



Número: **0039248-75.2009.4.01.3400**

Classe: **APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA**

Órgão julgador colegiado: **Vice Presidência**

Órgão julgador: **Gab. Vice Presidência**

Última distribuição : **19/02/2019**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **0039248-75.2009.4.01.3400**

Assuntos: **Gratificação Incorporada / Quintos e Décimos / VPNI**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
<b>UNIÃO FEDERAL (APELANTE)</b>	
<b>SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO SINDILEGIS (APELANTE)</b>	<b>RICARDO ALEXANDRE RODRIGUES PERES (ADVOGADO)</b> <b>JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO (ADVOGADO)</b> <b>EUMAR ROBERTO NOVACKI (ADVOGADO)</b>
<b>UNIAO DOS AUDITORES FEDERAIS DE CONTROLE EXTERNO (APELANTE)</b>	<b>JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO (ADVOGADO)</b>
<b>ASSOCIACAO NACIONAL DOS SERVIDORES APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO TCU ASAPTCU (APELADO)</b>	<b>AMARIO CASSIMIRO DA SILVA registrado(a) civilmente como AMARIO CASSIMIRO DA SILVA (ADVOGADO)</b>
<b>Ministério Público Federal (APELADO)</b>	
<b>UNIÃO FEDERAL (APELADO)</b>	
<b>SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO SINDILEGIS (APELADO)</b>	<b>EUMAR ROBERTO NOVACKI (ADVOGADO)</b> <b>RICARDO ALEXANDRE RODRIGUES PERES (ADVOGADO)</b> <b>JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO (ADVOGADO)</b>
<b>UNIAO DOS AUDITORES FEDERAIS DE CONTROLE EXTERNO (APELADO)</b>	<b>JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO (ADVOGADO)</b>
<b>JUIZO FEDERAL DA 20A VARA - DF (NÃO IDENTIFICADO)</b>	

Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
395535136	16/02/2024 23:18	<a href="#">Contrarrazões ao recurso extraordinário</a>	Contrarrazões	Polo ativo



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DESEMBARGADOR(A) FEDERAL PRESIDENTE DO EGRÉGIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO.**

**PROCESSO Nº: 0039248-75.2009.4.01.3400**

**RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**RECORRIDA: UNIÃO**

A UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público interno, por sua procuradora abaixo assinada, mandato *ex lege*, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 73/93, vem, à presença de Vossa Excelência, apresentar, tempestivamente, **CONTRARRAZÕES ao Recurso Extraordinário** interposto pela parte autora, na forma das razões de fato e de direito anexas.

Pede deferimento.

Brasília, 16 de fevereiro de 2024.

**PETER GABRIEL SANGLARD DAS CHAGAS PIRES**

Advogado da União





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO  
EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,

**COLETA TURMA JULGADORA,  
EMINENTES MINISTROS(AS),**

**I – SÍNTESE DA DEMANDA**

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da União e dos servidores beneficiados pela Portaria n. 104/91, pela Resolução n. 14/93, pela Resolução n. 24/94 e pelo Acórdão n. 314/2006, todos do Tribunal de Contas da União.

O Ministério Público Federal suscita a ilegalidade da percepção, pelos servidores do TCU, do Adicional de Produtividade Legislativa (APL) e da Gratificação de Atividade Legislativa (GAL) e de sua inserção no cálculo dos quintos/décimos/VPNI, sob a alegação precípua de que tais vantagens não foram criadas por lei, mas, sim, pelos atos normativos internos mencionados.

Sobreveio sentença, com provimento integral dos pedidos do Ministério Público Federal.

O TRF da 1ª Região deu provimento a todas as apelações para: (a) manter a validade jurídica do Acórdão n. 314/2006 do Plenário do TCU, limitando-se o direito à incorporação de quintos à data de 11.11.1997; (b) determinar à União e ao TCU que se abstenham de cobrar dos servidores substituídos a restituição de quaisquer valores relacionados com a inclusão da GAL e da APL na base de cálculo da incorporação de quintos/décimos/VPNI; (c) determinar a sucumbência recíproca, na linha do art. 86 do CPC.

O Ministério Público Federal, então, interpôs recurso extraordinário.

É a síntese.





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

O pleito não há de prosperar.

**II – NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO**

**DA AUSÊNCIA DE EXPOSIÇÃO OBJETIVA DA SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS DISPOSITIVOS LEGAIS INDICADOS (SÚMULA 284/STF)**

A parte recorrente não fundamentou de forma clara e objetiva em que teria consistido a violação aos dispositivos constitucionais invocados. Ou seja, não houve a impugnação específica do acórdão recorrido no que se refere à suposta violação dos dispositivos constitucionais.

Não foram apontados os supostos equívocos do acórdão recorrido. A fundamentação do recurso é deficiente, pois a parte recorrente não abordou ou comprovou os aspectos necessários à exata compreensão da controvérsia posta no recurso. Exige-se fundamentação quando menos razoável, que permita ao recorrido impugnar as razões do recorrente e ao tribunal conhecer com clareza a questão posta em discussão na sede recursal.

Dessa forma, nas razões ao recurso extraordinário, não é possível identificar de forma clara e objetiva a suposta violação aos dispositivos constitucionais, pois o desenvolvimento lógico das razões está lastrado em considerações genéricas, utilizadas na vã tentativa de viabilizar o recurso extraordinário.

Assim, se o recurso não impugna os próprios fundamentos do acórdão recorrido (no caso, os fundamentos infraconstitucionais), será ele inadmitido em face do óbice da Súmula 284 do STF, como registram os seguintes precedentes:

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO RESCISÓRIA. PRESSUPOSTOS DE CABIMENTO. PLANO INFRACONSTITUCIONAL. RECURSO QUE NÃO ATACA ESSE FUNDAMENTO. SÚMULA 284/STF. A não impugnação de modo objetivo dos fundamentos da decisão agravada, limitando-se a discutir o mérito da causa, faz incidir a aplicação da Súmula n. 284





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

do STF. Agravo regimental a que se nega provimento.” (AI 722482 AgR / BA - BAHIA, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, STF, DJe 17/10/2008).

“1. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Servidor Público. Vencimentos. Extensão dos reajustes concedidos aos Deputados Federais. Impossibilidade. Vantagem concedida a grupo determinado. Agravo regimental improvido. Aplicação da súmula 339. Não pode o Judiciário, sob o pálio da isonomia, equiparar vencimentos de servidores sem previsão legal específica. 2. RECURSO. Agravo. Regimental. Razões destoantes do conteúdo da decisão impugnada. Aplicação da súmula 284. Agravo regimental não provido. Não se conhece de agravo regimental cujas razões sejam destoantes do teor do decisum impugnado. 3. RECURSO. Agravo. Regimental. Jurisprudência assentada sobre a matéria. Caráter meramente abusivo. Litigância de má-fé. Imposição de multa. Aplicação do art. 557, § 2º, c.c. arts. 14, II e III, e 17, VII, do CPC. Quando abusiva a interposição de agravo, manifestamente inadmissível ou infundado, deve o Tribunal condenar o agravante a pagar multa ao agravado” (RE 570156 AgR / BA – BAHIA, Rel. Min. Cezar Peluso, 2ª Turma, DJe 18/04/2008).

Não merece ser conhecido, pois, o recurso extraordinário, por incidir a Súmula nº 284/STF.

**- DA AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO**

Importa destacar que, apreciando as razões recursais, vê-se que os vários dispositivos constitucionais citados no RE não foram debatidos pelo TRF da 1ª Região, ao decidir a matéria objeto desta lide.

Assim, forçoso é concluir que não há, no julgado recorrido, exame e decisão da matéria pelo ângulo que agora pretende imprimir a parte recorrente.





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

De igual modo, não há omissão no acórdão vergastado, restando claro o desejo de rediscussão da lide, tão-só por puro inconformismo, em face da decisão contrária aos interesses da parte recorrente.

A ausência de prequestionamento (manifestação expressa do Tribunal inferior) de dispositivo legal tido por violado impede o conhecimento do recurso extraordinário, nos moldes das súmulas n. 282 do STF:

SÚMULA Nº 282 DO STF - É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.

Desse modo, o recurso não pode ser conhecido.

**III – MÉRITO RECURSAL**

**III.1 - ESCLARECIMENTOS RELATIVOS AO ACÓRDÃO 314/2006**

Consoante demonstrado na contestação, não procede a assertiva de que na presente ação se discute apenas a legalidade do Acórdão 314/2006 - TCU - Plenário.

Na verdade, o que está sob o crivo imposto pelo Ministério Público Federal na presente ação é: após reconhecida a ilegalidade e inconstitucionalidade da Portaria 101/89 (correta: Portaria n. 104/91) e das Resoluções 14/93 e 24/94, fosse determinado ao TCU que se abstivesse de computar na base de cálculo dos décimos/quintos/VPNI a GAL e o APL.

Isto é, os atos administrativos que o MPF busca anular foram editados mais de 20 (vinte) anos antes da prolação da sentença.

O Acórdão nº 314/2006 apenas constatou e corrigiu a falha de que até o advento daquela referida decisão o APL não havia sido incorporado aos denominados "quintos", como determinado pela Resolução/TCU nº 24/94.





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Veja-se, nesse sentido, o seguinte trecho do Voto que fundamentou o referido Acórdão 314/2006:

"(...)

3. Como bem destacou a Conjur, este Tribunal vinha adotando, a partir da Resolução Administrativa 101/89, a política salarial acolhida nas duas Casas do Congresso Nacional, em especial a do Senado Federal.

4. Em observância à supracitada orientação, foi baixada a Resolução Administrativa 14/93, com a adoção de nova remuneração aos servidores desta Casa, instituindo também o Adicional de PL.

5. A vista dessa diretriz, foi editada a Resolução/TCU 24/94, com o objetivo de disciplinar a incorporação da retribuição pelo exercício de cargo em comissão ou função comissionada, da mesma forma como foram baixadas as Resoluções 70/94 e 74/94 da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente, com idêntico objetivo, em face da Lei 8.911/94 que veio regulamentar a incorporação prevista no § 2º do artigo 62 da Lei 8.112/90.

