

Missão: Otimizar recursos e Desenvolver Pessoas

A síntese desse Acórdão foi incluída no livro Lei nº 8.112/90-Maunalizada, revisada, ampliada e com atualização via Internet, de autoria do Prof. PaulODiniz, 9ª Edição, 2006, Ed. Brasília Jurídica. Este livro estará disponível a partir de fevereiro de 2006.

A seguir o Acórdão transcrito em inteiro teor, por ser assunto de grande interesse para os servidores públicos federais.

Brasília, 22 de dezembro de 2005

ACÓRDÃO Nº 2.248/2005 - TCU - PLENÁRIO .

Data da Sessão: 13/12/2005 – Extraordinária

[.....]

9.2. alterar a redação do subitem 9.2 do Acórdão 731/2003 – Plenário para: ***“firmar o entendimento de que é devida a incorporação de parcelas de quintos, com fundamento no artigo 3º da MP 2.225-45/2001, observando-se os critérios contidos na redação original dos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94, no período compreendido entre 09/04/98 e 04/09/2001, data da edição da referida medida provisória, sendo a partir de então todas as parcelas incorporadas, inclusive a prevista no artigo 3º da Lei 9.624/98, transformadas em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, admitindo-se, ainda, o cômputo do tempo residual porventura existente em 10/11/1997, desde que não empregado em qualquer incorporação, para concessão da primeira ou de mais uma parcela de quintos na data específica em que for completado o interstício de doze meses, ficando, também, essa derradeira incorporação transformada em VPNI, nos termos do subitem 8.1.2 da Decisão 925/1999 - Plenário; DOU de 03.01.2006, S. 1, p. 73.***

Em tempo: foi impetrado MS pelo Advogado-Geral da União que se encontra em julgamento no STF, pedindo a suspensão do ACÓRDÃO Nº 2.248/2005 - TCU - PLENÁRIO . Foi negado em 17.2.2006

DJ Nr. 35 - 17/02/2006 - Ata Nr. 13 - Relação de Processos Originários - Despachos dos Relatores- NEGADO

MANDADO DE SEGURANÇA Nr. 25763

PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. EROS GRAU
IMPTE.(S) : UNIÃO
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

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

2. Alega violação do “direito líquido e certo da União de que, de acordo com o que prevê o artigo 71 da Constituição, o Tribunal de Contas da União possa atuar, considerando os poderes/deveres que a Carta Magna o dotou, para exigir dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, e de seus administradores, o fiel cumprimento das Leis ns. 9.527/97 e 9.624/98, e da MP n. 2.225-45/2001.”

3. Afirma que a Lei n. 8.112/90 instituiu a incorporação dos “quintos” aos vencimentos, dos servidores federais, regulamentada pela Lei n. 8.911/94. A MP n. 831/95 extinguiu a incorporação, determinando que os valores já incorporados fossem convertidos em “vantagem pessoal nominalmente identificada” VPNI. A medida provisória previa, ainda, o encaminhamento de projeto de lei estabelecendo outros critérios para a concessão de novas incorporações. Essa previsão foi reproduzida na MP n. 892/95.

4. O Poder Executivo fixou desde logo os requisitos para a concessão das incorporações, na MP n. 939/95, convalidando as medidas provisórias precedentes. As parcelas dos “quintos” foram transformadas em “décimos”, na razão de um para dois. Essa MP foi reeditada pelas medidas provisórias ns. 968, 993, 1.019, 1.042, 1.068, 1.095 e 1.127.

5.5. A União sustenta que a medida provisória seguinte [MP n. 1.160/95] não convalidou as precedentes, quebrando a cadeia normativa. Essa MP, ademais, tornou sem efeito a extinção promovida pela MP n. 831/95, ao permitir a incorporação dos “quintos” a que o servidor faria jus no período compreendido entre as duas medidas provisórias, parcelas essas que seriam imediatamente convertidas em “décimos”

6. A MP n. 1.195/95, por sua vez, determinou a incorporação de “quintos” até 28.02.95 e a incorporação de “décimos” após essa data. Essa medida foi reeditada e convalidada sucessivamente, nas MPs ns. 1.231, 1.268, 1.307, 1.347, 1.389, 1.432 e 1.480.

7. O TCU noticia a existência paralela de outra cadeia de medidas provisórias, enfatizando a alteração promovida pela MP n. 1.573/97. Numa de suas reedições, que recebeu o número 1.595/97, ficou proibida a incorporação de novas parcelas de “quintos” ou “décimos” aos vencimentos dos servidores federais. As parcelas então existentes foram, mais uma vez, transformadas em “vantagem pessoal nominalmente identificada” - VPNI.

8. Na primeira cadeia normativa, porém, a MP n. 1.480 foi reeditada, voltando a permitir as incorporações, nos termos do *caput* do seu art. 3º:

“Art. 3º. Serão concedidas ou atualizadas as parcelas de quintos a que o servidor faria jus no período compreendido entre 19 de janeiro de 1995 e a data de publicação desta Medida Provisória, mas não incorporadas em decorrência das normas à época vigentes, observados os critérios: [...]”

9. Segundo a impetrante, a expressão “data de publicação desta Medida Provisória” não teria permitido novas incorporações, referindo-se às medidas provisórias anteriores.

10.10. Após a reedição da MP n. 1.480, a MP n. 1.595/97 foi convertida na Lei n. 9.527/97, proibindo futuras incorporações. Reedições posteriores da MP n. 1.480, no entanto, reproduziram a redação do art. 3º acima transcrito, até sua conversão na Lei n. 9.624/98, quando a expressão “medida provisória” foi substituída por “lei”.

11. Com base na última redação dos artigos 2º, 3º e 5º da Lei n. 9.624/98, que teriam revogado o art. 15 da Lei n. 9.527/97, os Tribunais Federais têm admitido a incorporação, aos vencimentos dos servidores federais, de parcelas de “quintos” e “décimos” até o advento da MP n. 2.225/01.

12. A impetrante assevera, no entanto, que a Lei n. 9.624/98, não operou essa revogação, de modo que até 28.02.95 incorporam-se aos vencimentos dos servidores federais as parcelas denominadas “quintos” e de 01.03.95 a 11.11.97 a eles se incorporam as parcelas denominadas “décimos”, vedada qualquer incorporação posterior

13. Requer, liminarmente, a suspensão dos efeitos do Acórdão TCU n. 2.248/2005, concedendo-se a ordem para determinar ao Tribunal de Contas da União que acolha a representação formulada pelo Ministério Público, a fim de que não sejam concedidas aos servidores federais novas parcelas de “quintos” ou “décimos” referentes a período posterior a 11.11.97 ou a 08.04.98.

14. Distribuído no período de recesso desta Corte, a Ministra Vice-Presidente solicitou informações à autoridade coatora.

15. O Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal - SINDJUS/DF, o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União - SINDILEGIS/DF e a Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho - ANAJUSTRA apresentaram memoriais [fls. 260/475] suscitando preliminar de ilegitimidade do Advogado Geral da União para a impetração, a incompetência originária do Tribunal para julgamento do 15. O Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal - SINDJUS/DF, o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União -SINDILEGIS/DF e a Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho - ANAJUSTRA apresentaram memoriais [fls. 260/475] suscitando preliminar de ilegitimidade do Advogado Geral da União para a impetração, a incompetência originária do Tribunal para julgamento do *writ* e a possibilidade de recurso administrativo com efeito suspensivo no âmbito do Tribunal de Contas. No mérito, confirmam a legalidade das incorporações das parcelas até o ano de 2001.

16. O TCU manifesta-se pelo descabimento da impetração, visto que o ato impugnado é desprovido de efeitos concretos. Não há, no acórdão, determinação expressa no sentido de incorporação dos “quintos” aos vencimentos dos servidores, o que importa na inutilidade da pretensão mandamental. A União carece de interesse de agir, ante a ausência do binômio *necessidade/utilidade* do provimento jurisdicional.

17. Aponta a impossibilidade jurídica do pedido, vez que a impetrante não pode obrigar o Tribunal de Contas da União a acolher representação formulada pelo Ministério Público

pela via do mandado de segurança.

18. No mérito reafirma a legalidade da incorporação até 2001, entendimento que conta com pronunciamentos judiciais favoráveis em diversos pleitos de servidores públicos interessados. Não se trata, segundo o TCU, de decisão isolada ou desprovida de fundamentação.

19. É o relatório. Decido.

20. A interposição de novo recurso administrativo ao Tribunal de Contas da União é impossível, vez que, segundo informações obtidas no *site* da instituição, o processo foi encerrado naquela Corte em 31.01.2006.

21. O Acórdão TCU n. 2.248/2005 foi prolatado no âmbito de uma representação formulada pelo Ministério Público, com base no art. 237 do Regimento Interno daquela Corte de Contas.

22.22. A representação foi julgada improcedente, de modo que o dispositivo do acórdão limitou-se a “**firmar o entendimento** de que é devida a incorporação de parcelas de quintos, com fundamento no art. 3º da MP 2.225-45/2001” [fl. 121 - grifou-se]. Trata-se de decisão meramente interpretativa, desprovida de caráter impositivo ou cogente, que não tem origem em processo de tomada de contas, tomada de contas especial ou de atos de registro de pensão ou aposentadoria.

23. A incorporação de qualquer parcela aos vencimentos dos servidores federais só poderia ser procedida pela Administração, a quem é facultado acolher ou não o entendimento firmado pela Corte de Contas. Vê-se para logo que o ato impugnado carece de efeitos concretos que permitam a apreciação pelo Supremo na via do mandado de segurança.

24. O Acórdão TCU n. 2.248/2005 respeita a situações gerais e abstratas. Produz efeitos análogos ao de uma “lei em tese”, ato contra o qual não cabe mandado de segurança [veja-se a Súmula n. 266 desta Corte].

25. A lei em tese, como anota HELY LOPES MEIRELLES :
“(…) como norma abstrata de conduta, não é atacável por mandado de segurança [STF Súmula 266], pela óbvia razão de que não lesa, por si só, qualquer direito individual. Necessária se torna a conversão da norma abstrata em ato concreto para expor-se à impetração, mas nada impede que, na sua execução, venha a ser declarada inconstitucional pela via do *mandamus*.”

26. A ausência de efeitos concretos no ato reputado ilegal denuncia a falta de interesse de agir da impetrante. A eventual concessão da segurança não produziria qualquer resultado no que concerne à lesão ou ameaça a direito noticiada. O provimento jurisdicional não teria o condão de anular ou inibir as incorporações determinadas pela Administração.

27.. Por fim, o pedido é juridicamente impossível. A União pede a concessão da segurança, a fim de que o TCU “acolha a representação formulada pelo Ministério Público”, como se ela fosse titular do direito de decidir pelo Tribunal de Contas [fl. 40].

28. Pretende com o presente mandado de segurança a reapreciação da interpretação consumada pelo Tribunal de Contas da União, obrigando-o ao acolhimento da representação formulada pelo MPU.

29. O Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão n. 2.248/2005 no quadro da competência a ele constitucionalmente estabelecida. A via mandamental não consubstancia nova oportunidade de recurso, com o fito de substituir decisões administrativas definitivas, porém instrumento de controle da legalidade dos atos administrativos.

30. O ato impugnado, que consolida entendimento a respeito da matéria de remuneração dos servidores, é expressivo do exercício, pelo Tribunal de Contas da União, da função fiscalizadora que lhe incumbe, ampliada de forma significativa pela Constituição de 1.988. O avanço promovido pela ordem constitucional vigente, legitimando a Corte de Contas para o exercício do controle externo dos atos da Administração, não pode ser esvaziado mediante o acolhimento da pretensão deduzida pela União.

Nego seguimento ao presente *writ* com fundamento no art. 21, § 1º, do RISTF c/c art. 267, IV e VI, do CPC.

Publique-se.

Brasília, 14 de fevereiro de 2006.

Ministro **Eros Grau**

- Relator -

*Nº 2, terça-feira, 3 de janeiro de 2006 73 1 ISSN 1677-7042
os Acórdãos 731/2003 e 732/2003, ambos de Plenário (in Ata
23/2003, Sessão de 18/06/2003), objetivando a alteração dos referidos
acórdãos para o fim de ensejar a incorporação de quintos no período
entre 09/04/1998 e 04/09/2001.*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão
Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em conhecer os Pedidos de
Reexame, consoante os termos do artigo 48, c/c o artigo 33 da Lei 8.443/92, para:*

*9.1. modificar o subitem 9.1 do Acórdão 731/2003 – Plenário para considerar
improcedente a Representação versada nos autos;*

*9.2. alterar a redação do subitem 9.2 do Acórdão 731/2003 - Plenário para: “firmar o
entendimento de que é devida a incorporação de parcelas de quintos, com
fundamento no artigo 3º da MP 2.225-45/2001, observando-se os critérios contidos na
redação original dos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94, no período compreendido entre
09/04/98 e 04/09/2001, data da edição da referida medida provisória, sendo a partir de
então todas as parcelas incorporadas, inclusive a prevista no artigo 3º da Lei 9.624/98,
transformadas em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, admitindo-se,
ainda, o cômputo do tempo residual porventura existente em 10/11/1997, desde que
não empregado em qualquer incorporação, para concessão da primeira ou de mais
uma parcela de quintos na data específica em que for completado o interstício de doze
meses, ficando, também, essa derradeira incorporação transformada em VPNI, nos
termos do subitem 8.1.2 da Decisão 925/1999 - Plenário;*

9.3. tornar insubsistentes os subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão 731/2003 - Plenário;
9.4. tornar insubsistente o Acórdão 732/2003 - Plenário;
9.5. dar ciência desta deliberação aos órgãos indicados nos subitens 9.3 e 9.5 do Acórdão 731/2003 - Plenário, ao Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, ao Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, ao Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe e às Câmaras Municipais de Campinas, Bauru, Ribeirão Preto e Marília.
10. Ata nº 49/2005 - Plenário
11. Data da Sessão: 13/12/2005 - Extraordinária
12. Especificação do quórum:
12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.
12.2. Ministros com votos vencidos: Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e Benjamin Zymler.
12.3. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.
12.4. Auditor que se declarou impedido na sessão: Marcos Bemquerer Costa.
ADYLSO MOTA
Presidente
LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator
Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN

ACÓRDÃO Nº 2.248/2005 - TCU - PLENÁRIO

-TC-013.092/2002-6 (com 24 volumes).

-Natureza: Pedido de Reexame.

-Unidades: Órgãos do Poder Judiciário.

