

MS 25763 / DF - DISTRITO FEDERAL

MANDADO DE SEGURANÇA

Relator(a): Min. EROS GRAU

Julgamento: 14/02/2006

Publicação

DJ 17/02/2006 PP-00073

Partes

IMPTE. (S): UNIÃO

ADV. (A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

IMPDO. (A/S): TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Decisão

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança impetrado pela União contra ato do Tribunal de Contas da União que reconheceu a legalidade da incorporação aos vencimentos, dos servidores federais, de parcelas denominadas "quintos" e "décimos", com fundamento no art. 3º da MP n. 2.225/01, no período compreendido entre 09.04.98 e 04.09.2001.

2. Alega violação do "direito líquido e certo da União de que, de acordo com o que prevê o artigo 71 da Constituição, o Tribunal de Contas da União possa atuar, considerando os poderes/deveres que a Carta Magna o dotou, para exigir dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, e de seus administradores, o fiel cumprimento das Leis ns. 9.527/97 e 9.624/98, e da MP n. 2.225-45/2001."
3. Afirma que a Lei n. 8.112/90 instituiu a incorporação dos "quintos" aos vencimentos, dos servidores federais, regulamentada pela Lei n. 8.911/94. A MP n. 831/95 extinguiu a incorporação, determinando que os valores já incorporados fossem convertidos em "vantagem pessoal nominalmente identificada" - VPNI. A medida provisória previa, ainda, o encaminhamento de projeto de lei estabelecendo outros critérios para a concessão de novas incorporações. Essa previsão foi reproduzida na MP n. 892/95.
4. O Poder Executivo fixou desde logo os requisitos para a concessão das incorporações, na MP n. 939/95, convalidando as medidas provisórias precedentes. As parcelas dos "quintos" foram transformadas em "décimos", na razão de um para dois. Essa MP foi reeditada pelas medidas provisórias ns. 968, 993, 1.019, 1.042, 1.068, 1.095 e 1.127.
5. A União sustenta que a medida provisória seguinte [MP n. 1.160/95] não convalidou as precedentes, quebrando a cadeia normativa. Essa MP, ademais, tornou sem efeito a extinção promovida pela MP n. 831/95, ao permitir a incorporação dos "quintos" a que o servidor faria jus no período compreendido entre as duas medidas provisórias, parcelas essas que seriam imediatamente convertidas em "décimos".
6. A MP n. 1.195/95, por sua vez, determinou a incorporação de "quintos" até 28.02.95 e a incorporação de "décimos" após essa data. Essa medida foi reeditada e convalidada sucessivamente, nas MPs ns. 1.231, 1.268, 1.307, 1.347, 1.389, 1.432 e 1.480.
7. O TCU noticia a existência paralela de outra cadeia de medidas provisórias, enfatizando a alteração promovida pela MP n. 1.573/97. Numa de suas reedições, que recebeu o número 1.595/97, ficou proibida a incorporação de novas parcelas de "quintos" ou "décimos" aos vencimentos dos servidores federais. As parcelas então existentes foram, mais uma vez, transformadas em "vantagem pessoal nominalmente identificada" - VPNI.
8. Na primeira cadeia normativa, porém, a MP n. 1.480 foi reeditada, voltando a permitir as incorporações, nos termos do caput do seu art. 3º:
"Art. 3º. Serão concedidas ou atualizadas as parcelas de quintos a que o servidor faria jus no período compreendido entre 19 de janeiro de 1995 e a data de publicação desta Medida Provisória, mas não incorporadas em decorrência das normas à época vigentes, observados os critérios: [...]"
9. Segundo a impetrante, a expressão "data de publicação desta Medida Provisória" não teria permitido novas incorporações, referindo-se