6. O Interessado fundamentou a sua pretensão no que dispõe o artigo 1º, § 1º, da Resolução/TCU 24/94, *In verbis*.

'Art. 1º Para efeitos do disposto no § 2º do artigo 62 da Lei nº 8.112, de 1990, o servidor investido em função comissionada do quadro de pessoal do Tribunal de Contas da União, incorporará à remuneração do seu cargo efetivo, como vantagem pessoal, a importância, equivalente à fração de um quinto da gratificação da função ou do cargo para o qual foi designado ou nomeado, a cada doze meses de efetivo exercício, até o limite de cinco quintos.

§1º Quando se tratar de funções comissionadas, a parcela a ser incorporada incidirá sobre o total dessa remuneração. Incluindo a correspondente Gratificação de Atividade Legislativa.' (grifamos).

7. Verifica-se que tanto a Resolução 70/94 da Câmara dos Deputados (artigo 1º, § 1º), como a Resolução 74/94 do Senado Federal (artigo 1º, § 1º) dispuseram no mesmo sentido, ou seja, o de que a parcela a ser incorporada incidiria sobre o total da remuneração das funções comissionadas.

8. Como bem colocado pela Serec e pela Conjur, tendo o Tribunal acolhido a política remuneratória das Casas Legislativas, por





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

consequente, à época, a remuneração das funções comissionadas compreendia "vencimento básico, GAL e APL".

9. À vista de que o APL integra a remuneração, deve igualmente compor a parcela a ser incorporada a título de quintos, atual VPNI, consoante determina o 41º do artigo 1º da Resolução/TCU 24/94, a partir de 12/07/1994, data de início dos efeitos financeiros do referido ato normativo, observando-se a prescrição quinquenal."

Foi assim que, na parte dispositiva do aresto restou consignado:

"9.1. deferir o pleito do interessado (..) no sentido de incluir o Adicional de Produtividade Legislativa no cálculo da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, com base no § 10 do artigo 10 da Resolução/TCU 24/94, a partir de 12/07/1994, data de início dos efeitos financeiros do referido ato normativo, estendendo-se a presente decisão a todos os servidores, ativos e inativos, bem como aos pensionistas, deste Tribunal que se encontrem em idêntica situação;

Foi assim que o TCU reparou o engano e, além do vencimento básico da função e da Gratificação de Atividade Legislativa - GAL, que já vinham sendo pagas nos denominados quintos (posteriormente transmudado para VPNI) desde a Resolução/TCU 24/94, incluiu o Adicional de Produtividade Legislativa - APL, por essa parcela também compor a remuneração da função dos servidores da Corte de Contas.

Tudo em consonância com a Lei nº 8.911/1994. Compreenda-se ainda, a propósito, que a não inclusão da APL no cálculo dos quintos decorre de erro procedimental da Administração do TCU foi a Administração do TCU, uma vez que a inclusão da vantagem na base de cálculo dos quintos havia sido determinada pelo Plenário do TCU, mediante a Resolução TCU 24/94, ao aplicar, repita-se, a Lei nº 8.911/1994.

Desse modo, resta evidente a ocorrência da decadência/prescrição do fundo de direito, para anulação do ato administrativo, uma vez que a inclusão da GAL e do APL na base de cálculo dos quintos fora determinada pela Resolução n 24/94, e não pelo Acórdão n. 314/2006.







ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

**III.2 - DA IMPOSSIBILIDADE DE ANULAÇÃO DOS ATOS PRATICADOS PELO TCU EM RAZÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA BOA-FÉ, DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E DA DECADÊNCIA**

Antes de se refutar as alegações suscitadas pelo Ministério Público Federal acerca da legitimidade das vantagens reconhecidas administrativamente pelo Tribunal de Contas da União, com base nos normativos vigentes à época, faz-se mister mais uma vez invocar o princípio da segurança jurídica e a decadência, cujo reconhecimento, imperativo na espécie, constitui óbice intransponível ao prosseguimento da presente ação civil pública.

De início, então, é preciso lembrar que as vantagens questionadas pelo MPF e a sua incorporação ao patrimônio dos servidores do TCU, muitos já aposentados, foram concedidas por atos administrativos da Corte de Contas emitidos há mais de vinte anos, tendo os servidores beneficiados agido de boa-fé quanto ao recebimento dos valores que lhes foram destinados, conforme reconhece o próprio MPF na ação de que se cuida.

De fato, a GAL foi instituída, no âmbito do TCU, pela Portaria n 104, de 21/11/1991 - portanto há 24 anos -, uma vez que tal norma autorizou a aplicação aos servidores do TCU das mesmas normas regulamentares então aprovadas pela Câmara dos Deputados (Portarias Os 41/83 e 08/87), que disciplinavam os termos de cálculo da GAL paga a ex-ocupantes de cargos DAS.

O APL, por sua vez, foi concedido aos servidores do TCU por meio da Resolução 14/93, de 19/05/1993 - portanto, há mais de 23 anos.

O direito à incorporação de tais vantagens aos quintos/décimos, surgiu com a edição da Lei 8.911, em 11/07/1994, mas somente foi disciplinado no TCU em 26/12/1994, mediante a Resolução 24/94-TCU, portanto, há mais de vinte anos.





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

O fato, repita-se, de o Tribunal ter determinado a incorporação do APL na base de cálculos dos quintos, mediante o Acórdão 314/2006-TCU-Plenário, não exclui a constatação de que o direito efetivamente surgiu quando da edição da Lei n. 8.911/94.

Tal é a razão pela qual tanto a Câmara como o Senado, ao reconhecerem o direito à aludida incorporação, mediante as Resoluções 70/94 e 74/94, respectivamente, terem a ela atribuído efeitos financeiros a contar de julho de 1994, que é o mês em que foi editada a referida lei.

**A) DA SEGURANÇA JURÍDICA, BOA -FÉ E PROTEÇÃO DA CONFIANÇA**

Um dos atributos do ato administrativo, conforme amplamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência, é a sua presunção relativa de legitimidade, o que significa que, até que se prove em contrário, presumem-se que os atos administrativos foram emitidos em conformidade com a lei.

Essa presunção, que torna o ato desde logo exequível, mais se fortalece quando se observa que, passado longo período de tempo, não são arguidos pelas pessoas legitimadas quaisquer vícios que o invalidem. Em se tratando de atos administrativos que beneficiam terceiros de boa-fé, como é o caso da presente ação, transcorridos os prazos legais, sem as aludidas arguições, devem tais atos serem mantidos, mesmo que comprovada posteriormente a sua ilegalidade, o que, repita-se, não é o caso.

Com efeito, a presunção de legitimidade do ato administrativo gera nos administrados a justa expectativa de sua continuidade no mundo jurídico, transformando-se tal presunção em uma certeza quando não arguida, nos prazos legais, a sua invalidade, como ocorrido no caso.

Essa confiança dos administrados na ação estatal não pode ser quebrada inopinadamente, sob pena de grave instabilidade nas relações jurídicas e crise social, mormente quando se trata, como é o caso, de questionamentos absolutamente intempestivos quanto à verba salarial de natureza alimentar.





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Nesse sentido, a prova de ilegitimidade dos atos há de submeter-se a prazos razoáveis, não sendo jurídico que situações há muito constituídas, como é o caso, em que as partes agiram de boa-fé, sejam desfeitas, sob a alegação de ilegalidade. E por essa razão, que o direito protege ou deve proteger a confiança dos administrados de boa-fé gerada em razão de sua crença na legitimidade dos atos do Estado. Essa proteção se materializa na conservação, por via administrativa ou judicial, do ato ainda que comprovadamente ilegal, o que, repita-se, não é o caso, consoante demonstrado nas razões apresentadas na contestação.

A conservação dos efeitos do ato administrativo, mesmo o considerado ilegal, ou seja, a sua estabilização ou proibição de sua revisão, até mesmo por lei, proporciona a segurança jurídica necessária à estabilidade das relações sociais e à pacificação da sociedade. E a conservação dos efeitos do ato no mundo jurídico é garantida tanto pelo simples reconhecimento de que o Direito deve proteger a confiança dos administrados nos atos e condutas do Estado, uma vez presente a boa-fé, como em institutos presentes no nosso ordenamento jurídico, tais como a prescrição, decadência, coisa julgada, direito adquirido e ato jurídico perfeito. Um e outro aspecto (proteção da confiança e proibição de revisão dos efeitos dos atos já consumados por instrumentos próprios previstos no ordenamento jurídico) constituem elementos ou partes do mesmo princípio, qual seja, o da segurança jurídica, alçado entre nós a nível constitucional, conforme o entendimento da Suprema Corte adiante abordado.

Pois bem, pelo que foi até aqui exposto, fácil é perceber que não é admissível, porquanto extremamente injusto, que, passados tantos anos, sejam os servidores do TCU, muitos já aposentados, que confiaram na conduta da Administração, presumindo como legítimos os atos ora questionados, sejam surpreendidos com a modificação na conduta do Estado - ainda que por decisão judicial - destinada a retirar-lhes vantagens pecuniárias, de natureza alimentar, que há mais de 20 (vinte) anos foram incorporadas ao seu patrimônio.