-Interessados: Sindicato dos Servidores Públicos Federais da Justiça do Trabalho da 15ª Região – Sindiquinze, Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra, Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal – Sindjus/DF, Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – Sindilegis e a Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União – Fenajufe.

-Sumário: Pedidos de Reexame interpostos contra os Acórdãos 731/2003 e 732/2003 – Plenário, objetivando a alteração dos referidos acórdãos para o fim de ensejar a incorporação de quintos no período entre 09/04/1998 e 04/09/2001. Elementos trazidos aos autos por meio dos recursos, que visam modificar os referidos acórdãos exarados, consubstanciam-se em precedentes jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Ministério Público Federal e do Tribunal Superior do Trabalho, os quais se caracterizam como fatos novos, ensejadores da reapreciação da matéria. Deferimento pelo Superior Tribunal da Justiça, por meio do Processo STJ 2.389/2004, em 14/12/2004, no âmbito daquela Corte Superior, da incorporação de quintos até a edição da Medida Provisória 2.225-45/2001, à vista de diversas decisões administrativas e judiciais nesse sentido, bem como em face do deferimento pelo Senado Federal, em 29/10/2002 e pelo Tribunal

Superior do Trabalho, em 05/07/2002. Referendo do Conselho da Justiça Federal, em sessão realizada em 24/02/2005, da decisão proferida pelo seu Presidente, em 17/12/2004, à luz do entendimento do STJ, deferindo aos servidores do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º graus a incorporação de quintos. Acolhimento do entendimento do STJ pelo Ministério Público da União, em 21/12/2004. Reafirmação pelo Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles, do direito dos servidores públicos no tocante à incorporação das parcelas de quintos, em razão do exercício de função comissionada, no período de 08/04/1998 e 04/09/2001, seguindo o mesmo entendimento do Superior Tribunal de Justiça. Pedido de vista formulado pelo Procurador-Geral junto a este Tribunal. Acostamento aos autos pelos recorrentes de decisões judiciais concessivas do direito e pelo Procurador-Geral da Nota Técnica 09/2005/SRH/MP, da Secretaria de Recursos Humanos do MPOG, relativa ao impacto financeiro no tocante à incorporação dos quintos com fundamento na Medida Provisória 2.225-45/2001. Elementos apresentados em nada modificam a orientação do mérito da presente matéria. O impacto financeiro indicado na referida nota em nada contribui para o deslinde da questão jurídica, não se mostrando argumento idôneo e capaz, segundo o Supremo Tribunal Federal, de cercear o direito pretendido pelos recorrentes. Pedido de vista solicitado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues. Continuidade da apreciação e votação da matéria. Conhecimento. Provimento. Modificação do subitem 9.1 do Acórdão 731/2003 – Plenário para considerar improcedente a Representação versada nos autos. Alteração da redação do subitem 9.2 do Acórdão 731/2003 – Plenário para: “firmar o entendimento de que é devida a incorporação de parcelas de quintos, com fundamento no artigo 3º da MP 2.225-45/2001, observando-se os critérios contidos na redação original dos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94, no período compreendido entre 09/04/98 e 04/09/2001, data da edição da referida medida provisória, sendo a partir de então todas as parcelas incorporadas, inclusive a prevista no artigo 3º da Lei 9.624/98, transformadas em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, admitindo-se, ainda, o cômputo do tempo residual porventura existente em 10/11/1997, desde que não empregado em qualquer incorporação, para concessão da primeira ou de mais uma parcela de quintos na data específica em que for completado o interstício de doze meses, ficando, também, essa derradeira incorporação transformada em VPNI, nos termos do subitem 8.1.2 da Decisão 925/1999 – Plenário.” Insubsistência dos subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão 731/2003 – Plenário e do Acórdão 732/2003 – Plenário. Ciência aos órgãos indicados nos subitens 9.3 e 9.5 do Acórdão 731/2003 – Plenário, ao Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, ao Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, ao Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe e às Câmaras Municipais de Campinas, Bauru, Ribeirão Preto e Marília.

RELATÓRIO

Tratam os autos da representação formulada pelo Sr. Procurador-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal, Dr. Lucas Rocha Furtado, visando a

apuração de eventuais irregularidades praticadas no Tribunal Superior do Trabalho e nos Tribunais Regionais do Trabalho do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, do Paraná e do Distrito Federal, relativas à incorporação da vantagem denominada “quintos” à remuneração de seus servidores após a sua extinção.

2. A representação foi conhecida e considerada procedente, mediante os Acórdãos 731 e 732/ 2003, ambos do Plenário (*in* Ata 23/2003, Sessão de 18/06/2003), com o entendimento de que o artigo 3º da Medida Provisória 2.225-45/2001 não restabeleceu a incorporação de novas parcelas de quintos ou décimos e com a determinação aos órgãos do Poder Judiciário que se abstivessem de conceder a seus servidores novas parcelas de quintos ou décimos após 08/04/1998, ressalvada a possibilidade de cômputo do tempo residual de exercício de funções comissionadas não empregado até 10/11/1997.

3. Examina-se, no momento, os Pedidos de Reexame interpostos pelos Sindicato dos Servidores Públicos Federais da Justiça do Trabalho da 15ª Região – Sindiquinze, Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra, Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal – Sindjus/DF, Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – Sindilegis e pela Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União – Fenajufe, contra os referidos Acórdãos 731/2003 e 732/2003 - Plenário, objetivando a alteração dos referidos acórdãos para o fim de ensejar a incorporação de quintos no período entre 09/04/1998 e 04/09/2001.

4. A Serur, após a apreciação dos autos, conheceu dos presentes pedidos de reexame para, no mérito, negar-lhes provimento, diante das seguintes conclusões (f. 34/53 – Vol. 24):

“(...)

73. O argumento zetéctico no sentido de dizer que o componente originário da incorporação de parcelas de função estaria em dar estabilidade financeira a seu exercente não se sustenta, porquanto tal incorporação não está mais vigente, bem assim os encargos daqueles que deixam suas funções decrescem da mesma forma que a remuneração.

74. Como premissas argumentativas básicas, foram delimitadas a possibilidade de repristinação apenas se presente cláusula legal expressa nesse sentido e a aplicação da regra da interpretação restrita quando se trata de matéria de direito público, especialmente quando se pretende fixar privilégios remuneratórios de natureza não-geral.

75. No que concerne à apropriação tácita de norma anterior decaída algumas condicionantes interpretativas devem ser postas. Por tratar-se de norma de direito administrativo fica o intérprete preso aos princípios e as normas constitucionais que ordenam a matéria. É necessário utilizar, portanto, a denominada “teleologia imanente do sistema do direito, ao invés da chamada “decisão voluntarista por ficção do direito”.

76. A rigor, apropriar ou revigorar norma ab-rogada equivale, em sentido estrito, ao fenômeno da repristinação, sendo, portanto, vedado a não ser que expresse. A mudança de adjetivação não é capaz de retirar força a um princípio. “Para que a primeira lei ab-rogada volte a vigorar, ocorre uma expressa declaração do legislador, é este o ofício das leis denominadas repristinatórias, revigoradoras ou restauradoras, a que Gianturco faz referência

em outra ocasião”. Neste sentido, a reprivatização expressa “revigora o preceito revogado” (Eduardo Espinola e Eduardo Espinola Filho. *A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Renovar*, p. 72/73).

77. Comprovou-se que os argumentos postos nos recursos representam tão-somente a vontade do intérprete e não do legislador ou da lei, porquanto a interpretação dada pelos recorrentes afronta princípios comezinhos do direito administrativo, é contrária à teleologia das normas que tratavam de extinguir vantagens exclusivas de parcela do funcionalismo e são carentes de logicidade e racionalidade prática. “Os impetrantes fazem, na verdade, uma interpretação forçada (...) que não guarda sintonia com o princípio da legalidade a que está vinculada a Administração Pública no trato da remuneração dos servidores” (STJ. MS 7850)

78. Diante dos elementos problematizantes e contextualizantes do objeto dos autos, a solução jurídica adotada pelo Tribunal de Contas da União (item 9.1 do Acórdão TCU n. 732/2003 – Plenário) acabou por fazer perfeita ponderação de princípios, preservando a justiça, a isonomia, a equidade e a normatividade constitucional.

79. A ***mens legis*** e a ***mens legislatoris*** ficaram evidentes no presente parecer, sendo patente que a edição do art. 3º da MP 2225-45/2001 veio a suprir estado de anomia evidente, decorrente da aplicação dos dispositivos da Lei n. 9.624/98, tendo como exclusiva finalidade a de transformar, definitivamente e isonomicamente, as parcelas de quintos/décimos incorporadas preteritamente em vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeitando-as tão-somente aos reajustes gerais dados ao funcionalismo público.

80. O contexto informador do caso sob análise acaba por conspirar em favor da interpretação dada pelo acórdão vergastado. Neste mesmo sentido andou a verdade reconstruída por intermédio das normas constitucionais conducentes do princípio da legalidade estrita (art. 37, X, CF/88) e da ausência de inserção na lei orçamental da concessão ora perseguida (art. 169, § 1º, II, CF/88). Observou-se, a partir daí, a real pretensão dos recorrentes: a tentativa de peticionar provimento típico de legislador positivo.

81. Certamente que a concessão de uma vantagem não-geral a servidores, com incremento de cerca de R\$ 500 milhões na folha de pagamentos da União e passivo muitas vezes maior (dada a retroatividade do encargo), não iria vir disfarçada no texto legal.

82. O efeito da diacronia, resultante das medidas provisórias que redundaram nas Leis n.ºs 9.527/97 e 9.624/98 informam a inadequabilidade de interpretação gramatical do art. 62-A da Lei n.º 8.112/90, principalmente quando centrada no tempo do verbo. De outra, nenhuma inferência para além da simples transformação da parcela incorporada em VPNI pelo artigo referenciado fica autorizada pela simples análise gramatical e isolada da norma.

83. Não há hipótese de considerar restaurada a vantagem nem a partir da edição da Lei 9.624/98, muito menos por efeitos transversos da MP 2225-45/2001. Frise-se que a Lei n.º 9.624/98, que tinha por objeto a específica missão de pacificar o sistema (embora a diacronia tenha gerado antinomias) estabeleceu marco temporal específico para a eficácia da incorporação (até sua edição). Vê-se na mesma o fenômeno da reprivatização expressa (art. 3º, incisos I e II). Lembrando a lição de Gabra, “essa leis revigoradoras, que os autores italianos dizem – *riprivatorie* -, são consideradas, particularmente, no

estudo do direito transitório” (apud Eduardo Espinola e Eduardo Espinola Filho. A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Renovar, p. 72 – nota 53) (...)

5. O douto Ministério Público, por seu digno representante, Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, dissente do entendimento esposado pela Serur, *in verbis* (f. 59/62 – Vol. 24):

“Cuidam os autos de representação formulada pelo Sr. Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (fls. 01 e 02 do Vol. Principal) no sentido de serem apuradas eventuais irregularidades praticadas no Tribunal Superior do Trabalho e nos Tribunais Regionais do Trabalho do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, do Paraná e do Distrito Federal, consistentes na incorporação da vantagem denominada “quintos” à remuneração de seus servidores após sua extinção.

Por meio dos Acórdãos nº 731 e 732/2003 – Plenário (fls. 305 a 308 do Vol. Principal) a Representação foi conhecida e considerada procedente, e deixado assente que a Medida Provisória nº 2.245-45, de 04/09/2001, não restabeleceu a possibilidade de incorporação de novas parcelas de quintos ou décimos, bem como foi determinado aos órgãos do Poder Judiciário que se abstivessem de conceder novas parcelas de quintos ou décimos após 08/04/1998, ressalvado o cômputo de tempo residual existente em 10/11/1997.

Inconformados com a R. Decisão da Corte o Sindicato dos Servidores Públicos Federais da Justiça do Trabalho da 15ª Região – Sindiquinze – (Vol. 20), a Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra – (Vol. 21), o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal – Sindjus/DF – e o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – Sindilegis – (Vol. 22) e a Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União – Fenajufe – (Vol. 23) interpuseram Pedidos de Reexame visando a modificar os acórdãos recorridos de forma a possibilitar a incorporação de quintos adquiridos no período compreendido entre 09/04/1998 e 04/09/2001.

O processo retorna a este representante do Ministério Público junto ao TCU devidamente instruído com a manifestação técnica de fls. 34 a 53 do Vol. 24.

Em razão de já ter sido exaustivamente abordado em manifestação anterior deste Parquet, na instrução da unidade técnica, no relatório e voto condutores e nos votos revisores dos acórdãos recorridos, deixaremos de proceder ao histórico do processo e às reproduções da legislação pertinente, passando diretamente à análise do recurso e das novas peças processuais.

Os elementos arrolados no recurso não se traduzem em fato, argumento ou legislação novos, mas sim no inconformismo com o acórdão prolatado, podendo, entretanto, a matéria ser reapreciada por esse único motivo, em acordo com os princípios do direito e com a Lei Orgânica do TCU, assegurado o efeito devolutivo pleno ínsito à espécie tratada.

O voto do Eminentíssimo Relator dos acórdãos 731 e 732/2003 expôs importantes argumentos que agora este representante do MP/TCU tem a oportunidade de examinar.

Primeiramente, ao refutar a manifestação da Sefip, assevera que, em sendo uma inovação legislativa, o restabelecimento do regime de incorporação somente poderia gerar efeitos futuros (fl. 283).

Depois, considerando não abrigar a lei dispositivos inúteis, o voto condutor afirma que, nos termos da MP 2.225-45, o regime de incorporação, não tendo sido revogado expressamente, voltaria a existir indefinidamente, já que a Lei 9.527/97 delineou dois comandos distintos: a extinção da incorporação (caput do art. 15) e a transformação em vantagem pessoal (§ 1º do mesmo artigo). Ademais, a se entender dessa forma, estaria afetado o propósito da citada MP de contenção de gastos com o funcionalismo, bem como haveria contradição com a própria conversão das parcelas incorporadas em vantagem pessoal, que seria uma medida restritiva de direitos (fls. 283 a 284).

Após, tece considerações acerca da repristinação e nega que esta tenha ocorrido com o advento da Lei 9.624, de 1998 (fl. 284).

E, por fim, considerando que, com o advento da Lei 9.624/98, ficou revogado o § 1º do art. 15 da Lei 9.527/97, entende que o objetivo do art. 3º da MP 2.225-45 foi tão-somente transformar novamente parcelas incorporadas em vantagens pessoais nominalmente identificadas, sujeitas apenas às revisões gerais de remuneração dos servidores públicos.

