ações judiciais ajuizadas em face do Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS, terão o município de Congonhas como substituto processual.

**Parágrafo único.** Créditos ou débitos decorrentes de ações judiciais que tenham como parte o IMSS serão recebidos ou pagos pelo erário municipal, conforme o caso.

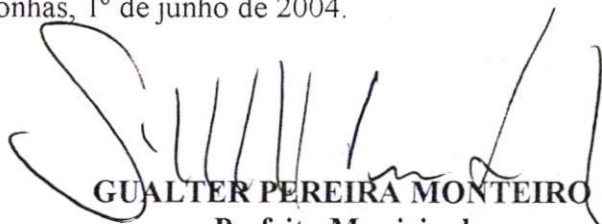
**Art. 8º** Fica derogada a Lei Municipal Nº 1.888, de 23 de dezembro de 1992 relativamente aos dispositivos contrários aos termos da presente lei.

**Art. 9º** O Chefe do Executivo determinará as alterações e adequações orçamentárias necessárias para atendimento ao disposto na presente lei.

**Art. 10.** A sanção da presente lei será, obrigatoriamente precedida da realização do impacto econômico-financeiro previsto no artigo 16, inciso I e a indicação da fonte de custeio prevista no artigo 17, § 1º, ambos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

**Art. 11.** Esta lei entra em vigor da data de sua publicação.

Congonhas, 1º de junho de 2004.

  
**GUALTER PEREIRA MONTEIRO**  
Prefeito Municipal



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS  
CIDADE DOS PROFETAS

LEI N° 2.466, DE 1° DE JUNHO DE 2004.



**Extingue o Instituto Municipal de  
Seguridade Social – IMSS e dá outras  
providências.**

A Câmara Municipal de Congonhas, Estado de Minas Gerais, decreta e eu, promulgo e sanciono a seguinte Lei.

**Art. 1º** Fica extinto o Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS, pessoa jurídica de direito público interno, de natureza autárquica, criado pela Lei Municipal nº 1.888, de 23 de dezembro de 1992.

**Parágrafo único.** Fica também extinto o cargo em comissão de Superintendente do Instituto Municipal de Seguridade Social.

**Art. 2º** Todos os contribuintes filiados ao Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS, passarão, a partir da vigência desta lei, automaticamente, à condição de segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, em conformidade com as regras da legislação federal pertinente.

**Parágrafo único.** O município instituirá, no prazo de 12 (doze) meses, nos termos do artigo 40 da Constituição da República, regime de previdência complementar para os servidores titulares de cargo efetivo.

**Art. 3º** Os pagamentos dos proventos e pensões dos atuais beneficiários vinculados ao Instituto Municipal de Seguridade Social - IMSS, serão processados e custeados, integralmente, pelo município de Congonhas, resguardados os direitos adquiridos e respeitadas as disposições constitucionais pertinentes.

**Parágrafo único.** O provento da aposentadoria será sempre revisto na mesma data e proporção em que se modificar a remuneração dos servidores em atividades, sendo também estendidas aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens, posteriormente concedidas aos servidores em atividade, mesmo quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se tiver dado a aposentadoria.

**Art. 4º** Quaisquer benefícios autorizados pela Constituição da República, não concedidos ao servidor da ativa pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS em decorrência da exigência do cumprimento de prazo de carência serão custeados pelo município.

**Parágrafo único.** Para o cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados, para fins de cálculo dos pagamentos, as regras do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS - MG

Congonhas, 01/06/2004

Favor Arquivar.

Heize



Two large, wavy, handwritten lines in blue ink, likely representing a signature or a stylized mark.