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Caso isso ocorra (anulação judicial dos atos do TCU), o que não se espera, ferido restará o princípio da segurança jurídica, em seu aspecto de proteção à confiança, princípio este que, de tão importante e essencial às relações jurídicas que a egrégia Suprema Corte o tem classificado como subprincípio do Estado de Direito, não admitindo, em razão dele, que atos jurídicos administrativos há muito consolidados possam ser anulados, uma vez presente, como é o caso, a boa-fé dos beneficiados. Nesse sentido, ou seja, pela proteção da confiança dos administrados nos atos estatais, as seguintes decisões da Suprema Corte:

EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO. Emprego Público. Regularização de admissões. 3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4. Transcurso de mais de dez anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança. 5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio: do Estado de Direito, Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética Jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. 7. Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam: a boa-fé dos Impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do: art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas' públicas e sociedades de economia mista. 8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de termo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de Segurança deferido. (MS 22357, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2004, DJ 05-11-2004 PP-00006 EMENT VOL-02171-01 PP 00043 LEXSTF v. 26, n. 312, 2005, p. 135-148 RI] VOL 00:192-02 PP- 00620)





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Cancelamento de pensão especial pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de comprovação da adoção por instrumento jurídico adequado. Pensão concedida há vinte anos. 3. Direito de defesa ampliado com a Constituição de 1988. Âmbito de proteção que contempla todos os processos, Judiciais ou administrativos, e não se resume a um simples direito de manifestação no processo. 4. Direito constitucional comparado. Pretensão à tutela jurídica que envolve não só o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador. 5. Os princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurados pela Constituição, aplicam-se a todos os procedimentos administrativos. 6. O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica. 7. Aplicação do princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito. Possibilidade de revogação de atos administrativos que não se pode estender indefinidamente. Poder anulatório sujeito a prazo razoável. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 8. Distinção entre atuação administrativa que independe da audiência do interessado e decisão que, unilateralmente, cancela decisão anterior. Incidência da garantia do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal ao processo administrativo. 9. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica. Aplicação nas relações jurídicas de direito Público. 10. Mandado de Segurança deferido para determinar observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (CF art. 50 LV). (MS 24268, Relator(a): Min. ELLEN GRAC 1E, Relator(a) p/ Acórdão: Min, GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 05/02/2004, Dj 17-09- 2004 PP-00053 EMENT VOL-02164-01 PP-00154 RDDP n. 23, 2005, p. 133-151 RTJ VOL-00191- 03 PP-00922)

Note-se que as decisões do STF transcritas não se fundamentaram na incidência de qualquer prazo decadencial fixado na lei, mas, sim, no aspecto subjetivo do princípio da segurança jurídica, qual seja, o da proteção da confiança. Ou seja, as referidas decisões estão fundamentadas na impossibilidade de anulação do ato administrativo em razão de que, após o transcurso de prazo razoável, o Direito deve





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

proteger a confiança dos administrados nas condutas da Administração, cujos atos se presumem legítimos.

Considerou a Suprema Corte, naqueles casos, que, aliadas à segurança jurídica, estavam presentes uma série de circunstâncias que permitiram concluir pela conservação no mundo jurídico dos atos tidos por ilegais. Guardadas as peculiaridades de cada caso, tais circunstâncias estão também aqui presentes, quais sejam: (a) a boa-fé tanto da Administração, que obviamente não agiu no intuito de cometer ilegalidade, como dos servidores beneficiários dos atos ora questionados; (b) a presunção de legitimidade dos atos; e (c) o longo tempo transcorrido desde a edição dos atos até o ajuizamento da presente ação, tornando estáveis os seus efeitos.

A segurança jurídica, em circunstâncias como essa, em que presentes a boa-fé de todos os agentes envolvidos, sejam os emissores do ato, sejam os seus beneficiários, aliada ao longo tempo transcorrido, deve prevalecer sobre a legalidade, porque a manutenção da suposta ilegalidade, em que pese o aparente paradoxo, implica realizar a justiça no caso concreto.

Assim, em razão do exposto, ainda que as vantagens questionadas pelo MPF fossem realmente ilegais, o que não é verdade, consoante demonstrado nas razões contidas na contestação, estão elas protegidas pelo princípio da segurança jurídica, em especial, no seu aspecto de proteção à confiança, uma vez que os servidores beneficiados agiram na crença da legitimidade dos atos administrativos que as concederam e receberam os respectivos valores de boa-fé, conforme reconhece o próprio MPF na ação de que se cuida.

Impõe-se, portanto, que se reconheça, no caso, a incidência do princípio constitucional da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito, reconhecendo-se, por conseguinte, a impossibilidade de anulação dos atos administrativos, que garantiram a inclusão da GAL e APL na base de cálculo dos quintos.

**B) DA DECADÊNCIA (Art. 54 da Lei n 29.784/99)**





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

No que diz respeito ao aspecto objetivo do princípio da segurança jurídica, é de se ver que o direito concedido aos servidores do TCU, quanto ao recebimento das vantagens questionadas pelo MPF, encontra-se protegido pelo instituto da decadência de que trata o art. 54 da Lei 9.784/99, uma vez que foram tais vantagens concedidas há mais de 15 (quinze) anos, conforme anteriormente demonstrado. Com efeito, reza o referido dispositivo:

Art. 54. 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.

Embora esse dispositivo, que materializa o princípio da segurança jurídica em uma de seus aspectos, dirija-se à Administração, ele também deve ser observado pelo Poder judiciário em suas decisões e, em especial, pelo Ministério Público Federal, o qual, consoante acima afirmado, não detém poder para, a qualquer tempo, de acordo com sua conveniência e oportunidade, dirigir-se ao Poder Judiciário para questionar ato administrativo praticado há mais de 10, 15, 20, 30, 40, 50 anos.

Isto porque, o que a lei protege, sob a égide da segurança jurídica, são os efeitos favoráveis do ato para os seus destinatários, uma vez passados cinco anos de sua edição, não tendo sentido que a Administração esteja impedida de sustá-los e, ao mesmo tempo, possa o Poder Judiciário fazê-lo a partir da provocação de um outro órgão da estrutura do Estado brasileiro, no caso o Ministério Público Federal.

Portanto, sob pena de infringência à aludida regra, mostra-se totalmente injusto o pedido contido na inicial no sentido de sustação dos efeitos favoráveis aos destinatários, decorrentes dos atos questionados pelo autor da ação, uma vez que tais efeitos já se estabilizaram plenamente após o transcurso do prazo de cinco anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/99.





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Ou seja, o controle do Poder Judiciário sobre os atos da Administração não tem o condão de afastar os efeitos favoráveis dos atos administrativos após o transcurso do quinquênio legal, uma vez que, a partir de tal prazo, tais efeitos se estabilizam. Trata-se, portanto, de regra que, embora insculpida na lei do processo administrativo, deve ser observada por todos os operadores do direito.

Portanto, a decadência de que trata o art. 54 da Lei 9.784/99, não somente se aplica ao Poder Judiciário, como é dever do juiz conhecê-la de ofício, conforme, inclusive, prevê o art. 210 do Código Civil em vigor.

Em conformidade, com tais preceitos, é que em casos análogos, nos quais o TCU, no exercício do controle externo, que lhe compete, tal qual o que agora exerce o MPF, determinou a anulação de ato consolidado há mais de cinco anos, o STF, com base naquela norma e nos princípios da confiança e segurança jurídica que a inspiram, tem cassado as decisões do Tribunal de Contas da União, consoante se vê da seguinte decisão daquela Suprema Corte e de diversas outras no mesmo sentido, abaixo indicadas:

EMENTA: SERVIDOR PÚBLICO. Funcionário. Aposentadoria. Cumulação de gratificações. Anulação pelo Tribunal de Contas da União - TCU. Inadmissibilidade. Ato julgado legal pelo TCU há mais de cinco (5) anos. Anulação do julgamento. Inadmissibilidade. Decadência administrativa. Consumação reconhecida. Ofensa a direito líquido e certo. Respeito ao princípio da confiança e segurança jurídica. Cassação do acórdão. Segurança concedida para esse fim. Aplicação do art. 5º, Inc. LV, da CF, e art. 54 da Lei federal nº 9.784/99. Não pode o Tribunal de Contas da União, sob fundamento ou pretexto algum, anular aposentadoria que julgou legal há mais de 5 (cinco) anos. (MS 25963/DF, Dje nº22, de 20/11/2008, Relator Min. Cezar Peluso) No mesmo sentido: MS 26628, MS 26631, 26647, 26649, 26652, 26655, 26656, 26657, 26660 e outros, todos do mesmo Relator, julgados em 17/12/2007 e divulgados no Dje de 21/2/2008.

Também o STJ tem reconhecido a decadência de que trata o art. 54 da Lei 9.784/99, quando arguidos vícios de ilegalidade de ato administrativo, após o transcurso do quinquênio legal, consoante se vê das seguintes ementas de decisões proferidas por aquela Corte:







ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PENSÃO POR MORTE. SUPRESSÃO DE VANTAGENS. ILEGALIDADE NO PAGAMENTO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. OCORRENCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/99. RECURSO CONHECIDO PROVIDO. 1. A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão segundo a qual os atos administrativos praticados anteriormente ao advento da Lei 9.784/99 também estão sujeitos ao prazo decadencial quinquenal de que trata seu art. 54. Todavia, nesses casos, tem-se como termo a quo a entrada em vigor de referido diploma legal (1º/2/99). 2. Hipótese em que a recorrida, em dezembro de 2004, sob da recorrente, pensionista de servidor público federal falecido, vantagens que ela percebia há mais de cinco anos, pelo que forçoso reconhecer a decadência administrativa no presente caso. 3. Recurso especial conhecido e provido. (REsp 950.912/SC, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 28/08/2008, Dje 17/11/2008)

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. ANISTIA. ATO DE REVISÃO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA, ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99. OCORRÊNCIA. 1- O prazo decadencial do art. 18 da Lei nº 9.784/99 não se aplica no caso de mandado de segurança preventivo. Precedentes da Corte. 11- O prazo decadencial para a Administração anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos administrados decai em cinco anos, contados de 1º/2/99, data da entrada em vigor da Lei nº 9.784/99. 111- Na hipótese dos autos, o ato que reviu as anistias dos impetrantes data de 05.12.1997, sendo que até a data de impetração do mandamus (28.06.2005) a Administração ainda não havia efetivado a exoneração dos impetrantes, razão pela qual já havia operado a decadência administrativa (art. 54. Lei nº 9.784/99). Segurança concedida. (MS 10.760/DF, Rel. Ministro FELIX FISCHER, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 08/11/2006, DJ 17/09/2007 p. 204)

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORA PÚBLICA. APOSENTADORIA. REVISÃO DO ATO TRANSCORRIDOS MAIS DE CINCO ANOS. IMPOSSIBILIDADE. DECADÊNCIA CONFIGURADA. LEI 9.784/99. 1. Decorridos mais de cinco anos de sua publicação, convalida-se o ato administrativo não podendo ser revisado por força da decadência, conforme estabelece o art. 54. 41º. da Lei 9.784/99. 2. Segurança concedida para determinar a devolução