A manifestação da Secretaria de Recursos – Serur – segue a mesma linha de raciocínio do voto acima mencionado, reiterando suas conclusões, e acrescentando algumas considerações que este membro do Parquet passa a relacionar.

Em primeiro lugar, definindo o sistema de incorporações de gratificações como proporcionador de “privilégios-não gerais”, dá ênfase ao caráter eminentemente estrito da interpretação a ser fornecida às normas que regem a matéria.

Em segundo lugar, justamente por ser objeto de interpretação estrita, o art. 3º da MP 2.225-45 não comportaria entendimento acerca de repristinação ou apropriação de conteúdo, considerando-a como “decisão voluntarista por ficção de direito”.

Por fim, a Serur sublinha que na Exposição de Motivos 287/MP/2001, juntada às fls. 54 e ss. do Vol. 24, consta que a proposta de MP não acarretará aumento de despesas, assim como que não houve nenhuma previsão orçamentária nesse sentido, condição necessária para o pagamento de vantagem pessoal decorrente de novas parcelas incorporadas.

Antes de avaliar a possibilidade de os novéis argumentos, acima resumidos, poderem, de alguma forma, alterar nossa manifestação pretérita, de fls. 194 a 199 do Vol. Principal, é importante ressaltar a excelência e lucidez dos pareceres contidos nos autos e, sobretudo, do relatório e votos condutores, revisores e complementares, o que denota quão complexa é a tarefa de interpretação de conteúdos legais onde falta clareza suficiente. Nesse sentido, não poderia deixar de ser destacada a qualidade do voto revisor de autoria do Eminentíssimo Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, elucidativo especialmente quando procede a uma cronologia das medidas provisórias nº 1.644-41, de 1998 (seqüência iniciada pela MP nº 831, de 18/01/1995), que foi convertida na Lei nº 9.624, de 1998, e nº 1.595-14, de 1997, convertida na Lei nº 9.527, de 1997, o que muito auxiliou na formação de nossa convicção a respeito do tema.

No que concerne à primeira questão levantada, nada impede ter uma lei ou medida provisória efeito retroativo, não sendo fundamental tratar-se de uma inovação legislativa, mas sim se a norma está em conformidade com a Constituição, e não ofende o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito.

Quanto à afirmação de que, seguindo determinada linha de raciocínio, a conclusão seria que a MP 2.225-45 teria restabelecido as incorporações também para o futuro, não há de confundir técnica de redação com o princípio de que não há expressões inúteis na lei. A MP 2.225-45 não poderia transformar parcelas incorporadas em vantagem pessoal sem as extinguir, pois a extinção é pressuposto necessário; ao contrário, quando a Lei 9.624, de 1998, revoga o sistema de incorporação em um dispositivo, naturalmente deverá dizer em outro o que fazer com as parcelas incorporadas. Poderia a Lei, sem dúvida, ter disposto nos moldes da referida MP, mas não o fez, e procurou tratar de forma mais clara e minuciosa a questão. Entre várias maneiras de se dizer alguma coisa, sempre existirá a que utiliza menos palavras e que, às vezes, requererá maior esforço interpretativo, sem que se considere evitada de palavras inúteis uma redação onde se visou a maior clareza.

Tratando agora da tese invocada sobre a repristinação da Lei 8.911, de 1994, este órgão do MP/TCU concorda inteiramente com as posições constantes dos autos, no sentido de que seria necessário um comando legal expresso, em conformidade com a Lei de Introdução ao Código Civil - LICC, o que não ocorreu no caso da MP 2.225-45.

Já com relação ao fato de o § 1º do art. 15 da Lei nº 9.527, de 1997, ter sido revogado, vindo a referida MP apenas a regular o que fazer com as parcelas incorporadas, este membro do MP/TCU, apesar da lucidez do voto condutor, se permite expor com maior ênfase seu entendimento. Ora, quando a Lei nº 9.624 (art. 3º) permite elastecer a incorporação até a data de sua publicação, sem dúvida dispôs de forma diversa do caput do art. 15 da Lei nº 9.527, de 1997, e portanto também o revogou. Assim, com a Lei nº 9.624, os servidores efetivos ocupantes de funções comissionadas passaram a conviver com uma situação inusitada: saiu do mundo jurídico o dispositivo que extinguia a possibilidade de incorporação, porém nada se regulou quanto à situação dos comissionados após 08/04/1998 (data da publicação da Lei nº 9.624).

E é desse fato que este representante do Parquet forma seu entendimento do alcance do art. 3º da MP 2.225-45. Caso o executivo-legislador visasse apenas a transformar em vantagem pessoal as parcelas incorporadas até 08/04/1998, bastaria que fizesse menção, no art. 3º, à Lei nº 9.624, de 1998, e nada mais. A menção à revogada Lei nº 8.911, de 1994, no tempo presente, é desnecessária para esse fim e não serve a nenhum intuito de clareza, não se podendo extrair dela outro significado senão o de suprir um vácuo legal, normatizando situações subjetivas de ocupantes de funções comissionadas até a final transformação, das incorporações em vantagens pessoais, e sua conseqüente extinção, que só se deu em 04/09/2001. Portanto, parece inescapável concluir que houve apropriação do conteúdo da Lei 8.911 pela MP 2.225-45, conforme esclareceu o parecer da Sefip nos autos, devendo ser a data de 04/09/2001, véspera da publicação da MP no Diário Oficial, o termo final para incorporação de parcelas das funções comissionadas, pelo menos enquanto nova lei não dispuser de maneira diversa.

Além disso, as considerações da longa e minuciosa manifestação da Serur nos autos, em que pesem todas as citações e comparações lá consignadas, igualmente não constituem elemento suficiente para alterar o juízo deste membro do MP/TCU sobre a questão.

A Serur qualifica a concessão de incorporações de quintos como “privilégios-não gerais”. Se este representante do MP/TCU bem entendeu essa denominação, então essas concessões seriam privilégios conferidos a apenas uma espécie de privilegiados: os servidores públicos efetivos ocupantes de funções comissionadas. Assim, seguindo esse raciocínio, o gênero de privilegiados a que pertence a espécie acima denominada é, sem dúvida, o dos servidores públicos.

Ora, após as reformas constitucionais, bem como uma série de leis e decretos restritivos de direitos e a incorrência, durante anos, de reajustes salariais, hoje estamos longe de considerar os servidores públicos efetivos como privilegiados, mormente sabendo que o ingresso a essa categoria se dá exclusivamente pelas portas do concurso público. De igual forma, os servidores efetivos normalmente ocupam cargos em comissão em decorrência de seu caráter, mérito e competência. Naturalmente, existem exceções, e não são poucas, mas, para corrigi-las há o regime disciplinar, que deve ser sempre aplicado. Na realidade, o que importa nesta linha de raciocínio é que, ao se considerarem todos os servidores públicos efetivos como privilegiados, uns mais, outros menos, se chegará neste processo a duas conclusões: uma espécie de má-fé presumida dos representantes das categorias profissionais que intentaram o presente recurso, e a generalização de que as normas que regem os benefícios dos servidores públicos, ao contrário de outras categorias profissionais, devem sempre ser interpretadas estritamente.

No entendimento deste representante do MP/TCU, hoje essas normas não devem ser interpretadas nem de maneira estrita, nem de maneira abrangente, mas sim conforme o direito.

Entretanto, ainda que se considere, conforme pensa a Serur, que o art. 3º da MP 2.225-45 deva ser interpretado da maneira a mais estrita, não há de se confundir a apropriação de conteúdo legal expressa num dispositivo com interpretação abrangente e elástica. Não é dispensável sublinhar que a apropriação de conteúdo legal, expressa num artigo de lei (aliás técnica utilizada no Acórdão nº 925/1999 – Plenário), é maneira de interpretar o que já se encontra dentro do dispositivo, e não se confunde com o emprego da analogia e da interpretação extensiva, essas sim espécies de uma exegese abrangente. De fato, a analogia se emprega para um caso não normatizado, a partir de norma que trata de situação diversa; a interpretação extensiva é utilizada para complementar uma norma que não dispôs, mas poderia ou deveria ter disposto sobre determinada caso; a apropriação de conteúdo legal, por sua vez, não procura fora da norma a seu deslinde, pois a norma a ser apropriada se encontra expressa no dispositivo legal.

Quanto à última consideração da Serur, impende consignar que as exposições de motivos não fazem parte da lei e apenas auxiliam, em caráter subsidiário, sua interpretação; tanto assim que as exposições de motivo das medidas provisórias que, ao final, resultaram na Lei nº 9.624, objeto do Acórdão nº 925/1999, igualmente, como tantas outras, não abordaram o aumento de despesas. Por fim, a inexistência de previsão orçamentária em nada nulifica a tese acima esposada, já que a MP 2.225-45 é posterior à lei de orçamento de

2001 (Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001), sendo necessária, naturalmente, autorização legal, para a efetivação de qualquer despesa pública, o que não se confunde com a lei que institui benefício de ordem patrimonial. Aliás, bem a propósito, cabe destacar que o art. 11 da MP 2.225-45 fez, sim, menção ao reflexo de sua aplicação nas finanças públicas, estabelecendo que os valores devidos até 31 de dezembro de 2001 passavam a constituir passivos a serem pagos parceladamente, admitindo, no parágrafo único, a possibilidade de antecipação do pagamento.

Pelo todo exposto, este representante do Ministério Público mantendo o entendimento expresso em sua anterior manifestação, sugere que os pedidos de revisão sejam conhecidos para, quanto mérito:

a) modificar o subitem 9.1 do Acórdão nº 731/2003 – Plenário para considerar improcedente a Representação versada nos autos;

b) alterar a redação do subitem 9.2 do Acórdão nº 731/2003 – Plenário para: “firmar o entendimento de que é devida a incorporação de parcelas de quintos, com fundamento no artigo 3º da MP 2.225-45/2001, observando-se os critérios contidos na redação original do artigo 3º da Lei 8.911/94, no período compreendido entre 09/04/98 e 04/09/2001, data da edição da referida medida provisória, sendo a partir de então todas as parcelas incorporadas, inclusive a prevista no artigo 3º da Lei 9.624/98, transformadas em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, admitindo-se, ainda, o cômputo do tempo residual porventura existente em 10/11/1997, desde que não empregado em qualquer incorporação, para concessão da primeira ou de mais uma parcela de quintos na data específica em que for completado o interstício de doze meses, ficando, também, essa derradeira incorporação transformada em VPNI, nos termos do subitem 8.1.2 da Decisão nº 925/1999 – Plenário”;

c) tornar insubsistente os subitem 9.3 e 9.4 do Acórdão nº 731/2003 - Plenário;

d) tornar insubsistente o Acórdão nº 732/2003 - Plenário;

e) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos órgãos indicados nos subitens 9.3 e 9.5 do Acórdão nº 731/2003 – Plenário.

Cabe consignar, ainda, que os patronos da Anajustra formularam, a fls. 36 do Vol. 21, pedido de sustentação oral.

Outrossim, é de se registrar a existência de comunicação do Exmo. Sr. Secretário Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, acostada à última contracapa do Vol. 24, informando estar aquele Tribunal aguardando Decisão do TCU nos presentes autos para deliberar a respeito de matéria administrativa lá cursada.”

6. Os presentes autos foram submetidos à apreciação do E. Plenário, na Sessão de 02 de março de 2005. Todavia, em face de pedido de vista formulado pelo Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, com fundamento no artigo 112 do Regimento Interno/TCU, este Tribunal adiou a discussão e votação deste processo.

7. Os autos foram restituídos ao meu Gabinete, em 14/03/2005, com a ratificação do posicionamento do Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, “no sentido de que a Medida Provisória n. 2.225-45, de 04/09/2001, não restabeleceu dispositivos legais anteriormente revogados de modo a permitir a incorporação de novas parcelas de quintos ou décimos”.

8. Sugeriu também o Procurador-Geral que, no caso de manutenção dos termos do Acórdão 731/2003 – Plenário e não-provimento do presente Pedido de Reexame, “seja expedida determinação aos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União que concederam administrativamente a seus servidores novas parcelas de ‘quintos’ ou ‘décimos’, posteriormente a 08/04/1998, com fundamento da aludida MP n. 2.225-45, para que adotem imediatas providências com vistas ao ressarcimento dos valores indevidamente pagos.”

9. Em momento seguinte, foram acostados aos autos documentos apresentados pelos recorrentes e pelo Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado (f. 190/205), concernentes, respectivamente, a decisões concessivas do direito e ao Ofício 172/2005/SE/MP, do Sr. Secretário-Executivo Adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MP e a Nota Técnica 09/2005/SRH/MP, da Secretaria de Recursos Humanos do MPOG, estes em resposta à consulta formulada pelo referido Procurador-Geral sobre o impacto que causaria aos cofres públicos, na hipótese de haver deliberação deste Tribunal sobre a concessão de incorporação de quintos/décimos nas remunerações dos servidores ocupantes de cargos efetivos, relativas ao período de 09/04/98, data da publicação da Lei 9.624/98 e 04/09/2001, data da edição da Medida Provisória 2.225-45/2001.

10. À vista desses novos elementos, solicitei a manifestação da Serur sobre a supramencionada documentação, a qual exarou o seguinte parecer (f. 206/212), **in verbis**:

“Retornam a esta Secretaria os autos do processo em epígrafe referentes à Representação formulada pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público junto a esta Corte, Dr. Lucas Rocha Furtado, “com vistas à apuração de eventuais irregularidades ocorridas no Tribunal Superior do Trabalho e nos Tribunais Regionais do Trabalho do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Distrito Federal, consistentes na incorporação da vantagem de ‘quintos’ após sua extinção em 1997 até outubro de 2001.”

2. *Desta feita, é instada a Serur a se manifestar sobre documentação apresentada pelos recorrentes e pelo Douto MP/TCU, quais sejam: decisões concessivas do direito e o Ofício n. 172/2005/SE/MP, de lavra do Sr. Secretário-Executivo Ajunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP e a Nota Técnica 09/2005/SRH/MP, da Secretaria de Recursos Humanos do MPOG, que segue anexa ao referido Ofício.*

3. *Tem por gênese o derradeiro documento dos mencionados o questionamento formulado pelo **Parquet** especializado acerca do impacto que*

causaria aos cofres públicos, na hipótese de haver debileração do Tribunal de Contas da União, sobre a concessão de incorporação de quintos/décimos nas remunerações dos servidores ocupantes de cargos efetivos, relativas ao período de 09/04/1998, data da publicação da Lei n. 9.624/98, e 04/09/2001, data da edição da Medida Provisória n. 2.225-45/2001.