- às medidas provisórias anteriores.
10. Após a reedição da MP n. 1.480, a MP n. 1.595/97 foi convertida na Lei n. 9.527/97, proibindo futuras incorporações. Reedições posteriores da MP n. 1.480, no entanto, reproduziram a redação do art. 3º acima transcrito, até sua conversão na Lei n. 9.624/98, quando a expressão "medida provisória" foi substituída por "lei".
 11. Com base na última redação dos artigos 2º, 3º e 5º da Lei n. 9.624/98, que teriam revogado o art. 15 da Lei n. 9.527/97, os Tribunais Federais têm admitido a incorporação, aos vencimentos dos servidores federais, de parcelas de "quintos" e "décimos" até o advento da MP n. 2.225/01.
 12. A impetrante assevera, no entanto, que a Lei n. 9.624/98, não operou essa revogação, de modo que até 28.02.95 incorporaram-se aos vencimentos dos servidores federais as parcelas denominadas "quintos" e de 01.03.95 a 11.11.97 a eles se incorporam as parcelas denominadas "décimos", vedada qualquer incorporação posterior.
 13. Requer, liminarmente, a suspensão dos efeitos do Acórdão TCU n. 2.248/2005, concedendo-se a ordem para determinar ao Tribunal de Contas da União que acolha a representação formulada pelo Ministério Público, a fim de que não sejam concedidas aos servidores federais novas parcelas de "quintos" ou "décimos" referentes a período posterior a 11.11.97 ou a 08.04.98.
 14. Distribuído no período de recesso desta Corte, a Ministra Vice-Presidente solicitou informações à autoridade coatora.
 15. O Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal - SINDJUS/DF, o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União - SINDILEGIS/DF e a Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho - ANAJUSTRA apresentaram memoriais [fls. 260/475] suscitando preliminar de ilegitimidade do Advogado Geral da União para a impetração, a incompetência originária do Tribunal para julgamento do writ e a possibilidade de recurso administrativo com efeito suspensivo no âmbito do Tribunal de Contas. No mérito, confirmam a legalidade das incorporações das parcelas até o ano de 2001.
 16. O TCU manifesta-se pelo descabimento da impetração, visto que o ato impugnado é desprovido de efeitos concretos. Não há, no acórdão, determinação expressa no sentido de incorporação dos "quintos" aos vencimentos dos servidores, o que importa na inutilidade da pretensão mandamental. A União carece de interesse de agir, ante a ausência do binômio necessidade/utilidade do provimento jurisdicional.
 17. Aponta a impossibilidade jurídica do pedido, vez que a impetrante não pode obrigar o Tribunal de Contas da União a acolher representação formulada pelo Ministério Público pela via do mandado de segurança.
 18. No mérito reafirma a legalidade da incorporação até 2001, entendimento que conta com pronunciamentos judiciais favoráveis em diversos pleitos de servidores públicos interessados. Não se trata, segundo o TCU, de decisão isolada ou desprovida de fundamentação.
 19. É o relatório. Decido.
 20. A interposição de novo recurso administrativo ao Tribunal de Contas da União é impossível, vez que, segundo informações obtidas no site da instituição, o processo foi encerrado naquela Corte em 31.01.2006.
 21. O Acórdão TCU n. 2.248/2005 foi prolatado no âmbito de uma representação formulada pelo Ministério Público, com base no art. 237 do Regimento Interno daquela Corte de Contas.
 22. A representação foi julgada improcedente, de modo que o dispositivo do acórdão limitou-se a "firmar o entendimento de que é devida a incorporação de parcelas de quintos, com fundamento no art. 3º da MP 2.225-45/2001" [fl. 121 - grifou-se]. Trata-se de decisão

meramente interpretativa, desprovida de caráter impositivo ou cogente, que não tem origem em processo de tomada de contas, tomada de contas especial ou de atos de registro de pensão ou aposentadoria.