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

imediate das importâncias retidas à impetrante, devidamente corrigidas pela Taxa Selic. (MS 9.073/DF, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, CORTE ESPECIAL, julgado em 01/08/2005, DJ 29/05/2006 p. 139)

A jurisprudência do egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região consolidou-se no mesmo sentido, consoante revela a seguinte ementa de decisão daquela Corte Federal:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - PRELIMINARES • ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM - CARÊNCIA DE AÇÃO - SERVIDOR - TRANSFORMAÇÃO DAS FUNÇÕES DE CONFIANÇA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO EM CARGOS DE DIREÇÃO - LEI 7.596/87 - DECRETO 94.664/87 - PORTARIA MEC 474/87 - LEI 8.168/91 - QUINTOS - DIREITO ADQUIRIDO - IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS - DECADÊNCIA - LEI 9.784/99 - APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL IMPROVIDAS. 1. Ao Secretário de Recursos Humanos da Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro cabe responder funcionalmente por eventuais incorreções no pagamento de seus servidores, pois a ele compete autorizar a inclusão dos dados utilizados no processamento, advindo daí sua legitimidade para figurar no polo passivo da demanda. O SIAPE é mero órgão centralizador dos dados cadastrais enviados. Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão excluído do feito. Precedentes deste Tribunal: (AG 1997.01.00.012732-0/MG; AMS n01997.01.00.057123-1/MG; MAS n01999.01.00.038615-7/DF; AMS n096.01.518606/DF). 2. A matéria em debate é eminentemente de direito. Cuida-se de revisão/transformação dos quintos Incorporados com base na Portaria MEC 474/87, advindo daí o direito líquido e certo pleiteado pelos impetrantes de verem seus proventos/vencimentos resguardados. Preliminar de carência de ação rejeitada. 3. Ultrapassados 5 (cinco) anos desde a data da Portaria 474. de 26/08/87, que fixou os valores das fundes comissionadas. deve ser aplicada a decadência do direito de anular, conforme Preconiza abalizada doutrina e a teor do disposto no art. 54 da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Precedentes : AC 1999.34.00.036098-6/DF, TRF - 1ª Região, Rel. Des. Federal Antônio Sávio de Oliveira Chaves; MAS





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

2000.71.10:000130-4/RS, Rel. Juiz Valdemar Capeletti, TRF - 4ª Região; ROMS 12705/TO, Rel. Min. Vicente Leal, ST), 6ª Turma; MS 7090/DF, Min. Jorge Scartezzini, STJ, 3ª Seção e MS 6566/DF, Min. Garcia Vieira, STJ, 1ª Seção. 4. Inexistência nos autos de prova sobre medidas administrativas em tempo hábil que importassem impugnação à validade do ato, para efeito do exercício do direito de anular. 5. Ademais, a Portaria MEC 474/87, que fixou os valores das funções comissionadas instituídas em decorrência da Lei 7.596/87, foi expedida com amparo no art. 64 do Decreto 94.664/87 (regulamento). 6. Os "quintos" Incorporados na vigência da Lei 7.596/87 e nos valores fixados pela Portaria 474 não podem sofrer redução em razão da transformação das funções de confiança em cargos de direção. provocada pela Lei 8.168/91, em respeito ao direito adquirido e à irredutibilidade dos vencimentos. 7. Precedentes: MAS 1998.01.00.014551-6/AM, Rel. Juíza Mônica Neves Aguiar Castro; AMS 1997.01.00.058166-7/DF, Rel. Juiz Ricardo Machado Rabelo; AMS 1997.01.00.022883-1/MT, Rel. Juiz Luciano Tolentino Amaral e TRF/4ª Região/AMS 96.04.63447-0/SC, Rel. Juiz Alcides Vettorazzi. 8. Apelação e Remessa Oficial improvidas. (Apelação em Mandado de Segurança - Processo nº 200034000010510, 1ª Turma, Relator Desembargador Federal Luiz Gonzaga Barbosa Moreira, DJ de 14/06/2004, p. 10)

Observe-se, por fim, que, ainda que fosse contado o prazo decadencial somente a partir da Lei 9.784, de 29/01/1999, publicada em 01.02.1999, uma vez que não poderia tal norma retroagir, conforme o entendimento pacífico do STJ a respeito do assunto (MS 9112 e 9115/DF, dentre outros), tal prazo teria se expirado em 01.02.2004, ou seja, muito antes de ter o MPF iniciado o Inquérito Administrativo que deu origem à presente ação, que ocorreu em 2006.

Portanto, restando patente a incidência do instituto da decadência no caso vertente, imperativo se faz o acolhimento da questão em apreço, sob pena de impor-se ao feito invencível vício de nulidade.





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

No que concerne à boa-fé, repita-se, tanto no bojo das nuances jurídicas acima enunciadas, quanto no cerne dos demais fundamentos lançados na contestação apresentada, também foi especialmente defendida a boa-fé tanto da administração do TCU quanto dos servidores então beneficiados.

Ademais, é ainda mais importante destacar a boa-fé tanto da administração do TCU quanto dos servidores então beneficiados, que o Tribunal de Contas suspendeu o pagamento dos valores atrasados que ainda entende cabíveis aos servidores da Corte, em plena atenção ao mister e preocupação do Ministério Público Federal, independentemente de não haver sido deferida a antecipação da tutela requerida pelo parquet federal.

**C) DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL-DECRETO 20.910/32**

Observa-se, pela redação do art. 1º, do Decreto 20.910/32, que a prescrição não atinge apenas as dívidas da Fazenda Pública, mas também todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública, seja qual for a sua natureza. De fato, assim reza o referido dispositivo:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for, a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

A lei é clara: todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública, seja qual for a sua natureza, prescreve em cinco anos e não apenas as suas dívidas passivas. Desse modo, independentemente do que alega o MPF na presente ação, a sua pretensão contra a Fazenda Pública - no sentido de que esta anule atos há muito consolidados e suspenda pagamentos - encontra-se fulminada pela prescrição de que trata o art. 10 do Decreto 20.910/32.





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

De fato, pretende o MPF que o Poder Judiciário anule os atos que dão suporte à inserção da GAL e do APL na base de cálculo dos décimos/quintos/VPNI, para, em consequência, suspender os pagamentos correspondentes. Ora, não se trata, apenas, de impedir que a Fazenda Pública pague, mas sim de declarar a nulidade de atos administrativos que dão suporte ao pagamento, e, assim sendo, tal pretensão encontra-se prescrita, uma vez que os atos que se pretende afastar foram editados há mais de 15 (quinze) anos, consoante exposto.

Entenda-se bem: não é apenas a pretensão de cobrança de créditos contra a Fazenda Pública que prescreve nos termos do aludido Decreto, mas também a de anulação de ato administrativo, como é o caso, por suposto vício de ilegalidade. Nesse sentido, inclusive, já se pronunciou o Advogado Geral da União, Geraldo Magela da Cruz Quintão, mediante o Parecer de nº GQ-10, cuja ementa tem o seguinte teor:

EMENTA: Decreto na 20.910/32. Prescrição quinquenal. Postulação deduzida perante a Administração Pública, objetivando rever ato com vício de nulidade, acha-se sujeita à prescrição quinquenal, na conformidade do que estabelece o Decreto na 20.910/32. A matéria tem merecido do Poder judiciário, através de iterativos arestos de seus Pretórios, entendimento divergente do consagrado no Parecer JCF-11, de 30.01.1991 (anexo ao Parecer CR/CG na 01, de 11.02.1992), motivo pelo qual deve ser revisto, para se conformar à doutrina e jurisprudência vigorantes. - Acatamento do Parecer Cj na 074/MJ, de 25.03.1993, do Ministério da justiça que abordou de modo correto os aspectos jurídicos da questão e as razões para a revisão pleiteada.

Hely Lopes Meirelles (in Direito Administrativo Brasileiro, 29ª edição, Malheiros, São Paulo, 2004, p. 203), com base em sólidos argumentos, principalmente no princípio da segurança jurídica, também entende que a prescrição administrativa ou judicial é também aplicável diante de atos nulos:





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Finalmente, vejamos os efeitos da prescrição diante dos atos nulos. A nosso ver, a prescrição administrativa e a judicial impedem a anulação do ato no âmbito da Administração ou pelo Poder judiciário. E justifica-se essa conduta porque o interesse da estabilidade das relações jurídicas entre o administrado e a Administração ou entre esta e seus servidores é também interesse público, tão relevante quanto os demais. Diante disso, impõe-se a estabilização dos atos que superem os prazos para a sua impugnação, qualquer que seja o vício que se lhes atribua. Quando se diz que os atos nulos podem ser invalidados a qualquer tempo, pressupõe-se, obviamente, que tal anulação se opere enquanto não prescritas as vias impugnativas internas e externas, pois se os atos se tornaram inatacáveis pela Administração e pelo judiciário, não há como pronunciar-se sua nulidade. Embora a doutrina estrangeira negue essa evidência, os autores pátrios mais atualizados com o Direito Público Contemporâneo a reconhecem. Como entre nós as ações pessoais contra a Fazenda Pública prescrevem em cinco anos e as reais em vinte, nesses prazos é que podem ser invalidados os respectivos atos administrativos, por via judicial. (grifamos)

O saudoso administrativista, ao se referir, no texto acima, às "ações pessoais contra a Fazenda Pública", na verdade, está se referindo ao Decreto 20.910/32, uma vez que, mais adiante na mesma obra (p. 657), ele se vale da mesma expressão para referir-se aquela norma, verbis:

"(...) Mas, mesmo na falta de lei fixadora do prazo prescricional, não pode o servidor público ou o particular ficar perpetuamente sujeito a sanção administrativa por ato ou fato praticado há muito tempo. A esse propósito, o STF já decidiu que a regra é a prescritibilidade. Entendemos que, quando a lei não fixa o prazo da prescrição administrativa, esta deve ocorrer em cinco anos, à semelhança das ações pessoais contra a Fazenda Pública (Decreto 20.910/32), da punição dos profissionais liberais (Lei 6.838/80) e para a cobrança do crédito tributário (CTN, art. 174). Para os servidores federais, a prescrição é de cinco anos, dois anos e cento e oitenta dias, conforme a gravidade da pena (Lei 8.112/90, art. 142)





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Assim, conforme o ensinamento do grande administrativista a que acima nos referimos, superado o prazo prescricional de que trata o Decreto 20.910/32, estabilizam-se os efeitos dos atos administrativos, mesmo os eivados de vícios que os tornem nulos, não mais podendo tais atos (ou melhor, os seus efeitos) serem invalidados, nem pela Administração nem pelo Judiciário.