4. Ao apresentar considerações gerais sobre os cálculos efetivados (memória de cálculos), a Nota Técnica suso mencionada informa que a metodologia utilizada para a realização dos cálculos teve por base a possibilidade de incorporação de um décimo de função, por ano, **para todos os servidores federais efetivos ocupantes de cargos comissionados ou função de confiança**, apontando para um passivo de **R\$ 381.000.000,00 (trezentos e oitenta e um milhões de reais)**, referente ao período de 1998 a 2004, e para uma despesa anual de **R\$ 59.000.000,00 (cinquenta e nove milhões de reais)**, considerando-se aí os encargos sociais da União.

5. Em suas conclusões, salienta o referido documento que se trata de um cálculo conservador, uma vez que um número mais apurado só seria possível com o levantamento em todos os órgãos e entidades da administração federal das possíveis incorporações, já que contém os cadastros dos servidores que ocuparam funções, fazendo, mais adiante, seus comentários adicionais.

6. Passemos à análise.

7. A Nota Técnica do Ministério do Planejamento merece considerações tanto em relação aos números apresentados quanto à sua relevância ao exame do presente processo.

8. De plano, quanto ao primeiro aspecto, deve-se asseverar que o documento apresentado **não se revela fonte confiável de estimação**. Aliás, isso é reconhecido no próprio documento. Embora se faça alusão à “metodologia” e “base” empregadas, não são fornecidas as premissas utilizadas para se atestar a fidedignidade dos resultados: **Quantos servidores efetivos são ocupantes de funções ou cargos comissionados? Como são compostos, em nível e quantidade, essas funções ou cargos comissionados? Em todo período considerado necessariamente haveria o direito à incorporação?**

9. Além de não apresentar respostas a essas indagações, **no próprio documento há confirmação quanto à fragilidade dos critérios para a estimação realizada**. Só se pode apurar ou ao menos estimar de modo confiável o eventual impacto financeiro após se analisar, de modo particular, a situação de cada servidor. Igualmente, nem todos os atuais ocupantes de funções ou cargos comissionados farão **jus** à incorporação: um primeiro grupo não atenderia ao requisito do interstício; um segundo, contemplaria os atuais ocupantes que já podem ter incorporado integralmente seus quintos. Também outra fragilidade é que parte dos beneficiários faria **jus** somente à atualização de suas parcelas incorporadas.

10. Em verdade, o referido cálculo não se mostra “conservador”, como afirmado, pois na forma que foi elaborado superestima despesas, ao

considerar, por exemplo, que todos os servidores efetivos detentores de funções ou cargos comissionados serão beneficiados.

11. Concernente ao segundo aspecto, ou seja, de sua relevância ao exame do presente processo, a referida peça mostra-se de nenhuma importância para a presente **quaestio juris**. Bem se disse: **questão jurídica**, pois o que se está em discussão é a possibilidade de incorporação de quintos com fundamento na Medida Provisória n. 2.225-45/2001, e não o impacto financeiro apontado no documento em apreço, que, como restou demonstrado, não merece ser acolhido.

13. Ora, como critério de realização da justiça, não deve o julgador, na árdua função de decidir, cercear o direito pretendido sob o argumento de que tal julgado terá importância patrimonial ou financeira. Como bem ponderou o Ministro Celso de Mello, em julgamento no Pretório Excelso, “**as Razões de Estado** (leia-se aqui: impacto nos cofres públicos) – **que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, ex parte principis, a inaceitável adoção de medidas que frustram a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade – não se legitimam como argumento idôneo de sustentação da pretensão jurídica do Poder Público.**” (in RE 269579 AGR/RS) Não fosse assim, o Poder Judiciário não teria entendido pela correção monetária nos saldos das contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que redundou em bilionário impacto nas despesas do referido Fundo.

14. Portanto, **sob o aspecto jurídico e de sua relevância para o deslinde da presente questão, a Nota Técnica colacionada em nada acrescenta aos autos, de forma a dizer qual o melhor direito a ser aplicado, não se constituindo, na dicção do Egrégio STF, argumento idôneo a impedir a pretensão dos recorrentes.**

15. Afora essas considerações, o documento apresentado pelo Ministério Público acerca do impacto nos cofres públicos também reclama um olhar quanto à sua real possibilidade de efetivação. Parte-se, aparentemente, do pressuposto de que, em o TCU deferindo a concessão dos quintos, isso terá o reflexo imediato nos cofres públicos, referindo-se aqui às despesas de pessoal do Poder Executivo. **Contudo, isso não é todo correto, senão vejamos.**

16. Voltando ao passado, é de se lembrar que esta Corte por meio da Decisão TCU n. 925/1999 – Plenário, firmou o entendimento quanto à possibilidade de incorporação de décimo com fundamento na Lei n. 9.624/98, eis os termos da referido **decisum**:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. firmar o seguinte entendimento:

8.1.1. é devida a incorporação, ou a atualização de quintos, com fundamento no art. 3º, caput, da Lei 9.624/98, até 8.4.98, adotando-se, para tanto, os critérios contidos na redação original do art. 3º da Lei 8.911/94;

8.1.2. é assegurado, nos termos do art. 5º da Lei 9.624/98, o cômputo do tempo residual de exercício de funções comissionadas não empregado, até 10.11.97, para a incorporação de parcela de décimo, com termo final na data específica em que o servidor complete o interstício de doze meses, de acordo com a sistemática definida na redação original do art. 3º da Lei 8.911/94.

8.1.3. as parcelas incorporadas à remuneração, na forma de quintos, deverão ser transformadas em décimos e estes deverão ser transformados em vantagem pessoal nominalmente identificada;

17. E o que fez o Poder Executivo em relação ao referido entendimento firmado pelo TCU? A despeito do judicioso Voto do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, simplesmente negou sua aplicação no âmbito Sistema de Pessoal do Poder Executivo. Inclusive, e isso é de ressaltar, foi o próprio órgão informante (Secretaria de Recursos Humanos do MP), responsável pela elaboração da Nota Técnica em comento, que negou sua aplicação via “orientação administrativa”, por meio de Ofícios, aos diversos órgãos do Poder Executivo, *in verbis*:

“Ementa: Versa acerca da concessão de incorporação de quintos, com base nos arts. 3º e 5º da Lei nº 9.624/98, haja vista o entendimento do TCU, em sede de Decisão Administrativa nº 925/99 – Plenário.

Ofício nº 24 /2000/COGLE/SRH/MP

Brasília, 24 de fevereiro de 2000.

Senhora Coordenadora,

Encaminho a Vossa Senhoria Despacho emitido pela Divisão de Análise e Orientação Consultiva/COGLE/SRH/MP contendo esclarecimentos acerca da concessão de incorporação de quintos com base na Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998.

Atenciosamente,

PAULO APARECIDO DA SILVA

Coordenador-Geral de Sistematização e Aplicação da Legislação/SRH/MP

DESPACHO

Vem a exame desta Divisão de Análise e Orientação Consultiva/COGLE/SRH/MP, FAX datado de 22 de fevereiro de 2000, transgido pela Senhora Coordenadora-Geral de Recursos Humanos os do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, pelo qual solicita

esclarecimentos acerca da concessão de incorporação de quintos, com base nos arts. 3º e 5º da Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998, **haja vista o entendimento proferido pelo Tribunal de Contas da União, em sede de Decisão Administrativa n. 925/99 - Plenário.**

(...)

17. Nessa conformidade, conclui-se:

a) afigura-se viável a incorporação ou atualização de quintos, com fundamento no art. 3º da Lei nº 9.624, de 1998, até a data de 8.4.98, adotando-se, para tanto, os critérios contidos no art. 3º da Lei nº 8.911, de 1994;

b) inadmissível, por absoluta falta de amparo legal, a concessão de incorporação de quintos considerando-se o tempo residual de serviço, àqueles servidores que iniciaram o exercício de função após 10.11.97, ainda que a Decisão nº 925/99 - TCU - Plenário, com base no art. 5º da Lei nº 9.624, de 1998, favoreça tal percepção, ressalvado o disposto na alínea "a";

c) tornar insubsistente a conclusão exarada no Despacho COGLE/SRH/MARE, datado de 22 maio de 1998, objeto do Ofício nº 265/COGLEH/SRH/MARE, da mesma data, no que diz respeito a inaplicabilidade dos arts. 3º e 5º da Lei nº 9.624, de 1998.

18. Com estes esclarecimentos, submetemos o assunto à apreciação do Senhor Coordenador-Geral de Sistematização e Aplicação da Legislação/SRH/MP.

Brasília, de fevereiro de 2000." (grifos nossos)

18. Mas, voltando ao caso concreto, em que foi conhecida e julgada procedente a Representação do MP/TCU, se porventura for admitida a incorporação em testilha, quais serão implicações jurídicas aos diversos órgãos, especialmente no âmbito do Poder Executivo? Estarão eles jungidos ao entendimento que vier ser firmado pelo TCU?

19. É óbvio que não, pois como visto é facultado ao Poder Executivo, bem assim o Poder Judiciário e próprio Legislativo, acolher ou não o entendimento firmado por este Tribunal, não estando legalmente jungidos a dar no seu âmbito administrativo o mesmo encaminhamento da interpretação dada pelo TCU ao admitir a legalidade de determinada prática.

20. Logo, firmado o entendimento, por meio de interpretação da Lei, de que determinado procedimento é legal, falece ao Tribunal a competência para determinar essa ou aquela linha interpretativa, desde que não configurada a ilegalidade. Isto porque ao TCU é reservada a tutela dos interesses públicos e não dos interesses individuais ou coletivos. **Pode-se dizer que neste caso, e**

somente neste, o entendimento firmado pelo TCU não teria o caráter cogente.

21. Dito isso tudo, é forçoso concluir que, ainda que o Tribunal entenda pela possibilidade de incorporação com fundamento na MP 2.225-45/2001, o referido impacto financeiro trazido as autos pelo MP/TCU não necessariamente restará configurado, estando na estrita faculdade do Poder Executivo e dos demais Poderes da República a adoção ou não do entendimento que vier a ser firmado.

22. Registre-se também o ingresso nos autos de petição formulada pela Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – ANAJUSTRA dando notícia de decisões judiciais proferidas pela 7ª Vara Federal do Distrito Federal, no processo 2004.48565-0, bem como pelo Tribunal Regional Federal - TRF da 1ª Região, por meio de decisão de seu Presidente, nos autos da Suspensão de Segurança n. 2005.01.00.004295-6/DF, que determinou o cumprimento da sentença proferida pelo Juízo da 21ª Vara Federal no mandado de segurança n. 2003.34.00.036852-7.

23. Os precedentes acima mencionadas em nada inovam quanto aos argumentos até então apresentados nestes autos. Sobressai, no entanto, a decisão proferida pelo Presidente do TRF 1ª Região, que em linha de raciocínio diversa da então seguida naquela Corte (a exemplo: MS 2002.01.00.027041-4/BA/1ª SEÇÃO, REOMS 2003.33.00.021846-0/BA/1ª TURMA), entendeu que “as inúmeras decisões favoráveis à concessão da vantagem pleiteada também apontam para a plausibilidade jurídica do pedido. De fato, o Conselho de Administração do Superior Tribunal de Justiça, no processo administrativo n. 2389/2002, deferiu idêntica pretensão aos servidores. Em conseqüência, o Presidente do Conselho da Justiça Federal estendeu o pagamentos dos quintos aos servidores da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.”

24. De se reconhecer que os precedentes colacionados vêm apenas a confirmar, o que se já infere dos autos, o quão complexa e controversa é a questão em debate. Independentemente do fundamento utilizado (represtinação, eleição de critérios idênticos, etc), é importante ressaltar que, de simples pretensão jurídica, a possibilidade de incorporação de quintos com fundamento na Medida Provisória n. 2.225-45/2001 tornou-se uma realidade fática, de forma que hoje há servidores percebendo tal vantagem, a exemplo do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Procuradoria da República, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre outros.

25. Em face do exposto, firma-se as seguintes conclusões:

I – que sob o aspecto jurídico e de sua relevância para o deslinde da presente questão, a Nota Técnica n. 09/2005/SRH/MP, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, encaminhada pelo Ofício n. 172/2005/SE/MP, da Secretaria-Executiva daquela Pasta, em nada acrescenta aos autos, de forma a dizer qual o melhor direito a ser aplicado, nem “se legitimam como argumento idôneo

de sustentação da pretensão jurídica do Poder Público” (RE 269579 AGR/RS – STF, Relator Ministro Celso de Mello), bem assim que o cálculo realizado não se revela fonte confiável de estimação, eis que parte de premissas equivocadas,

II – que, ainda que o Tribunal entenda pela possibilidade de incorporação de quintos com fundamento na MP 2.225-45/2001, o impacto financeiro trazido as autos pelo MP/TCU não necessariamente restará configurado, estando na estrita faculdade do Poder Executivo e dos demais Poderes da República a adoção ou não do entendimento que vier a ser firmado;

III – que os precedentes ora colacionados pela Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – ANAJUSTRA em nada inovam quanto aos argumentos até então apresentados nestes autos, vindo apenas a confirmar a complexidade e a controvérsia sobre o tema, passível de ser solucionado tão-somente em sede de exercício de interpretação.

IV – dispensa-se, smj, nova oitiva do Ministério Público, visto tratar o processo de Representação e já ter sido o referido Órgão ouvido nos autos, sendo que as peças ora juntadas (pelos recorrentes) apenas reafirmam a tese esposada pelo Representante do parquet que atuou nos autos na condição de *custus legis*, ou pelo fato de que a peça que traduz impacto financeiro não interfere no mérito da questão.

À consideração superior.”

“De início gostaria de salientar que se cumpre aqui a determinação do Exmo. Sr. Ministro-Relator no sentido de analisar os documentos que foram juntados aos autos após a instrução desta Secretaria. Destarte, não se retornará às questões de mérito, em que pese deva ser registrado que a instrução referenciada utilizou farta jurisprudência e doutrina, pelo que os termos técnico-científicos nela inseridos não devem ser descontextualizados e requerem leitura dentro de seus significados, não desbordando das regras da semântica.

