

Supremo Tribunal Federal

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 25.06.2004

EMENTÁRIO Nº 2157-2

19/05/2004

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.784-3 PARAÍBA**RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO**

IMPETRANTE(S) : FÁBIO ABRANTES DE OLIVEIRA

ADVOGADO(A/S) : FABRÍCIO ABRANTES DE OLIVEIRA

IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO INCORPORADA: SUA ABSORÇÃO, POR LEI QUE MAJOROU VENCIMENTOS: INEXISTÊNCIA DE OFENSA A DIREITO ADQUIRIDO OU AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. TRIBUNAL DE CONTAS: JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE APOSENTADORIAS: CONTRADITÓRIO.

I. - Gratificação incorporada, por força de lei. Sua absorção, por lei posterior que majorou vencimentos: inexistência de ofensa aos princípios do direito adquirido ou da irredutibilidade de vencimentos, na forma da jurisprudência do STF.

II. - Precedentes do STF.

III. - O Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade de concessão de aposentadoria, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição, no qual não está jungido a um processo contraditório ou contestatório.

IV. - Mandado de Segurança indeferido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, **indeferir** a segurança, dos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa.

Brasília, 19 de maio de 2004.

NELSON JOBIM - VICE-PRESIDENTE
(no exercício da Presidência)

CV
CARLOS VELLOSO - RELATOR



Supremo Tribunal Federal

19/05/2004

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.784-3 PARAÍBA**RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO**

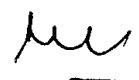
IMPETRANTE(S) : FÁBIO ABRANTES DE OLIVEIRA

ADVOGADO(A/S) : FABRÍCIO ABRANTES DE OLIVEIRA

IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO**R E L A T Ó R I O**

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - Trata-se de **mandado de segurança, com pedido de liminar**, fundado nos arts. 5º, LXIX, da Constituição Federal e 1º da Lei 1.533/51, impetrado por **FÁBIO ABRANTES DE OLIVEIRA**, originariamente perante a 1ª Vara Federal de João Pessoa/PB, contra atos do **MINISTRO PRESIDENTE DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, consubstanciado no **Acórdão 1.504/2003**, que determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a exclusão da gratificação instituída pelo D.L. 2.365/87 e estendida aos servidores da extinta Sudene pelo D.L. 2.374/87, e do **SUPERINTENDENTE DE RECURSOS HUMANOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**, que suprimiu a referida vantagem da remuneração do impetrante.

Sustenta o impetrante, em síntese, o seguinte:



MS 24.784 / PB

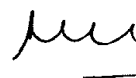
Supremo Tribunal Federal

a) **violação aos mandamentos constitucionais do direito adquirido, da irredutibilidade de vencimentos e da ampla defesa,** dado que a supressão da gratificação instituída pelo D.L. 2.374/87 desrespeitou situação jurídica consolidada na boa-fé do beneficiário;

b) **ofensa ao art. 54 da Lei 9.784/99,** segundo o qual o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos,** contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Ao final, requer o impetrante sejam, **liminarmente,** suspensos quaisquer atos administrativos tendentes à supressão da gratificação pleiteada. **No mérito,** requer a concessão da segurança.

O **MM. Juiz Federal da 1ª Vara da Seção Judiciária da Paraíba,** nos autos do **MS 2004.82.00.000077-5,** excluiu o **Superintendente de Recursos Humanos da Universidade Federal da Paraíba** do pólo passivo da ação, por **ilegitimidade passiva ad causam;** declarou a **incompetência absoluta do juízo federal** para o julgamento do feito; bem como **determinou,** com base no art. 102, I,



MS 24.784 / PB

Supremo Tribunal Federal

d, da Constituição Federal, a **remessa dos autos ao Supremo Tribunal Federal** (fls. 96-97).

Em 29.01.2004, o eminente Ministro Nelson Jobim, no exercício da Presidência, **deferiu o pedido de assistência judiciária e determinou a requisição de informações** (fl. 107).