A jurisprudência do ST1 é também no sentido de que mesmo a ação declaratória de nulidade de ato administrativo também está sujeita ao prazo prescricional do Decreto 20.910/32, consoante revelam as seguintes ementas de decisões daquela Corte superior:

ADMINISTRATIVO. MILITAR. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. LICENCIAMENTO. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO. 1. O prazo prescricional começa a fluir a partir do momento em que a Administração licenciou o Autor do quadro da polícia militar do Estado de Santa Catarina, a teor do disposto no art. 1.º do Decreto n 20.910/32. Precedentes. 2. Agravo desprovido. (AgRg no REsp 1021679/5C, Ret. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 05/02/2009, Dje 09/03/2009)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO BUSCANDO A DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE PORTARIA DE DEMARCAÇÃO DE TERRA INDÍGENA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. DECRETO 20.910/32. RECURSO PROVIDO. 1. Hipótese na qual se busca, mediante ação ajuizada em 16 de setembro de 2004, a nulidade da Portaria Ministerial 793/94, publicada no DOU de 20 de outubro de 1994, expedida pelo Ministro de Estado da justiça, pela qual declarou de posse permanente indígena, para efeito de demarcação, terras situadas no Estado de Santa Catarina (Área Indígena Pinhal), caracterizadas como de ocupação tradicional e permanente indígena, nos termos dos arts. 231, da CF/88, e 17 da Lei 6.001/73. Importante registrar que, em consequência da referida demarcação, a parte autora recebeu a devida indenização pelas benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (art. 231, S 6º, da CF/88). 2. O Tribunal de origem afastou a prescrição da ação, decretada pelo magistrado de primeiro grau de jurisdição, sob o fundamento de que a criação da reserva indígena, por criar restrições ao uso da propriedade, deve ser comparada à





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

desapropriação indireta, cuja ação, de natureza real, está sujeita ao prazo prescricional vintenário. 3. O procedimento de demarcação de terras indígenas não pode ser comparado ao apossamento administrativo - também chamado de desapropriação indireta caracterizado como verdadeiro esbulho possessório, sem a necessária garantia do contraditório e do devido processo legal. 4. A demarcação de terras Indígenas é precedida de processo administrativo, por intermédio do qual são realizados diversos estudos de natureza etnohistórica, antropológica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, necessários à comprovação de que a área a ser demarcada constitui terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. 5. Ademais, o particular que eventualmente esteja na posse da área a ser demarcada, segundo o disposto no §8 9 do art. 20 do Decreto 1.775/96, tem a possibilidade de se manifestar, apresentando à FUNAI razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório de identificação e delimitação da área a ser demarcada. 6. As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios não perdem essa característica por ainda não terem sido demarcadas, na medida em que a demarcação tem efeito meramente declaratório. Assim entendido, não se pode falar em perda ou restrição da propriedade por parte de quem nunca a teve. 7. Não se tratando, portanto, de apossamento administrativo. Incide, no caso, a norma contida no art. 10 do Decreto 20.910/32. a qual dispõe que "todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescreve em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem", 8. Recurso especial provido, para extinguir o processo, com resolução de mérito, com fundamento no art. 269, IV, do Código de Processo Civil, por estar configurada a prescrição da ação. (REsp 1097980/SC, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/03/2009, DJe 01/04/2009)

ADMINISTRATIVO CIVIL. POLICIAL MILITAR. LICENCIAMENTO EX OFFICIO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. DECRETO Nº 20.910/32. INCIDÊNCIA. - A ação que visa à reintegração de policiais militares, licenciados ex officio, a despeito da alegação de







ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

nulidade do ato administrativo, regula-se pela prescrição quinquenal, nos termos do disposto no art. 1º do Decreto 20.910/32. Precedentes. - Recurso especial não conhecido. (REsp 334.738/SE, Rel. Ministro VICENTE LEAL, SEXTA TURMA, julgado em 03/06/2002, DJ 01/07/2002 p. 416)

Assim, diante do exposto, ainda que fossem os atos do TCU eivados de ilegalidades, que os tornassem nulos, o que não é o caso, não mais é possível a sua anulação pelo Poder Judiciário, haja vista que superado o prazo prescricional previsto no Decreto 20.910/32.

De outra parte, cabe esclarecer que os créditos devidos aos servidores do TCU, questionados pelo MPF, em sentido oposto ao entendimento do eminente Juízo, não se referem a créditos que o ente público se dispõe a reconhecê-los, pois, na verdade, tais créditos, consoante anteriormente informado, há muito foram reconhecidos pela Administração do TCU.

Em terceiro lugar, e também em sentido contrário ao entendimento do douto juízo federal, a jurisprudência do STJ tem entendido que a prescrição prevista no Decreto 20.910/32 não se aplica apenas às dívidas do Estado (créditos contra a Fazenda Pública), mas também aos seus créditos juntos aos administrados, consoante se vê da seguinte ementa:

EXECUÇÃO FISCAL - PROCESSUAL CIVIL - PAGAMENTO INDEVIDO DE SALÁRIO - PRESCRIÇÃO - INCIDÊNCIA DO ART. 1º DO DECRETO N. 20.910/32. Consoante posicionamento majoritário do STJ, se o Estado dispõe do prazo de cinco anos para ser acionado, por seus débitos, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32, mercê do princípio da isonomia, tal lustração prescricional deve ser aplicada no caso de cobrança do Estado contra o administrado. Precedentes. Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1097718/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 16/09/2009)





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Assim, a teor da referida decisão do STJ, não poderiam os eventuais créditos da Fazenda Pública (TCU), decorrentes de pagamentos supostamente irregulares a seus servidores, serem cobrados após cinco anos de seu recebimento, haja vista que prescritos, nos termos do Decreto 20.910/32.

Ainda na aludida hipótese, não haveria que se falar em prescrição (extinção da pretensão de cobrança) apenas das parcelas concedidas há mais de cinco anos, e sim de todas elas. Isto porque, tais parcelas, embora pagas mensalmente, são decorrentes de atos únicos de efeitos permanentes (atos do TCU que concederam as questionadas vantagens), cujas datas de edição é que constituem o termo a quo da contagem do prazo prescricional. Nesse sentido, é também a jurisprudência do STJ:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REENQUADRAMENTO. ATO ÚNICO DE EFEITOS PERMANENTES. PRESCRIÇÃO DO PRÓPRIO FUNDO DE DIREITO. O reenquadramento constitui-se em ato único de efeitos permanentes, não havendo que se falar em relação de trato sucessivo. Desta forma, decorridos cinco anos do ato de reenquadramento, prescrito está o próprio fundo de direito, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32 (precedente: AgRg no Ag 449.060/SP, 6ª Turma, Rel. Min.8 Maria Thereza de Assis Moura, Die de 02/02/2009). Agravo regimental desprovido.

(AgRg no REsp 1104482/MG, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, Julgado em 29/04/2009, Dje 01/06/2009)

Assim, a teor da mencionada jurisprudência, decorridos cinco anos, contados da edição dos atos concessivos das vantagens questionadas pelo MPF, como de fato decorreram, prescrito está o próprio fundo de direito, representado, na aludida hipótese, pela eventual pretensão de cobrança e suspensão dos pagamentos relativos às mencionadas vantagens.





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Diante do exposto, conclui-se que a pretensão do MPF de anular atos administrativos do TCU, para, em consequência, suspender pagamentos que deles adviriam, encontra-se prescrita, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/32.

**III.3 - DA CONSTITUCIONALIDADE E DA LEGALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS DO TCU RELATIVOS À GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE LEGISLATIVA (GAL) E AO ADICIONAL DE PRODUTIVIDADE LEGISLATIVA (APL)**

Caso sejam superadas as questões preliminares relativas à ocorrência da decadência, administrativa, ao princípio da segurança jurídica, em seu aspecto de proteção da confiança, e à ocorrência da prescrição prevista no Decreto 20.910/32, o que não se espera, haja vista os sólidos argumentos acima tecidos, impende por agora contrapor as alegações do Parquet federal com vistas a reafirmar a constitucionalidade e a legalidade dos atos normativos questionados por meio da presente Ação Civil Pública.

Para demonstrar a legalidade da inclusão da GAL e do APL na base de cálculo dos quintos, transcreve-se trecho das informações do TCU, utilizadas na elaboração da contestação.

"27. De qualquer sorte, como restou sobejamente demonstrado ao MPF na mencionada Nota Técnica Conjur/TCU n. 16, de 13/10/2009, esta Corte de Contas em nenhum momento criou Qualquer vantagem. Houve, isso sim, uma Interpretação do cipoal de leis (e aqui falamos no gênero, pois incluídas Medidas Provisórias, Leis Delegadas e outras normas legais e infralegais) que vieram sendo freneticamente editadas após o advento da Constituição Federal de 1988.

28. Os Poderes da União buscavam a utópica isonomia estabelecida no § 10 do art. 39 da Carta Originária (antes da alteração promovida pela EC nº 19). Como consta da referida nota, até comissão foi criada, por lei, em busca daquela sonhada isonomia, que se mostrava um tanto mais difícil em razão da conjuntura econômica por que atravessava o país, com uma inflação incontrolável.





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

29. De volta ao questionamento do MPF que, mais especificamente, cuida tão somente da composição da parcela então denominada quintos (hoje transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente identificada - VPNI), cumpre salientar, de Início, o quão confuso parece aquele parquet.