2. Feitas estas considerações preliminares, o que se tem aqui é a necessidade de resposta a duas questões.

3. Os documentos acostados aos autos pelos recorrentes lhes aproveitam? SIM.

*3.1. Como bem apontado na instrução precedente, diversas decisões judiciais e administrativas concessivas do direito à incorporação foram prolatadas após a decisão desta Corte, ora recorrida. Tanto pela quantidade como pela qualidade daqueles que as expediram (Tribunais Superiores, Conselho da Justiça Federal, Ministros, Desembargadores, Juízes, Procurador Geral da República, etc.), há que se reconhecer, ao menos, que o *fumus boni juris* estaria com os recorrentes.*

3.2. Note-se, por exemplo, a virada interpretativa do TRF da 1ª Região. Digna de nota, também, é a evolução no entendimento sobre a matéria do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República. Após pronunciar-se pela ilegalidade da concessão nos Mandados de Segurança/STF 24678, 24679, 24681, 24685 e

24686 (assim estão ementados os pareceres: “Mandado de Segurança impetrado contra decisão do Plenário do TCU – Acórdão nº 732/2003. Pedido de declaração de nulidade da decisão que impediu a incorporação de novas parcelas de décimos/quintos/VPNI até a data da vigência da MP nº2.225-45/2001. Ausência de amparo legal para a incorporação de novas parcelas posteriormente a 08.04.1998, exceto no tocante a tempo residual não empregado até 10.11.1997, nos termos da Decisão nº 925/1999 TCU – Plenário. Ausência de direito líquido e certo. Parecer pela denegação da segurança.”); Sua Excelência, em 21/12/2004, deferiu o pleito dos servidores do Ministério Público da União, ao aprovar o Parecer SUNOR/AUDIN/MPU 009/2004 (lavrado sobre os argumentos de concessão da vantagem pelo Superior Tribunal de Justiça e material da repristinação).

3.3. Não se diga, desde logo, que se deva aguardar o julgamento daquelas ações mandamentais, sobrestando o julgamento do presente feito. Fazê-lo seria uma contradição lógica. É que no MS/STF 24683 (**também impetrado em face do Acórdão ora vergastado**), o Exmo. Sr. Ministro Eros Grau proferiu despacho negando seguimento ao writ tendo em conta os seguintes argumentos: “5. Inicialmente, incumbe salientar que a autoridade coatora informou à fl. 140 que **diversas entidades representantes dos interesses de servidores apresentaram recursos administrativos com efeito suspensivo** do acórdão recorrido. 6. Ora, o artigo 5º, I, da Lei 1.533/51 (LMS) estabelece: **Art. 5º - Não se dará mandado de segurança quando se tratar: I - de ato de que caiba recurso administrativo com efeito suspensivo**, independentemente de caução. ... 8. Dessa forma, deveriam os impetrantes aguardar o julgamento final dos recursos apresentados, uma vez que o mandado de segurança só seria possível se da decisão impugnada não pendesse recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução (Lei 1.533/51, artigo 5º, I), consoante ficou decidido na apreciação do MS 24.241, Ministro Maurício Corrêa, DJ de 22/05/02. ... **conclui-se que os impetrantes não poderiam optar pela via judicial antes do julgamento final dos recursos**. Ante tais circunstâncias, com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF, por evidentemente incabível, **nego seguimento à impetração, ficando prejudicado o pedido de medida liminar**. ...”.

3.4. Destarte, não se pode sobrestar algo no aguardo de outro elemento que tem inviabilidade jurídica de ocorrer.

3.5. Em suma, repita-se, os documentos acostados fortalecem a tese dos recorrentes.

4. Os documentos encaminhados pelo Exmo. Sr. Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União inserem óbices à pretensão dos recorrentes? NÃO.

4.1. Tal assertiva decorre dos fatos exaustivamente narrados na instrução imediatamente antecedente a esta. E o STF já decidiu dezenas de vezes no sentido do RE 269579 AGR/RS, ou seja, a realização de direitos (quando não meramente programáticos), e portanto da própria Constituição, não pode ficar jungida a possíveis impactos orçamentários.

5. Com estas breves considerações, posiciono-me de acordo com a instrução precedente, sugerindo apenas que se determine à Consultoria Jurídica desta Corte que, independentemente da decisão que vier a ser prolatada, atravesse petições nos MS's 24678, 24679, 24681, 24685 e 24686 para fazer juntar a

eles o futuro Acórdão, porquanto terá inexorável repercussão nos writ mencionados.”

11. Em Sessão de 20/04/2005, o presente processo foi submetido ao Colegiado Pleno, havendo sido solicitado novo pedido de vista, nessa ocasião, pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, com base no artigo 112 do Regimento Interno/TCU e, por conseguinte, adiada a discussão e votação da matéria.

12. Após a devolução dos autos a este Gabinete, em 04/07/2005, o ilustre Ministro apresentou, recentemente, voto revisor, nos seguintes termos:

“Pretende o E. Relator propor o entendimento de que é devida a incorporação de parcelas de quintos, com fundamento no art. 3º da Medida Provisória nº 2.225-45/2001, no período compreendido entre 09/04/1998 a 04/09/2001, observados os critérios contidos na redação original dos arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911/1994. A citada Medida Provisória não restabeleceu os dispositivos legais referentes aos quintos, anteriormente revogados, proporcionando a incorporação de novas parcelas de quintos à remuneração dos servidores, mas tão-somente repete a norma que transformou em vantagem pessoal nominalmente identificada as vantagens já integradas à remuneração dos servidores.

Segundo entendo, a concessão de vantagens aos servidores públicos rege-se pelo princípio da legalidade. Somente a lei pode estabelecer a remuneração e as demais parcelas que compõem os vencimentos, fixando todos os seus aspectos. Não há lei, no caso concreto, que autorize a ampliação do período de incorporação de quintos, decorrentes do exercício de função ou cargo em comissão.

Acredito que a questão já está bem explicada a partir da manifestação técnica da Secretaria de Recursos. Inicialmente, o confronto entre as Leis nº 9.527/1997, 9.624/1998 e a Medida Provisória nº 2.225-45/2001 não deixa dúvidas de que os mecanismos de incorporação das referidas parcelas não foram restabelecidos por este último normativo.

*Ao tratar da mesma matéria, a Lei nº 9.527/1997 emitiu dois comandos distintos: a) a extinção dos mecanismos de incorporação de gratificações oriundas do desempenho de funções comissionadas ou cargos em comissão (**caput** do art. 15); b) a conversão das parcelas já incorporadas em vantagem pessoal nominalmente identificada - VPNI (§ 1º do mesmo artigo).*

*A lei fez distinção clara entre o regime de incorporação de funções e a nova designação dada a parcelas já incorporadas. Se considerássemos que apenas a conversão das referidas vantagens em VPNI fosse suficiente para extinguir o regime de incorporação de quintos, tal qual defendem os interessados, em relação à Medida Provisória nº 2.225-45/2001, haveríamos de admitir que a prescrição contida no **caput** do art. 15 da Lei nº 9.527/1997 seria inútil, o que contraria o mais basilar dos princípios da hermenêutica, segundo o qual a norma legal não contém dispositivos inócuos.*

A Lei nº 9.527/1997 extinguiu o regime de incorporação de quintos deferidos pela Lei nº 8.911/1994 e transformou as parcelas dele derivadas em vantagens nominalmente identificadas. Por sua vez, o art. 3º da MP nº 2.225-45/2001

apenas converteu as parcelas quintos e décimos integradas pela Lei nº 9.624/1998 em vantagem pessoal nominalmente identificada, não dispondo expressamente sobre o restabelecimento do mecanismo de incorporação, a que alude a revogada Lei nº 8.911/1994.

Em outras palavras, a MP nº 2.225-45/2001 não se sobrepõe à Lei nº 9.527/1997, apenas tratou da conversão em VPNI das parcelas concedidas pelos arts. 3º e 5º da Lei nº 9.624/1998.

No voto condutor da Decisão nº 925/1999-Plenário, sustentei que o escopo da Lei nº 9.624/1998 tem por objeto situações pretéritas e específicas, derivadas de direitos adquiridos à incorporação de quintos até 08/04/1998, observados os critérios estabelecidos pelo art. 3º do referido diploma legal, bem como ao cômputo da última parcela de décimos aos que, após implementarem o interstício de 12 meses, antes de 10 de novembro de 1997, tinham resíduo temporal decorrente do início da contagem do interstício subsequente, de acordo com a sistemática adotada pela redação original do art. 3º da Lei nº 8.911/1994. Neste caso, tinha a Lei redação expressa e inovadora que necessitava ser compatibilizada com o sistema.

Portanto, não é correto afirmar que a Lei nº 9.624/1998, muito menos a MP nº 2.225-45/2001, tenha revogado a Lei nº 9.527/1997, a ponto de reprimir todos os mecanismos de incorporação de quintos de funções comissionadas, ou de cargos em comissão.

No sistema jurídico pátrio, a repristinação apenas ocorre com a expressa dicção legal, para restabelecimento de norma revogada, como exige o art. 2º, § 3º, da Lei de Introdução ao Código Civil.

Longe de reinaugurar mecanismos de incorporação de vantagens decorrentes do exercício de funções comissionadas ou cargos em comissão, o art. 3º da MP nº 2.225-45/2001 buscou, tão somente, contornar situação não-isonômica, surgida com a vigência da Lei nº 9.624/1998.

À época da edição da referida medida provisória, coexistiam duas situações diversas, porém derivadas de mesmo fato: uma, surgida como deferimento de parcelas de quintos e décimos, com fulcro no art. 3º e 5º da Lei nº 9.624/1998; outra, ocorrida com o pagamento de incorporações decorrentes dos arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911/1994, contudo convertidas em VPNI. Tratava-se, ontologicamente, das mesmas parcelas salariais, com a diferença de que a primeira era corrigida pela alteração dos valores das funções de confiança e cargos comissionados, e, a segunda, pelos reajustes gerais do funcionalismo público federal, numa evidente afronta ao princípio da igualdade.

Também não há falar em restauração do regime de incorporação de quintos ao argumento de que os conceitos dos arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911/1994 tenham sido apropriados pela MP nº 2.225-45/2001. Essa interpretação, além de travestir-se em repristinação tácita, vedada pelo art. 2º, § 3º da LICC, não se coaduna com o regime constitucional de direito administrativo que exige reserva de lei estrita para aumento de despesa com pessoal do serviço público,

conforme determinam os arts. 37, inciso X, e 169, § 1º, da CF/88. A extrapolação dos limites fixados pela MP nº 2.225-45/2001 – conversão de parcelas já incorporadas em VPNI – significa a usurpação, pelo heremeneuta, de competência do legislador ordinário e violação ao princípio da separação dos poderes, pois somente cabe ao Parlamento a aprovação de lei de iniciativa do Poder Executivo que autorize o aumento de dispêndios com o funcionalismo público federal.

Por fim, convém contextualizar os fatos ocorridos quando se deu a edição da MP nº 2.225-45/2001. Desde as publicações das medidas provisórias que precederam a Lei nº 9.527/1997, ficam evidentes os objetivos do Estado de reduzir os excessivos gastos de pessoal que pudessem frustrar o equilíbrio fiscal das contas de governo federal.

*Como ressaltou a Secretaria dos Recursos, esse compromisso é reforçado pela própria exposição de motivos à MP nº 2.225-45/2001 (EM nº 287/MP, de 04 de setembro de 2001), segundo a qual a redação proposta para o art. 62-A da Lei nº 8.112/90 visa transformar em VPNI as parcelas já incorporadas da retribuição devida pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de natureza especial, por tratar-se de vantagens que já **não se incorporam às remunerações**.*

Além disso, a adoção do entendimento do relator, que considero absolutamente ilegal, causará imenso impacto orçamentário nos gastos públicos com pessoal, razões pelas quais acompanho a proposta da unidade técnica, no sentido de conhecer dos pedidos de reexame para, no mérito, negar-lhes provimento.”

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nestes autos com fundamento no art. 18 da Resolução nº 64/96-TCU e nos termos da Portaria nº 191, de 25 de agosto de 2003, tendo em vista tratar-se de processo afeto ao Ministro responsável pela Lista de Unidades Jurisdicionadas nº 03, biênio 2005/2006.

2. Irresignados com os Acórdãos 731/2003 e 732/2003, ambos de Plenário (*in* Ata 23/2003, Sessão de 18/06/2003), o Sindicato dos Servidores Públicos Federais da Justiça do Trabalho da 15ª Região – Sindiquinze, a Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra, o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal – Sindjus/DF, o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – Sindilegis e a Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União – Fenajufe interpuseram Pedidos de Reexame, objetivando a alteração dos referidos acórdãos para o fim de ensejar a incorporação de quintos no período entre 09/04/1998 e 04/09/2001.

3. Os recursos supracitados foram conhecidos pelo Ministro-Relator, com efeito suspensivo sobre os itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 731/2003 e sobre o item 9.1 do Acórdão 732/2003, consoante os termos do artigo 48, c/c o artigo 33 da Lei 8.443/92.

4. Dispõem os itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 731/2003 – Plenário:

“9.1. conhecer da presente Representação, com fulcro nos arts. 1º, inciso XXIV, e 237, inciso III, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. deixar assente que o art. 3º da Medida Provisória nº 2.225-45, de 04/09/2001, não restabeleceu dispositivos legais anteriormente revogados de modo a permitir a incorporação de novas de quintos ou décimos; antes, tão-somente transformou em vantagem pessoal nominalmente identificada as parcelas até então já integradas à remuneração dos servidores;

9.3. determinar ao Tribunal Superior do Trabalho, aos Tribunais Regionais do Trabalho do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Distrito Federal, Alagoas e Sergipe e ao Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal que se abstenham de conceder a seus servidores novas parcelas de ‘quintos’ ou ‘décimos’, posteriormente a 08/04/1998, ressalvada a possibilidade de cômputo do tempo residual de exercício de funções comissionadas não empregado até 10/11/97, nos termos da Decisão nº 925/1999 TCU – Plenário;

9.4. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que oriente as Unidades Técnicas do Tribunal no sentido de verificarem, junto aos órgãos e entidades da Administração Federal, a estrita observância do entendimento firmado no presente Acórdão;”

5. Dispõe o item 9.1 do Acórdão 732/2003 - Plenário:

“9.1. determinar a todos os órgãos do Poder Judiciário que se abstenham de conceder a seus servidores novas parcelas de ‘quintos’ ou ‘décimos’, posteriormente a 08/04/1998, ressalvada a possibilidade de cômputo do tempo residual de exercício de funções comissionadas não empregado até 10/11/97, nos termos da Decisão nº 925/1999 TCU – Plenário;”

6. Importa ressaltar que os elementos trazidos aos autos por meio dos recursos, que visam modificar os referidos acórdãos exarados, consubstanciam-se em precedentes jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Ministério Público Federal e do Tribunal Superior do Trabalho, os quais se caracterizam como fatos novos e ensejam a reapreciação da matéria, consoante os princípios do Direito e da Lei Orgânica deste Tribunal.