23. A incorporação de qualquer parcela aos vencimentos dos servidores federais só poderia ser procedida pela Administração, a quem é facultado acolher ou não o entendimento firmado pela Corte de Contas. Vê-se para logo que o ato impugnado carece de efeitos concretos que permitam a apreciação pelo Supremo na via do mandado de segurança.
24. O Acórdão TCU n. 2.248/2005 respeita a situações gerais e abstratas. Produz efeitos análogos ao de uma "lei em tese", ato contra o qual não cabe mandado de segurança [veja-se a Súmula n. 266 desta Corte].
25. A lei em tese, como anota HELY LOPES MEIRELLES
:
" (...) como norma abstrata de conduta, não é atacável por mandado de segurança [STF Súmula 266], pela óbvia razão de que não lesa, por si só, qualquer direito individual. Necessária se torna a conversão da norma abstrata em ato concreto para expor-se à impetração, mas nada impede que, na sua execução, venha a ser declarada inconstitucional pela via do mandamus."
26. A ausência de efeitos concretos no ato reputado ilegal denuncia a falta de interesse de agir da impetrante. A eventual concessão da segurança não produziria qualquer resultado no que concerne à lesão ou ameaça a direito noticiada. O provimento jurisdicional não teria o condão de anular ou inibir as incorporações determinadas pela Administração.
27. Por fim, o pedido é juridicamente impossível. A União pede a concessão da segurança, a fim de que o TCU "acolha a representação formulada pelo Ministério Público", como se ela fosse titular do direito de decidir pelo Tribunal de Contas [fl. 40].
28. Pretende com o presente mandado de segurança a reapreciação da interpretação consumada pelo Tribunal de Contas da União, obrigando-o ao acolhimento da representação formulada pelo MPU.
29. O Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão n. 2.248/2005 no quadro da competência a ele constitucionalmente estabelecida. A via mandamental não consubstancia nova oportunidade de recurso, com o fito de substituir decisões administrativas definitivas, porém instrumento de controle da legalidade dos atos administrativos.
30. O ato impugnado, que consolida entendimento a respeito da matéria de remuneração dos servidores, é expressivo do exercício, pelo Tribunal de Contas da União, da função fiscalizadora que lhe incumbe, ampliada de forma significativa pela Constituição de 1.988. O avanço promovido pela ordem constitucional vigente, legitimando a Corte de Contas para o exercício do controle externo dos atos da Administração, não pode ser esvaziado mediante o acolhimento da pretensão deduzida pela União.
- Nego seguimento ao presente writ com fundamento no art. 21, § 1º, do RISTF c/c art. 267, IV e VI, do CPC.

Publique-se.

Brasília, 14 de fevereiro de
2006.

Ministro Eros Grau
- Relator -

Legislação

LEG-FED CF ANO-1988
ART-00072
CF-1988 CONSTITUIÇÃO FEDERAL

LEG-FED LEI-005869 ANO-1973
ART-00267 INC-00004 INC-00006
CPC-1973 CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

LEG-FED LEI-008112 ANO-1990
RJU-1990 REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DA

UNIÃO, DAS AUTARQUIAS E DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS
LEG-FED LEI-008911 ANO-1994
LEI ORDINÁRIA
LEG-FED LEI-009527 ANO-1997
ART-00015
LEI ORDINÁRIA
LEG-FED LEI-009624 ANO-1998
ART-00002 ART-00003 ART-00005
LEI ORDINÁRIA
LEG-FED MPR-000839 ANO-1995
MEDIDA PROVISÓRIA
LEG-FED MPR-001160 ANO-1995
MEDIDA PROVISÓRIA
LEG-FED MPR-001195 ANO-1995
MEDIDA PROVISÓRIA
LEG-FED MPR-001480 ANO-1996
ART-00003 "CAPUT"
MEDIDA PROVISÓRIA
LEG-FED MPR-001573 ANO-1997
MEDIDA PROVISÓRIA
LEG-FED MPR-001597 ANO-1997
CONVERTIDA NA LEI-9527/1997
LEG-FED MPR-002225 ANO-2001
ART-00003
MEDIDA PROVISÓRIA
LEG-FED RGI ANO-1980
ART-00021 INC-00001
RISTF-1980 REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
LEG-FED SUMSTF-000266
SÚMULA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF
LEG-FED RGI
ART-00234
REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

Observação

Legislação feita por:(JAS).

fim do documento