30. Assim é porque, inicialmente, ao questionar, neste ano de 2009 (não em 2007, quando parecia já ter esta Corte esclarecido suficientemente aquele órgão), o MPF indagava tão somente a inclusão da GAL e do APL na composição dos quintos. Com os esclarecimentos prestados por esta Corte de Contas, vem agora o MPF dizer que sequer a Lei nº 8.911/1994 é aplicável aos servidores do TCU, dizendo que os quintos deviam observar o disposto no 9º do art. 2º da Lei n. 8.112/90.

31. Ora, como salientado por esta Corte na referida nota técnica, a Lei nº 8.911 foi editada exatamente para regulamentar o disposto no 9º do art. 2º da Lei nº 8.112/90. Os quintos previstos na Lei 8.112 só foram devidos a partir de 1994, com a edição da Lei nº 8.911. Até então, somente percebiam quintos os servidores que preenchessem os requisitos da Lei 6.732/1979. As decisões exaradas em uma enxurrada de ações e pedidos administrativos de servidores que pretendiam ter, desde 1990, quintos com base no 9º do art. 2º da Lei nº 8.112/90 foram unanimemente contrária aos pleiteantes. Isso é fato notório, a ser amplamente visualizado em pareceres, notas e principalmente, arestos administrativos e judiciais a respeito.

32. Todos os servidores que vieram a ser regidos pela Lei nº 8.112/1990 só vieram a ter o direito previsto, repita-se, no § 2º do art. 2º da Lei n. 8.112/90 com o advento da Lei nº 8.911/1994. Vale frisar, todos os servidores regidos pela Lei nº 8.112/1990, de todos os Poderes da União, bem como da Secretaria do próprio Ministério Público Federal, Isso também é fato notório.

33. Portanto, também esta Corte de Contas devia, no que concerne ao questionamento ora apresentado pelo MPF, aplicar aos seus servidores os ditames da Lei nº 8.911/1994.

34. Quanto ao pedido do MPF de afastamento tão só das parcelas denominadas GAL e APL da composição das vantagens denominadas quintos, isso mostra-se igualmente confuso e contraditório.





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

35. Assim é porque, conforme exposto na referida Nota Técnica, esta Corte, muito antes da Lei 8.911/1994, já havia estabelecido, mediante a interpretação da legislação então vigente, que todos os seus DAS, DAL Gratificações de Gabinete, e outras funções ou representações de cargos comissionados, seriam transformados em FC (Função Comissionada), cuja remuneração era composta de Vencimento Básico do correspondente nível de função (ia de FC1 a FC-10), do APL e do fato r da GAL.

36. Tudo seguia, sob denominação diversa, vez que este Tribunal de Contas, em termos funcionais, está inserido no âmbito do Poder Legislativo (sempre tendo como norte o § 1º do art. 39 da CF em sua redação original), a legislação existente aplicável não só aos servidores do Poder Executivo, pois era igualmente aplicável não só aos servidores desta Corte, como aos servidores públicos de modo geral. Todo este esclarecimento, Repita-se mais uma vez, foi assinalado na nota técnica a que se tem aqui referido.

37. Portanto, com o advento da Lei nº 8.911/1994, foi esta lei que estabeleceu o que devia ser incorporado a título de quintos. No Poder Executivo, o vencimento básico do cargo ou função comissionados, acrescido da respectiva representação mensal e ainda da Gratificação Adicional pelo Desempenho da Função - GADF. A aplicado desta lei no Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, Senado Federal e TCU deu-se mediante a seguinte composição, decorrente das peculiaridades deste Poder: Vencimento Básico da Função APL (semelhante à representação mensal paga no executivo) e GAL (correspondente à parcela GADF do Executivo).

38. No ofício que foi remetido a esta Casa peio MPF. Indagava-se (aliás como agora) apenas a GAL e o APL na composição dos quintos, restando então inquestionável a própria transformação dos cargos e funções comissionadas em Fez e o vencimento básico destas funções.

39. Ora, diga-se então, nesse diapasão, que, acaso esta Corte de Contas tivesse se equivocado na interpretação e aplicação da legislação existente, inclusive, no que interessa ao presente caso, efetuando a assinalada transformação dos cargos e funções comissionadas em FC, com a correspondente remuneração, como acima demonstrado, isto estaria sim convalidado mais adiante. Assim é porque, novamente nos reportando a multicitada nota técnica, foi editada a Lei 8.968, de 28/12/1994, e esta sim criou cargos e funções neste Tribunal de Contas, senão vejamos o que





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

foi posto naquela Nota:

"60. Não poderia ser diferente no tocante às funções comissionadas, como acima igualmente restou demonstrado, vindo isso, portanto, também a ocorrer. Tanto no que se refere às transformações dos DAS e Representações de Gabinetes em FCs, quanto nas respectivas remunerações destas que, repita-se, continuava a seguir as diretrizes das Casas do Congresso Nacional que, a seu turno, também se equivaliam aos valores dos cargos e funções comissionados então pagos no Poder Executivo.

61. Nada há de estranho ou reparável nisso, tanto que, em 28/12/1994 (logo após, portanto, a edição das citadas Resoluções das Casas Legislativas, dos atos internos desta Corte de Contas e da Lei nº 8.911/94), foi editada a Lei nº 8.968, que, esta sim, criou novas funções e cargos efetivos para este TCU.

62. Por ser extremamente enxuta e, por outro lado, importante para demonstrar o que acima foi dito, é válido transcrever os ditames da assinalada Lei 8.968:

Art. 10 Ficam criados no Quadro Próprio de Pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União os seguintes cargos e funções, constantes dos Anexos I e II desta lei:

I - cargos de provimento efetivo, a serem preenchidos mediante concurso público específico:

- a) cem cargos da Categoria Funcional de Analista de Finanças e Controle Externo;
- b) cinquenta cargos da Categoria Funcional de Técnico de Finanças e Controle Externo;
- c) quinze cargos da Categoria Funcional de Auxiliar de Finanças e Controle Externo;

II - funções comissionadas:

- a) cinco funções de Secretário de Controle Externo, Símbolo FC09; ,
- b) trinta e oito funções de Diretor de Divisão, Símbolo FC-08;
- c) dez funções de Assessor de Secretário de Controle Externo, Símbolo FC-07;
- d) cinco funções de Chefe de Serviço de Administração, Símbolo FC-07;





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

e) dezesseis funções de Oficial de Gabinete, Símbolo FC-06.

Art. 2º O Quadro Próprio do Pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União compreende os cargos de provimento efetivo e as funções de direção, chefia e assessoramento, mantidos os níveis de remuneração, fixados em lei, respeitada a iniciativa privativa nos termos do art. 73, combinado com o art. 96, inciso II, da Constituição Federal.

Art. 3º O Tribunal de Contas da União, nos termos do Inciso V do art. 110 da Lei n. 8.443, de 16 de Julho de 1992, fica autorizado a estabelecer o escalonamento das funções comissionadas segundo a legislação pertinente e transformá-las ou reclassificá-las em consonância com os parâmetros previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem aumento de despesas.

Art. 4º Os cargos e funções a que se refere o art. 1º serão providos de acordo com as disponibilidades orçamentárias do Tribunal de Contas da União e conforme dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 5º O Tribunal de Contas da União baixará os atos regulamentares necessários à execução desta lei.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário." (destacado)

63. Ora, nada mais cabal que a lei supra para demonstrar o acerto com que esta Corte vinha procedendo, em face da legislação até então pertinente, toda interpretada e aplicada à luz do disposto no § 1º do art. 39 da CF e das diretrizes emanadas do art. 110 da Lei 8.443/1992.

64. Lembre-se que foi no ano de 1993, mediante a citada Resolução nº 14, que o Tribunal adotou a nomenclatura de FCs para suas funções comissionadas, com a correspondente remuneração. Tudo se seguiu ao crivo da lei de diretrizes orçamentária e da própria lei orçamentária daquele ano. Nada de estranho, repita-se, visto que nada mais se fazia do que aplicar a legislação federal existente, de acordo com as peculiaridades a serem observadas em função das atribuições e atividades a cargo de cada Poder do Estado.

65. Note-se também que a remuneração das FCs era composta pelo vencimento básico desta, pelo fator da GAL correspondente à função e pelo chamado Adicional de PL, conforme estabeleceu a Câmara dos Deputados em Resolução





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

do ano de 1993. Naquele ano, por concluir ser mais simples e pertinente, o Senado Federal, fazendo um paralelo com o teto da remuneração dos seus servidores estabelecido pelas citadas Leis 8.448 e 8.852, entendeu melhor somar todas aquelas parcelas postas expressamente na Resolução da Câmara dos Deputados e atribuir um percentual relativamente ao teto a fim de remunerar as FCs dos servidores de sua Secretaria. O TCU seguiu esta diretriz do Senado Federal, também por depreender ser mais simples e de patamar idêntico ao da Câmara.<sup>1</sup> 1 [Grifo do Original]

40. Ora, uma lei do tipo acima, para ser submetida e, principalmente, aprovada, precisa que o respectivo projeto estabeleça os valores individuais e totais dos cargos e funções criados. Deve também tudo estar estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias e na própria lei orçamentária.

41. Diante destas breves considerações, portanto, verifica-se que o MPF não tem qualquer razão, o que afasta mais do que qualquer verossimilhança em suas alegações."

Uma vez que a aludida Nota Técnica CONJUR n. 16 contrapõe praticamente todos os argumentos e alegações do MPF, cabe, no presente momento, apenas reafirmar e melhor esclarecer sobre a aplicabilidade da Lei 8.911/94 também aos servidores da Secretaria do TCU. Diz-se também porque, ao contrário do alegado na inicial, a referida lei é aplicável a todos os servidores regidos pela Lei nº 8.112/90, e não apenas aos servidores do Poder Executivo, como quer fazer crer o MPF.

#### III.4 - DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.911/1994 AOS SERVIDORES DA SECRETARIA DO TCU

Nesse sentido, importa esclarecer, de início, que desde o advento do novo regime jurídico dos servidores públicos, Lei nº 8.112/90, o entendimento uníssono aqui existente era de que o S 2º do art. 62 daquela lei - que previa a incorporação de quintos pelo exercício de funções comissionadas - não era auto-aplicável, sendo que a regra constante do referido dispositivo somente veio a ser regulamentada pela edição da Lei 8.911/94.







ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Dessarte, uma vez que a Lei 8.112/90 aplica -se a todos os Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais, conforme disposto no seu art. 1º, segue-se que a regulamentação do seu art. 62, que veio a ser feita pela Lei 8.911/94, é igualmente aplicável a todos os servidores por ela regidos.

Abaixo, transcrevemos a Decisão n. 131/1995, proferida pela 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União, que bem esclarece sobre o entendimento então predominante na Corte de Contas quanto à não auto-aplicabilidade do art. 62 da Lei 8.112/90:

"Decisão nº 131/1995 - 2a Câmara

Relatório do Ministro Relator

GRUPO I - Classe I - 2a Câmara TC 550.311/92-0 Natureza: Recurso  
Entidade: Universidade Federal do Paraná - UFPR Responsável:  
Carlos Alberto Faraco - Reitor Ementa: - Recurso contra Decisão  
que determinara a suspensão do pagamento de "quintos" a  
servidores ocupantes de Cargos de Direção, com base em Parecer  
do órgão jurídico da Universidade, que interpretou como imediata  
a aplicação do art. 62 da Lei n 28.112/90. Provimento parcial.  
Determinação à UFPR para reexame da concessão da vantagem,  
na forma do disposto na Lei n 28.911/94. Trata-se de recurso  
interposto pela Universidade Federal do Paraná - UFPR contra a  
alínea "h" da determinação aprovada pela Decisão desta Segunda  
Câmara constante da Relação n 237/93, do Ministro Olavo  
Drummond, proferida na Sessão de 16.09.93, que determinou à  
Universidade a imediata suspensão do pagamento das parcelas  
incorporadas a título de "quintos", com base no art. 62, § 20 da Lei  
n2 8.112/90, a servidores ocupantes de cargos de direção, sem  
observância dos requisitos previstos na Lei. A autoridade  
recorrente, arribada no Parecer n 2152/92 da Consultoria e  
Procuradoria jurídica da Universidade, sustenta ser "direito  
inquestionável" do servidor a incorporação dos quintos com base  
na imediata aplicação do artigo 62 da Lei n28.112/90, além de  
afirmar que a Lei n 2 6.732/19 está tacitamente revogada, visto  
ser incompatível com o novo dispositivo legal que trata da mesma  
matéria, conforme Lei de Introdução ao Código Civil, Decreto-lei  
na 4.657/42 art. 2º, 5 1º. Em face desse entendimento, pleiteia  
que esta Segunda Câmara reconsidere a Decisão proferida em

32





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

16.09.93. A instrução, a cargo da IRCE/PR, hoje SECEX/PR, questionando, preliminarmente, a forma recursal utilizada, propõe seu conhecimento como Pedido de Reexame, vez que o Recurso de Reconsideração só é cabível em Decisões proferidas em processos de Tomadas ou Prestações de Contas (R.1. arts. 229 e 230). Quanto ao mérito, o órgão técnico refuta os argumentos apresentados pela UFPR invocando a mesma Lei de Introdução ao Código Civil, art. 2º, § 2º, que dispõe, "in verbis": "a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior". Ademais, cita o § 50 do art. 62 da mesma Lei nº 8.112/90 que transfere para lei específica a definição de critérios para incorporação da vantagem prevista no — 20 desse mesmo artigo.

Propõe, por conseguinte, que o recurso seja julgado improcedente, negando-se-lhe provimento. Com o advento da Lei nº 8.911/94, o Relator solicitou à SECEX/PR que procedesse a novo exame da questão. O órgão de instrução considerando que a lei superveniente definiu critérios para a incorporação dos quintos, e, expressamente, revogou a Lei nº 6.732/79, propõe que o Tribunal conheça do recurso para dar-lhe provimento parcial, reconsiderando em parte o disposto na alínea "h" da Decisão recorrida, para determinar: "a) à UFPR a imediata suspensão das parcelas incorporadas a título de 'quintos', pelo exercício de função de confiança, em conformidade com o Parecer nº 2152/92 de sua Consultoria e Procuradoria jurídica, que interpretou como imediata a aplicabilidade do parágrafo 2º do art. 62 da Lei 8.112/90, com efeitos financeiros a partir de 01.01.91, a servidores que não fizeram opção pelo cargo efetivo, nos termos dos arts. 2º e 4º da Lei 8.911, de 11 de julho de 1994 (DOU 12.07.94); b) à Ciset/ME a quantificação do acréscimo à remuneração de cada servidor beneficiado com o pagamento da incorporação dos 'quintos', nos termos do Parecer nº 2152/92 da Consultoria e Procuradoria Jurídica da UFPR, por falta de amparo legal, observando-se que aqueles servidores ocupantes de cargos de confiança optantes pelo vencimento do cargo efetivo (nos termos da, então vigente, Lei nº 6.732/79), a data de publicação da Lei nº 8.911/94, fazem jus à mencionada vantagem somente a partir desta data (12.07.94)." O Ministério Público, ouvido na forma regimental, manifestou-se, preliminarmente, pelo recebimento do recurso como Pedido de Reexame, ante o princípio da fungibilidade dos recursos. No mérito, acompanha em parte a proposta da SECEX/PR, sendo pelo provimento parcial do





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

pedido de reexame e pela alteração do estatuído na alínea "b" da Decisão recorrida, para determinar à UFPR "a imediata suspensão do pagamento de "quintos", pelo exercício da função, nos termos do Parecer riQ 152/92, da Consultoria e da Procuradoria Jurídica da UFPR, a servidores ativos e inativos e proceda ao reexame da mencionada vantagem, na forma estabelecida pela Lei n08.911/94, a partir de sua vigência (cf. TC 350.208/93-0, Decisão n0213/94 \_ 1Q Câmara, ata 26/94), assim como adote providências no sentido de promover o ressarcimento dos valores indevidamente pagos aos beneficiários (cf. TC 030.832/91-8, Decisões nQ 73/92, 529/92, 239/93 e 02/94, todas proferidas pelo Tribunal Pleno)." É o Relatório.

Voto do Ministro Relator

A matéria objeto do presente recurso lá foi amplamente debatida no Tribunal, estando Pacificado o entendimento de que a incorporação de "Quintos", com base na Lei n 6.732/79, não se aplica a servidores celetistas alcançados pelo artigo 243 da Lei n 8.112/90, e que, enquanto não fosse editada a lei específica prevista no § 5º, do art. 62 da Lei n. 8,112/90, permaneciam válidas as disposições contidas nos arts. 2º. 3º e 4º da Lei 6.732/79, O Tribunal em reiteradas Decisões tem determinado a suspensão da vantagem ilegalmente concedida. Com o advento da Lei n 08.911/94 que estabeleceu critérios para a Incorporação de "quintos" e, expressamente, revogou o Inciso II do art. 7º da Lei n08.162, de 08/01/91, a situação se alterou substancialmente, havendo o Tribunal, em diversas assentadas, determinado o reexame da concessão da vantagem à luz da nova legislação. Ressalte-se que subseqüentemente à Lei no 8.911/94, foram editadas as Medidas Provisórias nºs 831, de 18/01/95, 892, de 16/02/95 e 939, de 16/03/95, 968, de 12/04/95, ainda não convertidas em Lei, porém, com reflexos sobre a matéria. Diante do exposto, acolho a proposta do Ministério Público e, em parte, a da Unidade Técnica, aduzindo que os efeitos financeiros da vantagem contam-se a partir de 12.07.94 e VOTO por que seja adotada a Decisão que submeto à consideração desta Segunda Câmara.

Decisão

A Segunda Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

1. conhecer do presente recurso como Pedido de Reexame para, dando-lhe provimento parcial, reconsiderar a Decisão recorrida e





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

alterar o estatuído em sua alínea "b", determinando à UFPR: 1.1. a imediata suspensão do pagamento de "quintos" a servidores ativos e inativos, concedidos com base no Parecer nº 152/92 da Consultoria e Procuradoria jurídica da Universidade, em desacordo com a legislação vigente; 1.2. o reexame da mencionada vantagem com base na Lei nº 8.911/94, com efeitos financeiros a partir de sua vigência, observadas, no que couber, as disposições ínsitas na legislação posterior; e 1.3. a adoção de providências para o ressarcimento dos valores indevidamente pagos aos beneficiários, nos termos do disposto no art. 46 da Lei nº 8.112/90; 2. determinar à Unidade Técnica que acompanhe as providências adotadas pela Universidade para cumprimento dessas determinações. (destacado)

Em igual sentido, foi o posicionamento do e. TRF da 1ª Região:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL- INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO, PREVISTA NO ART. 62 DA LEI Nº 8112/90 - CÔMPUTO DE TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, SOB O REGIME DA CLT - ARTS. 100 E 62, PARAGRAFO 20 E 50, DA LEI Nº 8.112/90 - ART. 70 DA LEI Nº 8162/91 - DIREITO ADQUIRIDO - INEXISTÊNCIA - LEI Nº 8911, DE 11/07/94 - TERMO INICIAL DOS EFEITOS FINANCEIROS - SENTENÇA PROFERIDA CONTRA FUNDAÇÃO PÚBLICA - REMESSA OFICIAL - MP Nº 1561- 1, DE 17/01/97. I - Repousa o nosso sistema jurídico no princípio básico da irretroatividade das leis, sendo regra que a lei dispõe sempre para o futuro, e, constituindo a retroatividade uma exceção, não se presume, devendo, ao contrário, resultar de determinação legal expressa e inequívoca. II - A interpretação sistemática dos arts. 62 e 100 da Lei nº 8112/90, à luz do princípio da irretroatividade das leis, conduz à conclusão de que aqueles dispositivos legais regem, a partir de 12/12/90, os direitos dos servidores incluídos no regime jurídico único, e de que as situações anteriores ou são disciplinadas expressamente - caso dos servidores antes regidos pelo Estatuto (arts. 244 e 245 da Lei nº 8.112/90) - ou não são contempladas - caso dos servidores antes regidos pela CLT, que não auferiam vantagem semelhante à incorporação de gratificação ("quintos"). III - A interpretação histórica dos dispositivos da Lei nº 8.112/90, pertinentes à matéria, na busca do elemento teleológico ou da real vontade do legislador, arreda qualquer dúvida sobre o tema, porquanto o art. 243, parágrafo 4º, da Lei nº 8112/90 - que permitia a contagem do