7. Considerando que o parecer da Serur, acostado às f. 34/53 (Vol. 24), norteia-se pelo voto do Sr. Ministro-Relator Guilherme Palmeira presente nos Acórdãos 731 e 732/2003-Plenário, permito-me trazer aqui mais uma vez o meu posicionamento anteriormente exarado a respeito da matéria, tendo em vista que juntamente com um breve histórico que apresentei, expus uma síntese do entendimento do Sr. Ministro-Relator, bem como do meu entendimento, que ora passo a transcrever:

“Os autos tratam da representação formulada pelo Sr. Procurador-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal, Dr. Lucas Rocha Furtado, visando a apuração de eventuais irregularidades praticadas no Tribunal Superior do Trabalho e nos Tribunais Regionais do Trabalho do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, do Paraná e do Distrito Federal, relativas à incorporação da vantagem denominada “quintos” à remuneração de seus servidores após a sua extinção.

2. O tema central ora debatido diz respeito à correta interpretação e aplicação do contido na Medida Provisória 2.225-45, de 04.09.2001, cujo estudo e tratamento se tornaram bastante relevantes ante a promulgação da Emenda Constitucional 32, que concedeu caráter permanente à referida medida provisória, e desse modo permanecerá em vigor por tempo indeterminado até o advento de medida provisória ulterior que a revogue explicitamente ou até a deliberação definitiva do Congresso Nacional. 3. A controvérsia reside no disposto no artigo 3º da referida MP que ordena a inclusão do artigo 62-A na Lei 8.112/90.

4. Em face de uma série de dispositivos legais tratando da matéria e ante a natureza complexa de que se reveste o tema, vale discorrer brevemente sobre o seu histórico.

BREVE HISTÓRICO

5. A vantagem dos quintos, instituída, inicialmente, pela Lei 6.732/79, previa a incorporação de cargo ou função de confiança a partir do 6º ano de exercício de função, exigindo um período de carência de 5 anos. Tal instituto tinha por fim evitar o decesso remuneratório do servidor ocupante de cargo ou função de confiança que viesse a ser dispensado em momento futuro.

6. Com o advento da Lei 8.112/90, novo disciplinamento foi dado ao assunto, mediante o seu artigo 62, que dispôs sobre a incorporação de 1/5 a cada ano de exercício da função, até o limite de 5 anos, sem a exigência do período de carência de 5 anos.

7. Mediante a publicação da Lei 8.911/94, foi regulamentado de maneira mais clara o instituto, por meio dos seus artigos 3º e 10, dispondo sobre os critérios para ser concedida a vantagem prevista no artigo 62 da Lei 8.112/90.

8. Posteriormente, houve uma série de edições e reedições de Medidas Provisórias, tratando da matéria e que foram, finalmente, convertidas na Lei 9.624, de 02.04.98 e na Lei 9.527, de 10.12.97.

9. Recuando um pouco no tempo para recuperar o sentido histórico da edição dessas leis, verifica-se que a Lei 9.624/98, embora editada depois da Lei 9.527/97, resultou de medida provisória editada em primeiro lugar, a MP 831, de 18/01/95, enquanto a Lei 9.527/97 teve origem na MP 1.522/96, de 10/10/96. Verifica-se, então, que o legislador valeu-se de duas séries de medidas provisórias, intercaladas e com implicações recíprocas.

10. Ao ser editada pela primeira vez, a MP 831 extinguiu pura e simplesmente a possibilidade de incorporação de quintos. Em sua 9ª reedição, com o número de MP 1.160, de 26/10/95, mudou o legislador de idéia quanto à extinção da incorporação, deferiu a incorporação de quintos até aquele momento e optou por inaugurar uma nova sistemática, mais dificultosa,

passando a prever a incorporação não de quintos, mas de décimos. A fim de uniformizar as parcelas incorporadas, determinou a conversão, a partir de 1º de novembro de 1995, dos quintos já incorporados em décimos, à razão de dois décimos para cada quinto, e estabeleceu o limite de dez décimos.

11. Aqui encontramos a gênese do artigo 2º da Lei 9.624/98, que, antes da conversão, tomou a forma de diversas medidas provisórias, entre elas, a MP 1.480, de 05/06/96, a MP 1.480-40, de 27/02/98, e finalmente, a MP 1.644-41, de 1998, que foi convertida na Lei 9.624/98.

12. A partir de 1º de novembro de 1995, portanto, houve a conversão dos quintos em décimos e a paulatina incorporação de décimos.

13. Ocorre, entretanto, que, em novembro de 1997, o legislador editou a MP 1.595-14, precursora da Lei 9.527/97, por meio da qual extinguiu novamente a incorporação prevista nos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94 e transformou, a partir de 11/11/97, as parcelas incorporadas até aquela data em VPNI.

14. Com a edição da Lei 9.527/97, foi dada nova redação ao artigo 62 da Lei 8.112/90, extinta a incorporação de parcelas dos quintos, revogados os artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94 e ainda foi ratificada a transformação das parcelas já incorporadas em vantagem pessoal nominalmente identificada – VPNI a partir de 11/11/97.

Assim dispunha a Lei 9.527/97, em seu artigo 15:

“Art. 15. Fica extinta a incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994.

§ 1º. A importância paga em razão da incorporação a que se refere este artigo passa a constituir a partir de 11 de novembro de 1997, vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita exclusivamente à atualização decorrente da revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.”

15. Já a Lei 9.624/98 revigorou a incorporação ou atualização das parcelas, bem como determinou a transformação dos quintos em décimos.

A Lei 9.624/98 assim estabelecia em seus artigos 2º, 3º e 5º:

“Art. 2º. Serão consideradas transformadas em décimos, a partir de 1º de novembro de 1995 e até 10 de novembro de 1997, as parcelas incorporadas à remuneração, a título de quintos, observado o limite máximo de dez décimos.

Parágrafo único. A transformação de que trata este artigo dar-se-á mediante a divisão de cada uma das parcelas referentes aos quintos em duas parcelas de décimos de igual valor.

Art. 3º. Serão concedidas ou atualizadas as parcelas de quintos a que o servidor faria jus no período compreendido entre 19 de janeiro de 1995 e a data de publicação desta Lei, mas não incorporadas em decorrência das normas à época vigentes, observados os critérios:

I – estabelecidos na Lei nº 8.911, de 1994, na redação original, para aqueles servidores que completaram o interstício entre 19 de janeiro de 1995 e 28 de fevereiro de 1995;

II – estabelecidos pela Lei nº 8.911, de 1994, com a redação dada por esta Lei, para o cálculo dos décimos, para os servidores que completaram o interstício entre 1º de março e 26 de outubro de 1995.

Parágrafo único. Ao servidor que completou o interstício a partir de 27 de outubro de 1995 é assegurada a incorporação de décimo nos termos da Lei nº 8.911, de 1994, com a redação dada por esta Lei, com efeitos financeiros a partir da data em que completou o interstício.

(...)

Art. 5º. Fica resguardado o direito à percepção dos décimos já incorporados, bem como o cômputo do tempo de serviço residual para a concessão da próxima parcela, até 10 de novembro de 1997, observando-se o prazo exigido para a concessão da primeira fração estabelecido pela legislação vigente à época.”

16. Este Tribunal, ao examinar o alcance da Lei 9.624/98, firmou por seu Colegiado Pleno o seguinte entendimento (Decisão 925/99, *in* BTCU 75/99):

“(…)

8.1.1. é devida a incorporação, ou a atualização de quintos, com fundamento no art. 3º, *caput*, da Lei 9.624/98, até 8.4.98, adotando-se, para tanto, os critérios contidos na redação original do art. 3º da Lei 8.911/94;

8.1.2. é assegurado, nos termos do art. 5º da Lei 9.624/98, o cômputo do tempo residual de exercício de funções comissionadas não empregado, até 10.11.97, para a incorporação de parcela de décimo, com termo final na data específica em que o servidor complete o interstício de doze meses, de acordo com a sistemática definida na redação original do art. 3º da Lei 8.911/94;

8.1.3. as parcelas incorporadas à remuneração, na forma de quintos, deverão ser transformadas em décimos e estes deverão ser transformados em vantagem pessoal nominalmente identificada;

(…)”

17. Entendeu, assim, esta Corte de Contas, no referido *decisum*, que os quintos foram definitivamente transformados em VPNI com a vigência da Lei 9.527/97, em face de que a Lei 9.624/98 veio tão-somente tratar do disciplinamento dos tempos residuais e da transformação de quintos em décimos.

18. Ante essa derradeira abordagem procedida por este Tribunal sobre o tema, a questão ficou pacificada por um certo período até a edição da Medida Provisória 2.225-45/2001, objeto central do presente debate. A redação da referida MP constitui um verdadeiro desafio ao intérprete da norma legal. E por

essa razão, solicitei vista dos autos para uma melhor análise do tema, voltando, no momento, a debater sobre a matéria com o intuito de obter sua correta interpretação.

ENTENDIMENTO DO MINISTRO-RELATOR GUILHERME PALMEIRA

19. Segundo o entendimento do Sr. Ministro Relator, a chave para encontrar o sentido da Medida Provisória estaria na Lei 9.624/98. A par do entendimento deste Tribunal (Decisão Plenária 925/99, subitem 8.1.3), de que as parcelas incorporadas sob a forma de quintos deveriam ser transformadas em décimos e posteriormente, em vantagem pessoal nominalmente identificada, aduz o Relator que o disposto no artigo 2º da Lei 9.624/98 tratou da transformação das parcelas incorporadas em décimos, mas não em VPNI. Desse modo, entende que o § 1º do artigo 15 da Lei 9.527/97, que tratou da transformação das parcelas incorporadas em VPNI, teria sido derogado pelo artigo 2º da Lei 9.624/98. 20. Em conclusão do seu raciocínio, o Relator discorre que, como até a véspera da MP 2.225-45, os servidores tinham integrado à sua remuneração décimos de funções gratificadas e encontrava-se extinto o regime de incorporação de novas parcelas, o disposto no artigo 62-A da Lei 8.112/90 teve como objetivo apenas transformar as parcelas de décimos em VPNI. E quanto ao motivo da alusão na MP aos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94 e ao artigo 3º da Lei 9.624/94, consigna que seria tão-somente o de especificar a vantagem que estava sendo transformada.

21. Permito-me aqui dissentir da conclusão da interpretação dada pelo ilustre Relator ao artigo 3º da Lei 2.225-45/2001.

22. Como se verifica, o ponto central da argumentação expendida pelo Relator é o de que, com base no que dispõem os artigos 2º e 15 da Lei 9.624/98 (cf. parecer GQ-208 da AGU), “as parcelas incorporadas – que à época encontravam-se transformadas em VPNI – foram *retransformadas* em décimos”. Nesse ponto, pois, entende o Relator que foi derogada a Lei 9.527/97, mais precisamente o § 1º de seu artigo 15.

23. Argumenta-se que o disposto nos artigos 2º e 15 da Lei 9.624/98 (dispositivos de lei posterior) teria derogado o § 1º do artigo 15 da Lei 9.527/97 (dispositivo de lei anterior), sendo assim aplicável à espécie o artigo 2º da Lei de Introdução ao Código Civil – LICC (Decreto-lei 4.657/1942), que assim dispõe em seu § 1º:

“A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”

24. O que ora se pretende demonstrar é que não houve a indigitada derrogação do § 1º do artigo 15 da Lei 9.527/97 pelos artigos 2º e 15 da Lei

9.624/98, pela simples razão de que a vigência das normas veiculadas por estes artigos é anterior à publicação da Lei 9.527/97, senão vejamos.

25. As normas que essas leis veiculam não ingressaram no ordenamento jurídico apenas no momento de sua promulgação. Vinham já produzindo efeitos desde o momento em que introduzidas nas medidas provisórias que as antecederam.

26. No caso específico dos comandos existentes nos artigos 2º e 15 da Lei 9.624/98, verifica-se que esses dispositivos de lei já encontravam-se em vigor e dotados de plena eficácia, desde o dia 5/12/97, momento da publicação da MP 1.480-37, no caso do artigo 2º, e desde o dia 15/02/97, momento da publicação da MP 1.480-27, no caso do artigo 15, na forma a seguir transcrita:

Medida Provisória 1.480-27, de 14 de fevereiro de 1997:

“Art. 16 Para efeito do cálculo do limite máximo estabelecido pelo art. 3º da Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994, excluem-se da remuneração as parcelas relativas à diferença de vencimentos nominalmente identificada decorrente de enquadramento e os décimos incorporados.”

Medida Provisória 1.480-37, de 4 de dezembro de 1997:

“Art. 2º Serão consideradas transformadas em décimos, a partir de 1º de novembro de 1995 até 10 de novembro de 1997, as parcelas incorporadas à remuneração, a título de quintos, observado o limite máximo de dez décimos.”

(...)

“Art. 15 Para efeito do cálculo do limite máximo estabelecido pelo art. 3º da Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994, excluem-se da remuneração as parcelas relativas à diferença de vencimentos nominalmente identificada decorrente de enquadramento e os décimos incorporados.”

27. Percebe-se claramente que ambos os dispositivos possuem redação idêntica a dos artigos 2º e 15 da Lei 9.624/98.

28. Importante ressaltar que as medidas provisórias que se seguiram à MP 1.480-37, de 4/12/97, mantiveram a mesma redação expressa em seus artigos 2º e 15, até o momento final de conversão na Lei 9.624/98. De fato, a publicação da Lei 9.624/98 apenas confirmou e convalidou (artigo 20) as redações dos artigos 2º e 15, inicialmente estabelecidas pelas MPs 1.480-37 e 1.480-27, e repetidas pelas MPs que lhes sucederam.

29. Como destacado na ADIn 691 (RTJ 140/797), “a sua aprovação e promulgação integrais [da medida provisória] apenas lhe tornam definitiva a

vigência, com eficácia *ex tunc* e sem solução de continuidade, preservada a identidade originária do seu conteúdo normativo”.