Requisitadas informações (fl. 110), o **Presidente do Tribunal de Contas da União** as prestou (fls. 115-151); sustentando, em síntese, o seguinte:

a) **inexistência de direito adquirido ao recebimento da gratificação**, dado que a Lei 7.923/89, ao fixar novos padrões de remuneração para os servidores militares e civis do Poder Executivo, não excepcionou, em seu art. 2º, a gratificação pleiteada pelo impetrante. Ademais, ressalta que o Tribunal de Contas da União já decidiu no sentido de ser ilegal a percepção da vantagem a que se refere o D.L. 2.374/87, por estar em desacordo com a Lei 7.923/89;

b) **impossibilidade da antecipação de tutela pretendida**, mormente porque a sua concessão ofende o decidido, pelo Supremo Tribunal Federal, na ADC 4-MC/DF. Nesse contexto, aduz que a pretensão de reinserção ou manutenção de vantagem ilícita não encontra




MS 24.784 / PB

Supremo Tribunal Federal

respaldo no art. 1º da Lei 9.494/97, objeto da referida ação declaratória de constitucionalidade;

c) **inexistência de ofensa ao princípio constitucional da ampla defesa**, mormente porque a decisão impugnada "*dirigiu-se à autoridade pública para que promovesse as medidas administrativas necessárias ao saneamento da ilegalidade*" (fl. 122). Assim, o Tribunal de Contas da União, ao decidir com base em sua competência constitucional (C.F., art. 71, IX), "*não sabia quais eram os afetados pelo dispositivo da decisão, sendo impossível ouvi-los quando da prolação do **decisum***" (fl. 123);

d) **inexistência de ofensa ao princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos**, pois "*tendo o pagamento da vantagem sido efetuado sem previsão legal, é nulo, nunca poderia ter existido, e, portanto, não deve compor os vencimentos do impetrante*" (fl. 124);

e) **inocorrência do instituto da decadência administrativa prevista no art. 54 da Lei 9.784/99**, eis que o referido instituto não se aplica à atividade constitucional de controle externo desempenhada pelo Tribunal de Contas da União. Nesse sentido: Decisão 1.020/2000 - TCU - Plenário. 

MS 24.784 / PB

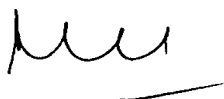
Supremo Tribunal Federal

Em 19.02.2004, **indeferi** a **medida liminar**, porque não ocorrente o pressuposto do **periculum in mora** (fls. 153-155).

O ilustre **Procurador-Geral da República**, Prof. Cláudio Fonteles, opinou pela **denegação da ordem** (fls. 158-162).

Às fls. 164-174, o impetrante formulou **pedido de reconsideração** da decisão que não concedeu a medida liminar, o qual restou **indeferido** (fl. 164).

É o relatório.



Supremo Tribunal Federal

19/05/2004

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.784-3 PARAÍBAV O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): O impetrante alega que é funcionário da Universidade Federal da Paraíba desde 31.07.2000, egresso da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), onde trabalhou a partir de 02.01.95. Sustenta que recebia gratificação sob a rubrica "GRAT DL 2.374/87" tendo sido esta suspensa em setembro de 2003.

Nas informações, assevera-se, em síntese, que a gratificação fora extinta pela Lei 7.923, de 1989, e, a partir da edição desta, os pagamentos seriam ilegais.

O voto proferido pelo Ministro Walton Alencar, no Tribunal de Contas da União, elucida a matéria:

"(...)

O Decreto-lei 2.365/87 instituiu gratificação concedida aos ocupantes de cargos ou empregos efetivos, de nível superior, dos quadros e tabelas dos órgãos da Administração Federal direta, do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas da União, dos Territórios e das autarquias federais.



MS 24.784 / PB

Supremo Tribunal Federal

Essa gratificação, pelo Decreto-lei 2.374/87, foi concedida, também, aos servidores da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene.

A partir de 1º.11.89, as gratificações, auxílios, abonos, adicionais, indenizações e quaisquer outras retribuições que estivessem sendo percebidas pelos servidores alcançados pelo art. 2º daquela lei foram absorvidas pelas remunerações constantes das tabelas anexas à Lei 7.923/89.

O art. 2º da Lei 7.923/89 fixou a remuneração dos servidores civis efetivos do Poder Executivo, na Administração Direta, dos extintos Territórios, das autarquias, excluídas as em regime especial, e das instituições federais de ensino beneficiadas pelo art. 3º da Lei 7.596/87.

Entre as gratificações absorvidas estavam as instituídas pelos Decretos-leis 2.365/87 e 2.374/87.

É, portanto, ilegal o seu pagamento nos proventos das aposentadorias em exame.

(...)." (Fls. 142-143)

A segurança é de ser indeferida.

É que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, formada num rol de casos, é no sentido de que uma gratificação incorporada, por força de lei, pode ser absorvida por lei posterior que majora vencimentos, incorrendo, em caso assim, ofensa aos princípios do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos.



MS 24.784 / PB

Supremo Tribunal Federal

Durante algum tempo sustentei a impossibilidade dessa absorção, porque entendia ocorrer, em caso tal, afronta ao direito adquirido. Rendi-me, entretanto, à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

No julgamento do RE 232.403/PR, por mim relatado, decidi o Supremo Tribunal Federal:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. GRATIFICAÇÃO POLICIAL MILITAR ESPECIAL: PERCENTUAL: REDUÇÃO. VENCIMENTO: IRREDUTIBILIDADE. C.F., art. 37, XV.