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

tempo de serviço público prestado pelo servidor regido pela CLT, anteriormente a 12/12/90, também para fins de Incorporação de gratificação, prevista no art. 62 da Lei n. 8112/90 - foi vetado pelo Executivo federal, mantido o veto pelo Legislativo. IV - Assim sendo, inexistente ofensa a direito adquirido dos servidores regidos pela CLT anteriormente a 12/12/90 pelo art. 7º, 11, da Lei n. 8162/91, quando deixa de assegurar-lhes o cômputo do tempo de serviço público federal, sob o regime da CLT, para fins de incorporação de gratificação, prevista no art. 62 da Lei nº 8112/90, porquanto tal direito não lhes era garantido pela Lei nº 8112/90. V - Inexistente, outrossim, ofensa ao princípio constitucional da isonomia, porquanto a Lei - como se infere das próprias razões do veto presidencial ao art. 243, parágrafo 4º, da Lei nº 8112/90 - tratou desigualmente situações desiguais, sendo certo, no ensinamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que "a justiça que reclama tratamento igual para os iguais pressupõe tratamento desigual dos desiguais". Precedentes do TRF-1a Região e do STJ (REsp nº 090222-CE, Rei Min. William Patterson; REsp nº 097463-RN, Rei Min. Vicente Leal). VI - O direito ao cômputo do tempo de serviço público federal, regido pela CLT, anterior à Lei n. 8112/90, para fins de incorporação de gratificação, de que trata o art. 62 da Lei n. 8112/90, apenas passou a ser assegurado pela Lei n. 8911, de 11/07/94, com efeitos financeiros a partir de sua vigência, em 12/07/94, a teor do art. 12 do aludido diploma legal. VII - Os efeitos financeiros da Lei n. 8911, de 11/07/94, não poderiam, sem disposição expressa da aludida Lei n. 8911/94, retroagir a 01/01/91, mesmo porque o art. 62, parágrafo 2º da Lei n. 8112/90 dependia expressamente de regulamentação quanto aos critérios de incorporação da vantagem, o que só veio a ocorrer com a Lei Nº 8911/94, vigente a partir de 12/07/94. VIII Cabível a remessa oficial, por proferida a sentença contra fundação pública, equiparada a autarquia, na vigência da MP n 2 1561- 1, de 17/01/97, sucessivamente reeditada e convertida na Lei n 2 9469, de 10/07/97. IX - Provida a apelação. X - Prejudicada a remessa oficial, tida como Interposta." (AC 1997.01.00.039750-6/DF; APELAÇÃO CIVEL; JUÍZA ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA; 20/11/1997 DJ p.99533)





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Por outro lado, em alguns poucos precedentes que reformaram as decisões dos TRFs, o E. STJ posicionou-se no sentido de que o § 2º do art. 62 da Lei 8.112/90 era auto-aplicável, asseverando, posteriormente, que a Lei nº 8.911/94 só veio a restringir (não possibilitando mais a incorporação do total da função exercida) a parcela a ser incorporada à remuneração dos servidores a título de "quintos".

No que se refere especialmente à aplicação da Lei nº 8.911/94 a todos os servidores públicos, de todos os Poderes da União (inclusive do TCU e do próprio MPF), regidos pela Lei nº 8.112/90, nada mais claro para demonstrar o acerto com que se teve a Corte de Contas em igual sentido do que o entendimento externado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: CÂMARA DOS DEPUTADOS. RESOLUÇÃO Nº 70/94, ART. 70, PARÁGRAFO ÚNICO. SERVIDOR AFASTADO PARA SERVIR EM OUTROS ÓRGÃOS E ENTES DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, ONDE EXERCEU FUNÇÕES COMISSONADAS. PRETENDIDA INCORPORAÇÃO DOS "QUINTOS", HOJE "DÉCIMOS", COM BASE NA REMUNERAÇÃO DE FUNÇÕES EQUIVALENTES CONSTANTES DO QUADRO DE PESSOAL DÁ CASA LEGISLATIVA. Pretensão que não tem respaldo nas leis disciplinadoras da espécie, onde se prevê que a referida vantagem funcional será calculada sobre a remuneração da função comissionada efetivamente exercida como disposto na Lei nº 8.112/90, art. 62. § 2º, na Lei nº 8.911/94, art. 3º e na MP nº 2.148-28/97, art. 1º, normas Insuscetíveis de ser modificadas por meio de resolução legislativa. Mandado de segurança indeferido. (MS 22735/DF DISTRITO FEDERAL; MANDADO DE SEGURANÇA; Relator(a): Ministro IA n. ILMAR GATA()); Julgamento: 24/09/1997; Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

No precedente supra, dirimido no ano de 1997 (importante notar), o impetrante pretendia ter os quintos pagos não em conformidade com o valor do cargo que exercera no âmbito do Poder Executivo, mas sim que tal remuneração passasse a ter os valores do cargo equivalente no âmbito da Câmara dos Deputados, órgão no qual exercia seu cargo efetivo e ao qual retornou após exercer cargo em comissão no Poder Executivo. Nem a Câmara nem o STF entenderam ser tal pretensão possível.





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

O Exmo. Relator do STF, acompanhou o Parecer da Procuradoria-Geral da República, que a seu turno TRANSCREVEU O ART. 62 DA LEI N° 8.112/90 E O ART. 30 DA LEI N° 8.911/1994, dizendo serem estes os ditames legais a serem observados pela Câmara dos Deputados, o que de fato havia sido realizado por aquele órgão do Poder Legislativo Federal.

Naquela ocasião, os demais Ministros, que por unanimidade acompanharam o Relator, esclareceram o porquê de o parágrafo único do art. 7º da citada Resolução/CD n° 70/94 não poder ser observado (lembre-se que a impetração, como denotado acima, deveu-se exatamente porque a Administração da Câmara recusou-se a observar aquele dispositivo interno de sua própria autoria): a matéria era estatutária, atinente ao regime jurídico único, reservada a lei ordinária, conforme requerido pelo art. 39 da CF em sua redação original.

Note-se ainda que não se cuidou (naquele precedente) dos valores estabelecidos. Estes eram distintos e, por essa razão, é que o impetrante perseguia os pagos na Câmara dos Deputados (e aqui, vale repetir, a estrutura da remuneração era idêntica nos Três Poderes - Venc. Básico da Função + uma Grat. + um adicional [ ou Representação Mensal, no Executivo]).

Em data posterior, o STF, em posicionamento diverso do adotado no precedente supra, permitiu que determinado servidor da Câmara dos Deputados obtivesse a "equiparação" que acima se apontou, exatamente porque verificou, agora nessa nova ocasião, que o dispositivo da Câmara dos Deputados apenas reproduziu ditames da Lei n° 8.911/94 (especificamente do art. 10). Senão vejamos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. QUINTOS: INCORPORAÇÃO, SERVIDOR EFETIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei 8.112/90, art. 62. Lei 8.911/94, art. 10, 42º, I. - Servidor efetivo da Câmara dos Deputados. oriundo de órgão do Poder Executivo, onde exerceu funções comissionadas; pretensão de incorporação dos "quintos", ou "décimos", com base na remuneração de funções equivalentes do quadro de pessoal da Câmara; procedência do pedido; Lei 8.911/94. art. 10. § 2º, II -





ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

Embargos acolhidos. " (MS 22736 ED / DF- DISTRITO FEDERAL EMB.DECL.NO MANDADO DE SEGURANÇA; Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO; Julgamento: 13/06/2002; órgão Julgador: Tribunal Pleno) (DESTACADO)

Portanto, como sobejamente esclarecido acima, não há como se dizer que a Lei nº 8.911/94 é aplicável apenas aos servidores do Poder Executivo, mas sim a todos os servidores regidos pela Lei nº 8.112/90, como deixou bem claro inclusive o STF.

Assim, repita-se, o Tribunal de Contas da União jamais criou qualquer vantagem para seus servidores, apenas concedeu-lhes o que a legislação pertinente assim estabeleceu, na mais escorreita interpretação e aplicação dessas normas.

**III.5 - DA NATUREZA ALIMENTAR DAS PARCELAS DA GAL E APL CONTIDAS NOS QUINTOS (VPNI)**

Para demonstrar a gravidade e a injustiça de eventual retirada das parcelas da GAL e APL contidas nos quintos pagos aos servidores do Tribunal de Contas da União, atualmente transformados em VPNI - Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, sobre a qual incidem somente eventuais aumentos gerais concedidos a todos os servidores públicos (fato que não vem ocorrendo há muito tempo, portanto essa VPNI encontra-se praticamente congelada), vejamos os seguintes dados:

- a) 1.149 servidores ativos percebem quintos (VPNI);
- b) 9 ex-servidores percebem quintos (VPNI);
- c) 802 aposentados percebem quintos (VPNI);
- d) 152 pensionistas percebem quintos (VPNI).







ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA - REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO

É necessário levar em conta que a GAL e APL correspondem em torno de 40 a 50% do valor da VPNI decorrente de quintos. No caso de retirada dessas parcelas da remuneração dos servidores ativos e dos proventos dos servidores aposentados do TCU, o que não se espera, a situação financeira dos beneficiários dessas verbas tender-se-á a agravar-se sobremaneira, em especial a situação dos aposentados e pensionistas que, na velhice, verão retiradas parcelas importantes que lhes estão dando um mínimo de dignidade. Veja que exatamente 954 beneficiários são aposentados e pensionistas, ou seja, quase a metade dos beneficiários das parcelas questionadas pelo MPF.

**IV – PEDIDO**

Ante o exposto, requer a União Federal não seja conhecido o recurso. Acaso conhecido, que lhe seja negado provimento.

Pede deferimento.

Brasília, 16 de fevereiro de 2024.

**PETER GABRIEL SANGLARD DAS CHAGAS PIRES**

Advogado da União

