RECURSO EXTRAORDINÁRIO 703.589 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	**: MIN. LUIZ FUX**
RECTE.(S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECDO.(A/S)	: ANA PAULA AMARAL SILVA
ADV.(A/S)	: TÂNIA REGINA SILVA RECKIZIEGEL

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AUXÍLIO–MORADIA. NECESSIDADE DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ARTIGO 5º, INCISO XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO. VERIFICAÇÃO NO CASO CONCRETO. VIOLAÇÃO REFLEXA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO.

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário manejado, com arrimo nas alíneas *a* e *b* do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pela 4ª Turma Recursal da Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul que negou provimento ao recurso inominado da União, mantendo sentença que deferiu o pagamento de auxílio-moradia à autora, servidora pública federal.

Os embargos de declaração opostos pela União contra o acórdão do recurso inominado foram parcialmente providos para adequar a sentença à Lei 11.960/2009 e afastar a condenação em honorários advocatícios.

Nas razões de apelo extremo, a União sustenta preliminar de repercussão geral e, no mérito, afirma que o acórdão recorrido viola o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República, mormente no que

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1458-A58A-6AFA-36CB e senha 0DC7-9015-CCC1-3BD3

se refere à garantia da proteção ao ato jurídico perfeito. Alega, também, a inviabilidade de "*concessão de aumento remuneratório por meio de um ato jurisdicional, sob pena de afronta ao princípio da independência dos Poderes da União, consagrada no artigo 2° da Constituição Federal*".

A recorrida não ofereceu contrarrazões ao recurso extraordinário.

O Tribunal *a quo* admitiu o recurso extraordinário por entender que preencheria os requisitos extrínsecos e intrínsecos.

A Procuradoria Geral da República opinou pelo desprovimento do presente recurso extraordinário.

É o relatório. **DECIDO**.

O recurso extraordinário não merece prosperar.

In casu, o Tribunal de origem decidiu a presente controvérsia com fundamento na legislação infraconstitucional aplicável à espécie – Lei 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Assim, ressoa inequívoca a vocação para o insucesso do apelo extremo diante da impossibilidade de análise de legislação infraconstitucional na via eleita. Nesse sentido:

> *"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO MORADIA. CARÁTER INDENIZATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO AOS INATIVOS. LEI ESTADUAL 658/1983. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. SÚMULA 280 DO STF. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO IMPROVIDO.*
>
> *I - O Tribunal de origem dirimiu a controvérsia dos autos com fundamento na análise da legislação infraconstitucional pertinente e do acervo probatório existente nos autos. Assim, firmar entendimento diverso implicaria revisão do conjunto fático-probatório constante do processo, bem como novo exame da legislação local, o que inviabiliza o extraordinário, com base nas Súmulas 279 e 280 do STF. Precedentes.*
>
> *II – Agravo regimental improvido."* (ARE 761.954-AgR, rel.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1458-A58A-6AFA-36CB e senha 0DC7-9015-CCC1-3BD3

min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 15/10/2013)

"*DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AUXÍLIO-MORADIA. NATUREZA TRANSITÓRIA. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS NA LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULAS Nº 282 E Nº 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO VIABILIZA O MANEJO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RECURSO MANEJADO EM 25.5.2015.*

1. Cristalizada a jurisprudência desta Suprema Corte, a teor das Súmulas nº 282 e nº 356/STF: 'Inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada', bem como 'O ponto omisso da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento'.

2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de ofensa direta e literal a preceito da Constituição da República.

3. Agravo regimental conhecido e não provido." (ARE 884.481-AgR, rel. min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 25/8/2016)

Demais disso, divergir do entendimento do Tribunal *a quo* no que se refere aos requisitos para a percepção do auxílio–moradia pela servidora pública em questão demandaria o reexame do conjunto fático–probatório dos autos.

Não se revela cognoscível, em sede de recurso extraordinário, a insurgência que tem como escopo o incursionamento no contexto fático–probatório engendrado nos autos, porquanto referida pretensão não se amolda à estreita via do apelo extremo, cujo conteúdo se restringe à discussão eminentemente de direito, face ao óbice erigido pela Súmula 279 do STF.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1458-A58A-6AFA-36CB e senha 0DC7-9015-CCC1-3BD3

Sob esse enfoque, ressoa inequívoca a vocação para o insucesso do apelo extremo, por força do óbice intransponível do referido verbete sumular, que veda a esta Suprema Corte, em sede de recurso extraordinário, sindicar matéria fática.

Por oportuno, vale destacar preciosa lição de Roberto Rosas sobre a Súmula 279 do STF:

> *"Chiovenda nos dá os limites da distinção entre questão de fato e questão de direito. A questão de fato consiste em verificar se existem as circunstâncias com base nas quais deve o juiz, de acordo com a lei, considerar existentes determinados fatos concretos.*
>
> *A questão de direito consiste na focalização, primeiro, se a norma, a que o autor se refere, existe, como norma abstrata (Instituições de Direito Processual, 2ª ed., v. I/175).*
>
> *Não é estranha a qualificação jurídica dos fatos dados como provados (RT 275/884 e 226/583). Já se refere a matéria de fato quando a decisão assenta no processo de livre convencimento do julgador (RE 64.051, Rel. Min. Djaci Falcão, RTJ 47/276); não cabe o recurso extraordinário quando o acórdão recorrido deu determinada qualificação jurídica a fatos delituosos e se pretende atribuir aos mesmos fatos outra configuração, quando essa pretensão exige reexame de provas (ERE 58.714, Relator para o acórdão o Min. Amaral Santos, RTJ 46/821). No processo penal, a verificação entre a qualificação de motivo fútil ou estado de embriaguez para a apenação importa matéria de fato, insuscetível de reexame no recurso extraordinário (RE 63.226, Rel. Min. Eloy da Rocha, RTJ 46/666).*
>
> *A Súmula 279 é peremptória: 'Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário'. Não se vislumbraria a existência da questão federal motivadora do recurso extraordinário. O juiz dá a valoração mais conveniente aos elementos probatórios, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes. Não se confunda com o critério legal da valorização da prova (RTJ 37/480, 56/65)(Pestana de Aguiar, Comentários ao Código de Processo Civil, 2ª ed., v. VI/40, Ed. RT; Castro Nunes, Teoria e Prática do Poder Judiciário, 1943, p. 383). V. Súmula STJ-7."* (*Direito Sumular.* 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 137-138)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1458-A58A-6AFA-36CB e senha 0DC7-9015-CCC1-3BD3

No que se refere à alegada violação ao artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, a jurisprudência desta Corte se orienta no sentido de que o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, quando objetos de verificação em cada caso concreto quanto à ocorrência ou não de violação, não desafiam a instância extraordinária, por implicarem análise de matéria infraconstitucional. Nesse sentido:

> *"DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NÃO CONFIGURADA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA INAFASTABILIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL, DA PROTEÇÃO AO DIREITO ADQUIRIDO, AO ATO JURÍDICO PERFEITO E À COISA JULGADA, BEM COMO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. INTERPRETAÇÃO DE CONTRATO. ÓBICE DA SÚMULA 454/STF. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO VIABILIZA O MANEJO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 3.10.2007. O exame da alegada ofensa ao art. 5º, XXXV, XXXVI e LV, da Constituição Federal, dependeria de prévia análise da legislação infraconstitucional aplicada à espécie, o que refoge à competência jurisdicional extraordinária, prevista no art. 102 da Constituição Federal. Inexiste violação do artigo 93, IX, da CF/88. O Supremo Tribunal Federal entende que o referido dispositivo constitucional exige que o órgão jurisdicional explicite as razões do seu convencimento, dispensando o exame detalhado de cada argumento suscitado pelas partes. As razões do agravo regimental não são aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à análise de normas infraconstitucionais e cláusulas contratuais, a inviabilizar o trânsito do recurso extraordinário. A pretensão da recorrente de obter decisão em sentido diverso encontra óbice na Súmula 454/STF: 'Simples*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1458-A58A-6AFA-36CB e senha 0DC7-9015-CCC1-3BD3

> *interpretação de cláusulas contratuais não dá lugar a recurso extraordinário'. Agravo regimental conhecido e não provido.*" (AI 741.038-AgR, rel. min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 21/8/2013)
>
> "*Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Civil. Vagas de garagem. Demarcação. Direito de propriedade. Alegação de violação do direito adquirido e do ato jurídico perfeito. Prequestionamento. Ausência. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Precedentes.*
>
> *1. Não se admite o recurso extraordinário quando o dispositivo constitucional que nele se alega violado não está devidamente prequestionado. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356/STF.*
>
> *2. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o conceito dos institutos do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada não se encontra na Constituição Federal, senão na legislação ordinária.*
>
> *3. Não se presta o recurso extraordinário para a análise do conjunto fático–probatório da causa ou da legislação infraconstitucional. Incidência das Súmulas nºs 279 e 636/STF.*
>
> *4. Agravo regimental não provido.*" (ARE 936.459-AgR, rel. min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 25/4/2016)

Saliente-se, por fim, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que não viola o princípio da separação dos poderes o exame da legalidade e abusividade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. Seguindo esse entendimento, transcrevo julgados de ambas as Turmas desta Corte:

> "*AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. SÚMULA 279/STF. Hipótese em que, para dissentir da conclusão firmada pelo Tribunal de origem, seria necessário reexaminar os fatos e provas constantes dos autos, o que é vedado em recurso extraordinário. Incidência da*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1458-A58A-6AFA-36CB e senha 0DC7-9015-CCC1-3BD3

> *Súmula 279/STF. É firme no Supremo Tribunal Federal o entendimento de que não afronta o princípio da separação dos Poderes o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre atos administrativos tidos por abusivos ou ilegais. Precedentes. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo regimental a que se nega provimento.*" (AI 410.544-AgR, rel. min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 17/3/2015)

> *"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AUSÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. IMPOSIÇÃO DE PENALIDADE. NECESSIDADE DE REEXAME DO ACERVO PROBATÓRIO DOS AUTOS. SUMÚLA 279 DO STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.*
>
> *I – O exame pelo Poder Judiciário de ato administrativo tido por ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos poderes.*
>
> *II – Para se chegar à conclusão contrária à adotada pelo Tribunal de origem, necessário seria o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que atrai a incidência da Súmula 279 do STF.*
>
> *III – Agravo regimental a que se nega provimento.*" (ARE 813.742-AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 15/8/2014)

Ex positis, **DESPROVEJO** o recurso extraordinário, com fundamento no artigo 932, VIII, do Código de Processo Civil de 2015 c/c o artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do STF.

Publique-se.

Brasília, 15 de maio de 2019.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1458-A58A-6AFA-36CB e senha 0DC7-9015-CCC1-3BD3