30. Destarte, preservada a identidade originária do conteúdo normativo dessas medidas provisórias, com eficácia *ex tunc*, observa-se que anteriormente à publicação da Lei 9.527/97, ocorrida em 11/12/97, o comando legal de conversão de quintos em décimos, a partir de 1º de novembro de 1995 até 10 de novembro de 1997, disposto no artigo 2º da Lei 9.624/98, já vigia e possuía plena eficácia, desde o advento da MP 1.480-37, de 4/12/97 (v. redação do seu artigo 2º). Igualmente, a expressão “os décimos incorporados”, colocada na parte final da redação do artigo 15 da Lei 9.624/98, refere-se a parcelas de décimos existentes desde o advento da MP 1.480-27, de 14/02/97 (v. redação do seu art. 16), cuja transformação em VPNI ocorrera em 11/11/1997, por força do § 1º do artigo 15 da Lei 9.527/97. É de se ressaltar, todavia, que os textos, hoje dispostos nos artigos 2º e 15 da Lei 9.624/98 vigiam ainda sob a forma de medidas provisórias, mas com força de lei, nos termos do que dispõe o artigo 62 da Constituição Federal.

31. Assim, não podemos admitir a aplicação do disposto no artigo 2º da LICC ao presente caso, vez que os comandos insertos nos artigos 2º e 15 da Lei 9.624/98, supostamente responsáveis pela derrogação tácita do § 1º do artigo 15 da Lei 9.527/97, são anteriores à Lei 9.527, de 10 de dezembro de 1997 (cf. artigo 2º da MP 1.480-37, DOU de 5/12/97 e artigo 16 da MP 1480-27, de 14/02/1997).

32. Com esse resgate da origem e evolução dos dispositivos, resulta claro que a transformação das parcelas incorporadas em décimos é anterior à transformação dessas mesmas parcelas em VPNI, não obstante os dispositivos legais que conferiram eficácia às ditas transformações estarem dispostos em medidas provisórias diferentes.

33. A dúvida que surgiu na interpretação desses dispositivos ocorreu exatamente em razão de a MP originária da extinção definitiva dos quintos e transformação das parcelas em VPNI ter sido convertida em lei (Lei 9.527/97) em momento anterior (11/12/97) ao da conversão da MP que transformava essas mesmas parcelas em décimos (Lei 9.624, de 02/04/98).

34. Desse modo, não procede a assertiva do ilustre Relator de que o § 1º do artigo 15 da Lei 9.527/97 (que transformou as parcelas incorporadas em VPNI) teria sido derogado pelo artigo 2º da Lei 9.624/98 (que tratou da conversão de quintos em décimos a partir de 1º de novembro de 1995 até 10 de novembro de 1997).

35. Por conseguinte, não prospera o argumento de que até a véspera da MP 2.225-45, os servidores tenham integrado à sua remuneração décimos de funções gratificadas e de que o artigo 62-A da Lei 8.112/90 tenha tido como objetivo apenas transformar as parcelas de décimos em VPNI, tendo em vista que até o advento da MP 2.225-45, o servidor teria, na realidade, integrado à sua remuneração a VPNI e uma parcela de quintos, como iremos demonstrar mais adiante. Afirmar que o motivo da alusão na MP aos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94 e ao artigo 3º da Lei 9.624/98 é o de tão-somente especificar a vantagem que estava sendo transformada mostra-se insuficiente a retratar a **mens legis** do diploma legal, além do que o Relator tratou de décimos e os referidos dispositivos referem-se a quintos, como demonstraremos a seguir.

ENTENDIMENTO DO MINISTRO-REVISOR LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

36. Estudando a presente matéria, ficamos perplexos diante do cipoal de medidas provisórias e suas inúmeras reedições até se converterem em leis que, no decorrer desse longo processo, se entrelaçam, se imiscuem, dificultando a sua correta compreensão por parte do intérprete da lei e de todos os que são direta ou indiretamente afetados por seus comandos.

37. Ao efetuar o exame da presente matéria, concluí, tal qual o Relator, que a sua solução estaria na devida interpretação da Lei 9.624/98. Para apreendermos o sentido correto do comando contido na Medida Provisória 2.225-45/2001, é, portanto, imprescindível a exata compreensão daquele diploma legal.

38. Andou bem a Decisão Plenária 925/99, por seu ilustre Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, analisando o alcance da Lei 9.624/98, ao firmar o entendimento de que “é devida a incorporação, ou a atualização de quintos, com fundamento no art. 3º, **caput**, da Lei 9.624/98, até 8.4.98, adotando-se, para tanto, os critérios contidos na redação original do art. 3º da Lei 8.911/94;”.

39. Todavia, o referido **decisum** ao dispor que “as parcelas incorporadas à remuneração, na forma de quintos, deverão ser transformadas em décimos e estes deverão ser transformados em vantagem pessoal nominalmente identificada” extrapolou os limites da Lei 9.527/97 e da Lei 9.624/98, visto que, além de dispor sobre a transformação em VPNI de parcelas incorporadas com base nos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94 (como já havia sido previsto no § 1º do artigo 15 da Lei 9.527/97), dispôs também, indevidamente, sobre a transformação em VPNI de parcela incorporada com base no artigo 3º da Lei 9.624/98, sendo que em nenhum momento foi prevista tal transformação.

40. Assim, com a Decisão 925/99, foi dado tratamento idêntico (transformação em VPNI) às parcelas de quintos incorporadas com base na Lei 8.911/94 e na Lei 9.624/98, sem haver qualquer dispositivo que autorizasse a transformação da parcela incorporada da Lei 9.624/98 em VPNI.

41. A fim de melhor vislumbrarmos o assunto, transcrevo o artigo 15, §§ 1º e 2º da Lei 9.527/97:

“Art. 15. Fica extinta a incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994.

§ 1º. A importância paga em razão da incorporação a que se refere este artigo passa a constituir a partir de 11 de Novembro de 1997, vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita exclusivamente à atualização decorrente da revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.

§ 2º. É assegurado o direito à incorporação ou atualização de parcela ao servidor que, em 11 de Novembro de 1997, tiver cumprido todos os requisitos legais para a concessão ou atualização a ela referente.”

42. Conforme se verifica da transcrição do dispositivo supramencionado, conforme o § 2º do artigo 15 da Lei 9.527/97, foi autorizada a incorporação ou atualização de parcelas de quintos até 11 de novembro de 1997, para, em seguida, serem essas parcelas transformadas em vantagem pessoal nominalmente identificada, consoante determina o § 1º do artigo 15 da aludida lei.

43. Já o artigo 3º da Lei 9.624/98, dispunha em seu **caput**:

“Art. 3º Serão concebidas ou atualizadas as parcelas de quintos a que o servidor faria jus no período compreendido entre 19 de janeiro de 1995 e a data de publicação desta Lei (08/04/98), mas não incorporadas em decorrência das normas à época vigentes, observados os critérios: (...)”

44. Como se pode observar, o artigo 3º da Lei 9.624/98 veio permitir a incorporação ou atualização de parcela de um único quinto, cujo termo final do interstício tivesse ocorrido no período de 19/01/95 até 08/04/98, mais especificamente, no período compreendido entre 12/11/97 até 08/04/98, visto que até 11/11/97, já havia a disposição dos §§ 1º e 2º do artigo 15 da Lei 9.527/97, incorporando parcelas de quintos e convertendo-as em VPNI. Assim, a parcela que viesse a ser incorporada nesse período (de 12/11/97 a 08/04/98) seria a título de quinto e não estaria sujeita à conversão em VPNI, tendo em vista que nem a Lei 9.624/98, sequer outro diploma legal tratou expressamente dessa conversão. Por conseguinte, é indevida a conclusão de que a parcela incorporada com base no artigo 3º da Lei 9.624/98 tenha sido igualmente transformada em VPNI tal como as parcelas incorporadas com base nos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94.

45. Assim, até a edição da MP 2.225-45 perdurou uma situação algo inconveniente, pois vantagens idênticas, oriundas do mesmo instituto, estavam a receber tratamento distinto em razão apenas da data de incorporação ao patrimônio jurídico do servidor, isto é, os quintos incorporados até 11/11/97 estavam transformados em VPNI e sofriam os reajustes gerais devidos aos servidores, enquanto o quinto incorporado após essa data não estava transformado em VPNI e mantinha sua vinculação com os valores atribuídos às funções comissionadas a ele associado.

46. A edição da MP 2.225-45/2001 veio uniformizar o tratamento dado às parcelas dos quintos incorporados. Mas o seu objetivo não se limitou a isso.

47. Senão, vejamos: o artigo 3º da MP 2.225-45/2001 acresce o artigo 62-A à redação da Lei 8.112/90 da seguinte forma, **in verbis**:

“Art. 3º Fica acrescido à Lei nº 8.112, de 1990, o art. 62-A, com a seguinte redação:

‘Art. 62-A. Fica transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI a incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994, e o art. 3º da Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998.

Parágrafo único. A VPNI de que trata o *caput* deste artigo somente estará sujeita às revisões gerais de remuneração dos servidores públicos federais.’”

48. Analisando detidamente o contido no atual artigo 62-A da Lei 8.112/90, verifico que o dispositivo legal prevê a transformação em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI das parcelas incorporadas relativas aos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94 e da parcela incorporada com base no artigo 3º da Lei 9.624/98.

49. Num exame superficial, poderíamos pensar tratar-se da repristinação dos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94, visto que foram expressamente revogados pelo artigo 18 da Lei 9.527/97. Contudo, tal conclusão é errônea, considerando que a repristinação, em nosso Direito pátrio, somente se dá mediante forma expressa. O que houve de fato foi a apropriação do conteúdo de uma lei revogada, como bem colocou a instrução da Sefip, acompanhada pelo Ministério Público. Desse modo, o conteúdo dos referidos dispositivos são utilizados validamente conferindo eficácia ao disposto no artigo 62-A da Lei 8.112/90.

50. Como o conteúdo dos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94 previam a incorporação de parcelas de quintos da gratificação do cargo ou função para o qual o servidor foi designado ou nomeado, a cada doze meses de efetivo exercício, até o limite de cinco quintos, entendo que, dessa mesma forma, deva ser aproveitado para a compreensão da **mens legis** da parte inicial do contido no artigo 62-A da Lei 8.112/90.

51. E quanto ao artigo 3º da Lei 9.624/98 que dispôs em seu **caput** que “Serão concedidas ou atualizadas as parcelas de quintos a que o servidor faria jus no período compreendido entre 19 de janeiro de 1995 e a data de publicação desta Lei (08/04/98), mas não incorporadas em decorrência das normas à época vigentes (...)”, observados determinados critérios, este Tribunal, por seu Colegiado Pleno, mediante a retromencionada Decisão 925/99, **in** BTCU 75/99, entendeu que se tratava de incorporação/atualização de quintos, com a adoção dos critérios contidos na redação original do artigo 3º da Lei 8.911/94.

52. O Ministro Revisor Ubiratan Aguiar ressaltou esse mesmo entendimento em seu Voto Revisor:

“Esse artigo (reportando-se ao artigo 3º da Lei 9.624/98) objetivou expressamente atualizar e/ou conceder novas parcelas de quintos para todos os servidores até a data da lei (08.04.1998). Realizou tal intento por intermédio da técnica legislativa de se apropriar dos conceitos inaugurados pela Lei nº 8.911/94, e já revogados pela Lei nº 9.527/97, ao fazer menção expressa a esses dispositivos. Assim, essa lei concedeu a todos os servidores públicos

federais nova parcela de quintos, ao referir-se expressamente aos arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911/94.”

53. Assim, voltando à compreensão da inteligência disposta no artigo 62-A da Lei 8.112/90, o que está se tratando na realidade é da incorporação de parcelas dos quintos e da sua transformação em VPNI, com a edição da MP 2.225-45/2001. Se o artigo 62-A da Lei 8.112/90 dispõe que “*Fica transformada (no tempo presente) em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI (quer dizer que até aquele momento não havia ocorrido a transformação) a incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994 (leia-se parcelas de quintos), e o art. 3º da Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998 (leia-se parcela de quintos), em breves palavras, entenda-se: “Fica transformada em VPNI a incorporação das parcelas dos quintos”.*

54. O questionamento que poderia ser levantado é quanto à razão de o artigo 62-A da Lei 8.112/90 cuidar da transformação em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI da incorporação da vantagem dos quintos relativos aos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94, visto que tal matéria já havia sido tratada pelo artigo 15 da Lei 9.527/97, com o acréscimo de que a incorporação estaria extinta a partir de 11/11/97, data da publicação da referida lei.

55. Como a lei não contém expressões inúteis, absurdo seria concluir que a referida norma viesse a dispor sobre algo que já havia sido tratado anteriormente. Assim, não poderia o artigo 62-A da Lei 8.112/90, em sua parte inicial, estar cuidando das parcelas já incorporadas e transformadas em VPNI em 11/11/97, pois essas foram devidamente tratadas pelo artigo 15 e §§ da Lei 9.527/97. Então só poderia estar o diploma legal tratando de novas parcelas que estariam sendo incorporadas e transformadas em VPNI mediante a MP 2.225-45/2001.

56. Assim, a análise detida da norma leva-nos à compreensão de que o *caput* do artigo 15 da Lei 9.527/97 foi tacitamente revogado com a edição da MP 2.225-45/2001, visto que essa MP foi realmente editada posteriormente àquela norma, sendo com ela incompatível, à luz do § 1º, artigo 2º da Lei de Introdução do Código Civil. Com a revogação do dispositivo legal que extinguiu a incorporação das parcelas dos quintos, a MP 2.225-45/2001, ao acrescentar o artigo 62-A à redação da Lei 8.112/90, veio determinar a restauração da incorporação da vantagem dos quintos a partir de 09/04/98 até 04/09/2001, para então transformá-la em VPNI.

57. Quando o artigo 62-A da Lei 8.112/90 trata, em sua segunda parte, do artigo 3º da Lei 9.624/98, quis com isso o legislador dar tratamento uniforme às parcelas de quintos incorporadas, haja vista que a parcela incorporada com base no artigo 3º da Lei 9.624/98 não havia ainda sido transformada em VPNI.

58. Nessa linha de raciocínio, entendo que o artigo 62-A da Lei 8.112/90 veio, mais uma vez, revigorar a incorporação das parcelas de quintos a partir de 09/04/98 até 04/09/2001, data da edição da Medida Provisória 2225-45/2001.

59. Nesse sentido, a Medida Provisória 2.225-45/2001 pretendeu permitir a incorporação dos quintos até 04/09/2001, data da sua edição, na esteira da

compreensão dada ao contido na Lei 9.624/98. Ou seja, assim como a Lei 9.624/98 apropriou-se do conteúdo de uma lei revogada, revigorando assim os efeitos da incorporação até a data da sua publicação (08/04/98), igualmente a aludida MP utilizou-se dessa mesma técnica, restabelecendo mais uma vez os efeitos da incorporação até 04/09/2001.