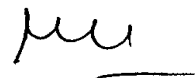
I. - Gratificação incorporada, por força de lei. Sua redução, por lei posterior que majorou vencimentos. Inexistência de ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, na forma da jurisprudência do STF.

II. - Precedentes: RE 137.777-CE, Gallotti, RTJ 138/324; RMS 21.599-DF, Velloso, RTJ 155/158; RE 120.081-SP, RE 206.292-ES; RE 134.502-SP; RE 183.700-PR, Galvão, "DJ" de 06.12.96.

III. - Ressalva do entendimento pessoal do relator deste, em sentido contrário.

IV. - R.E. conhecido e provido."

Não há falar, ademais, em definitividade do ato de concessão da aposentadoria ainda não apreciado quanto a sua legalidade, pelo Tribunal de Contas. No RE 163.301/AM, o eminente Relator, Ministro Sepúlveda Pertence, dissertou a respeito,



MS 24.784 / PB

Supremo Tribunal Federal


presente, também, o ato do Tribunal de Contas que revisa seus próprios julgamentos afirmativos da legalidade da concessão de aposentadoria. S.Ex^a anotou que "essa possibilidade de revisão pelo Tribunal de Contas de suas decisões relativas a aposentadorias e pensões está subjacente à doutrina da Súmula 6, como está claro no primoroso voto do saudoso Ministro Victor Nunes, no principal dos **leading cases** que a suportam (RMS 8.657, de 6.9.61, Victor Nunes, RTJ 20/69)."

No primeiro caso — julgamento do ato de aposentadoria quanto a sua legalidade — constitui decisão de controle externo, certo que, na SS 514-AgR/AM, anotou o eminente Relator, Ministro Octavio Gallotti:

"(...)

Considerar que o Tribunal de Contas, quer no exercício da atividade administrativa de rever os atos de seu Presidente, quer no desempenho da competência constitucional para o julgamento da legalidade da concessão de aposentadorias (ou ainda na aferição da regularidade de outras despesas), esteja jungido a um processo contraditório ou contencioso, é submeter o controle externo, a cargo daquela Corte, a um enfraquecimento absolutamente incompatível com o papel que vem sendo historicamente desempenhado pela Instituição, desde os albores da República.

Mais grave, ainda, é supor que, para reprimir ilegalidades de ordem das que resolveu coibir, esteja o Tribunal de Contas limitado à possibilidade de provocar o Poder Judiciário, ao invés de reservar-se este ao controle



MS 24.784 / PB

Supremo Tribunal Federal

judicial do ato, quando instado pelo prejudicado (não antecipadamente pela Corte de Contas).

É, portanto, de manifesta plausibilidade a sustentação de grave lesão à ordem administrativa, que se apresenta como virtualmente subvertida, na espécie em julgamento.

Entendo que essa ameaça justifica, por si só, a subsistência da suspensão de segurança, independente de reavaliação dos efeitos financeiros, ao sabor dos incidentes da execução, e das cautelas nele adotadas pelo Tribunal Estadual.

(...)." (RTJ 150/402)

É dizer, em casos como este — julgamento da legalidade de aposentadorias — não há falar em contraditório.

Do exposto, indefiro o writ.



19/05/2004

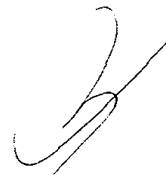
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.784-3 PARAÍBAV O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Senhor Presidente, só quero enfatizar, na linha de pensamento do eminente Ministro Sepúlveda Pertence, que nesse primeiro instante de apreciação de ato concessivo de aposentadoria, pensão ou reforma, a relação jurídica imediatamente travada é entre a própria Administração Pública e o Tribunal de Contas.

Expedido, porém, o ato, com todas as aparências de perfeição, uma eventual revisão — aí, sim — implicaria a necessidade de abertura do contraditório porque a relação jurídica que se passaria a travar seria entre o interessado - o servidor aposentado ou o militar reformado - e o Tribunal de Contas. Aí, haveria, sim, necessidade de abertura do contraditório e da ampla defesa.

* * * * *



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA 24.784-3

PROCED.: PARAÍBA

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

IMPTE.(S): FÁBIO ABRANTES DE OLIVEIRA

ADV.(A/S): FABRÍCIO ABRANTES DE OLIVEIRA

IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, indeferiu a segurança, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Nelson Jobim, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 19.05.2004.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso e Carlos Britto.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.


p) Luiz Tomimatsu
Coordenador