60. Desse modo, a inteligência que melhor se coaduna à matéria é a de que a Medida Provisória 2.225-45/2001 veio permitir a extensão do prazo quanto à incorporação da vantagem de quintos no período de 09/04/98 até 04/09/2001, véspera de sua vigência, sendo a partir de então todas as parcelas de quintos incorporadas, inclusive a prevista no artigo 3º da Lei 9.624/98, transformadas em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, devendo este Tribunal firmar entendimento nesse sentido.”

8. Cabe também trazer aqui o pronunciamento da douta Procuradoria, no tocante aos argumentos apresentados pelo ilustre Relator dos acórdãos 731 e 732/2003-Plenário, bem como em relação ao parecer exarado pela Serur, *in verbis*:

“O voto do Eminentíssimo Relator dos acórdãos 731 e 732/2003 expôs importantes argumentos que agora este representante do MP/TCU tem a oportunidade de examinar.

Primeiramente, ao refutar a manifestação da Sefip, assevera que, em sendo uma inovação legislativa, o restabelecimento do regime de incorporação somente poderia gerar efeitos futuros (fl. 283).

Depois, considerando não abrigar a lei dispositivos inúteis, o voto condutor afirma que, nos termos da MP 2.225-45, o regime de incorporação, não tendo sido revogado expressamente, voltaria a existir indefinidamente, já que a Lei 9.527/97 delineou dois comandos distintos: a extinção da incorporação (caput do art. 15) e a transformação em vantagem pessoal (§ 1º do mesmo artigo). Ademais, a se entender dessa forma, estaria afetado o propósito da citada MP de contenção de gastos com o funcionalismo, bem como haveria contradição com a própria conversão das parcelas incorporadas em vantagem pessoal, que seria uma medida restritiva de direitos (fls. 283 a 284).

Após, tece considerações acerca da repristinação e nega que esta tenha ocorrido com o advento da Lei 9.624, de 1998 (fl. 284).

E, por fim, considerando que, com o advento da Lei 9.624/98, ficou revogado o § 1º do art. 15 da Lei 9.527/97, entende que o objetivo do art. 3º da MP 2.225-45 foi tão-somente transformar novamente parcelas incorporadas em vantagens pessoais nominalmente identificadas, sujeitas apenas às revisões gerais de remuneração dos servidores públicos.

A manifestação da Secretaria de Recursos – Serur – segue a mesma linha de raciocínio do voto acima mencionado, reiterando suas conclusões, e acrescentando algumas considerações que este membro do Parquet passa a relacionar.

Em primeiro lugar, definindo o sistema de incorporações de gratificações como proporcionador de “privilégios-não gerais”, dá ênfase ao caráter eminentemente estrito da interpretação a ser fornecida às normas que regem a matéria.

Em segundo lugar, justamente por ser objeto de interpretação estrita, o art. 3º da MP 2.225-45 não comportaria entendimento acerca de repristinação ou apropriação de conteúdo, considerando-a como “decisão voluntarista por ficção de direito”.

Por fim, a Serur sublinha que na Exposição de Motivos 287/MP/2001, juntada às fls. 54 e ss. do Vol. 24, consta que a proposta de MP não acarretará aumento de despesas, assim como que não houve nenhuma previsão orçamentária nesse sentido, condição necessária para o pagamento de vantagem pessoal decorrente de novas parcelas incorporadas.

Antes de avaliar a possibilidade de os novéis argumentos, acima resumidos, poderem, de alguma forma, alterar nossa manifestação pretérita, de fls. 194 a 199 do Vol. Principal, é importante ressaltar a excelência e lucidez dos pareceres contidos nos autos e, sobretudo, do relatório e votos condutores, revisores e complementares, o que denota quão complexa é a tarefa de interpretação de conteúdos legais onde falta clareza suficiente. Nesse sentido, não poderia deixar de ser destacada a qualidade do voto revisor de autoria do Eminentíssimo Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, elucidativo especialmente quando procede a uma cronologia das medidas provisórias nº 1.644-41, de 1998 (seqüência iniciada pela MP nº 831, de 18/01/1995), que foi convertida na Lei nº 9.624, de 1998, e nº 1.595-14, de 1997, convertida na Lei nº 9.527, de 1997, o que muito auxiliou na formação de nossa convicção a respeito do tema. No que concerne à primeira questão levantada, nada impede ter uma lei ou medida provisória efeito retroativo, não sendo fundamental tratar-se de uma inovação legislativa, mas sim se a norma está em conformidade com a Constituição, e não ofende o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito.

Quanto à afirmação de que, seguindo determinada linha de raciocínio, a conclusão seria que a MP 2.225-45 teria restabelecido as incorporações também para o futuro, não há de confundir técnica de redação com o princípio de que não há expressões inúteis na lei. A MP 2.225-45 não poderia transformar parcelas incorporadas em vantagem pessoal sem as extinguir, pois a extinção é pressuposto necessário; ao contrário, quando a Lei 9.624, de 1998, revoga o sistema de incorporação em um dispositivo, naturalmente deverá dizer em outro o que fazer com as parcelas incorporadas. Poderia a Lei, sem dúvida, ter disposto nos moldes da referida MP, mas não o fez, e procurou tratar de forma mais clara e minuciosa a questão. Entre várias maneiras de se dizer alguma coisa, sempre existirá a que utiliza menos palavras e que, às vezes, requererá maior esforço interpretativo, sem que se considere eivada de palavras inúteis uma redação onde se visou a maior clareza.

Tratando agora da tese invocada sobre a repristinação da Lei 8.911, de 1994, este órgão do MP/TCU concorda inteiramente com as posições constantes dos autos, no sentido de que seria necessário um comando legal expresso, em conformidade com a Lei de Introdução ao Código Civil - LICC, o que não ocorreu no caso da MP 2.225-45.

Já com relação ao fato de o § 1º do art. 15 da Lei nº 9.527, de 1997, ter sido revogado, vindo a referida MP apenas a regular o que fazer com as parcelas incorporadas, este membro do MP/TCU, apesar da lucidez do voto condutor, se

permite expor com maior ênfase seu entendimento. Ora, quando a Lei nº 9.624 (art. 3º) permite elastecer a incorporação até a data de sua publicação, sem dúvida dispôs de forma diversa do caput do art. 15 da Lei nº 9.527, de 1997, e portanto também o revogou. Assim, com a Lei nº 9.624, os servidores efetivos ocupantes de funções comissionadas passaram a conviver com uma situação inusitada: saiu do mundo jurídico o dispositivo que extinguiu a possibilidade de incorporação, porém nada se regulou quanto à situação dos comissionados após 08/04/1998 (data da publicação da Lei nº 9.624).

E é desse fato que este representante do Parquet forma seu entendimento do alcance do art. 3º da MP 2.225-45. Caso o executivo-legislador visasse apenas a transformar em vantagem pessoal as parcelas incorporadas até 08/04/1998, bastaria que fizesse menção, no art. 3º, à Lei nº 9.624, de 1998, e nada mais. A menção à revogada Lei nº 8.911, de 1994, no tempo presente, é desnecessária para esse fim e não serve a nenhum intuito de clareza, não se podendo extrair dela outro significado senão o de suprir um vácuo legal, normatizando situações subjetivas de ocupantes de funções comissionadas até a final transformação, das incorporações em vantagens pessoais, e sua conseqüente extinção, que só se deu em 04/09/2001. Portanto, parece inescapável concluir que houve apropriação do conteúdo da Lei 8.911 pela MP 2.225-45, conforme esclareceu o parecer da Sefip nos autos, devendo ser a data de 04/09/2001, véspera da publicação da MP no Diário Oficial, o termo final para incorporação de parcelas das funções comissionadas, pelo menos enquanto nova lei não dispuser de maneira diversa.

Além disso, as considerações da longa e minuciosa manifestação da Serur nos autos, em que pesem todas as citações e comparações lá consignadas, igualmente não constituem elemento suficiente para alterar o juízo deste membro do MP/TCU sobre a questão.

A Serur qualifica a concessão de incorporações de quintos como “privilégios-não gerais”. Se este representante do MP/TCU bem entendeu essa denominação, então essas concessões seriam privilégios conferidos a apenas uma espécie de privilegiados: os servidores públicos efetivos ocupantes de funções comissionadas. Assim, seguindo esse raciocínio, o gênero de privilegiados a que pertence a espécie acima denominada é, sem dúvida, o dos servidores públicos.

Ora, após as reformas constitucionais, bem como uma série de leis e decretos restritivos de direitos e a inocorrência, durante anos, de reajustes salariais, hoje estamos longe de considerar os servidores públicos efetivos como privilegiados, mormente sabendo que o ingresso a essa categoria se dá exclusivamente pelas portas do concurso público. De igual forma, os servidores efetivos normalmente ocupam cargos em comissão em decorrência de seu caráter, mérito e competência. Naturalmente, existem exceções, e não são poucas, mas, para corrigi-las há o regime disciplinar, que deve ser sempre aplicado. Na realidade, o que importa nesta linha de raciocínio é que, ao se considerarem todos os servidores públicos efetivos como privilegiados, uns mais, outros menos, se chegará neste processo a duas conclusões: uma espécie de má-fé presumida dos representantes das categorias profissionais que intentaram o presente recurso, e a generalização de que as normas que regem os benefícios dos servidores públicos, ao contrário de outras categorias profissionais, devem sempre ser interpretadas estritamente.

No entendimento deste representante do MP/TCU, hoje essas normas não devem ser interpretadas nem de maneira estrita, nem de maneira abrangente, mas sim conforme o direito.

Entretanto, ainda que se considere, conforme pensa a Serur, que o art. 3º da MP 2.225-45 deva ser interpretado da maneira a mais estrita, não há de se confundir a apropriação de conteúdo legal expressa num dispositivo com interpretação abrangente e elástica. Não é dispensável sublinhar que a apropriação de conteúdo legal, expressa num artigo de lei (aliás técnica utilizada no Acórdão nº 925/1999 – Plenário), é maneira de interpretar o que já se encontra dentro do dispositivo, e não se confunde com o emprego da analogia e da interpretação extensiva, essas sim espécies de uma exegese abrangente. De fato, a analogia se emprega para um caso não normatizado, a partir de norma que trata de situação diversa; a interpretação extensiva é utilizada para complementar uma norma que não dispôs, mas poderia ou deveria ter disposto sobre determinada caso; a apropriação de conteúdo legal, por sua vez, não procura fora da norma a seu deslinde, pois a norma a ser apropriada se encontra expressa no dispositivo legal.

Quanto à última consideração da Serur, impende consignar que as exposições de motivos não fazem parte da lei e apenas auxiliam, em caráter subsidiário, sua interpretação; tanto assim que as exposições de motivo das medidas provisórias que, ao final, resultaram na Lei nº 9.624, objeto do Acórdão nº 925/1999, igualmente, como tantas outras, não abordaram o aumento de despesas. Por fim, a inexistência de previsão orçamentária em nada nulifica a tese acima esposada, já que a MP 2.225-45 é posterior à lei de orçamento de 2001 (Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001), sendo necessária, naturalmente, autorização legal, para a efetivação de qualquer despesa pública, o que não se confunde com a lei que institui benefício de ordem patrimonial. Aliás, bem a propósito, cabe destacar que o art. 11 da MP 2.225-45 fez, sim, menção ao reflexo de sua aplicação nas finanças públicas, estabelecendo que os valores devidos até 31 de dezembro de 2001 passavam a constituir passivos a serem pagos parceladamente, admitindo, no parágrafo único, a possibilidade de antecipação do pagamento.”

9. Vale ressaltar que o Superior Tribunal da Justiça, por meio do Processo STJ 2.389/2004, em 14/12/2004, deferiu no âmbito daquela Corte Superior a incorporação de quintos até a edição da Medida Provisória 2.225-45/2001, à vista de diversas decisões administrativas e judiciais nesse sentido, bem como em face do deferimento pelo Senado Federal, em 29/10/2002, ao examinar administrativamente o assunto e de igual deferimento pelo Tribunal Superior do Trabalho, em processo administrativo, datado de 05/07/2002.

10. A referida incorporação de quintos foi deferida pelo Conselho de Administração do STJ, por maioria, consoante os termos do voto da Ministra-Relatora Eliana Calmon.

11. Votaram pelo deferimento os Ministros Barros Monteiro, Humberto Gomes de Barros, Cesar Asfor Rocha, José Arnaldo, Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon e Francisco Falcão e pelo indeferimento, os Ministros Ari Pargendler, José Delgado e Felix Fischer.

12. O Voto da ilustre Ministra-Relatora Eliana Calmon foi no seguinte sentido:

“A interpretação dos diversos dispositivos legais que se sucederam, revogando, reestruturando ou mesmo ripristinando norma antecedente, é complexa. Tanto que a assessoria jurídica do STJ opinou com parecer de vinte folhas, o que por si só demonstra a dificuldade para o intérprete.

Do parecer técnico, colho as seguintes afirmações para direcionar o meu entendimento:

a) as parcelas dos quintos foram extintas pela Lei 9.527/97, convertendo os quintos em décimos;

b) o problema surge em razão da cronologia das normas e das datas de conversão, porque a MP 1.160/95 só foi convertida na Lei 9.624 em 08/04/98, que foi atropelada, antes da conversão, pela Lei 9.527/97, anterior a ela, mas posterior à Medida provisória, deixando na normatização um vácuo;

c) a Medida Provisória 2.335/2001 pretendeu solucionar a questão, ao cuidar da transformação dos quintos da Lei 8.911/94 em vantagem pessoal, nominalmente identificada, tendo como parâmetro o dia 04 de setembro de 2001.

Além da interpretação lógica que tomo de empréstimo do parecer da assessoria, sem querer dele me estender nas premissas legislativas, louvo-me, com segurança, nas decisões administrativas e judiciais que, precedentemente, deram às normas a interpretação constante do parecer aqui mencionado. Neste sentido decidiu judicialmente o Tribunal Regional Eleitoral do DF, em precedente assim ementado:

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS ATÉ A EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.225-45, REPRISTINAÇÃO EXPRESSA DA LEI Nº 8.911/94 ATRAVÉS DA LEI Nº 9.624/98. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1 – ‘Não obstante os quintos incorporados antes ou à luz da Lei nº 9.527, de 11 de dezembro de 1997, tenham por esta sido transformados em vantagem pessoal nominalmente identificada – VPNI, a novel Lei nº 9.624/98 volta a empregar o termo ‘quintos’, guardando consonância, pois, com a previsão original da Lei nº 8.911/94. O emprego da expressão ‘quintos’ ou ‘décimos’, que haviam sido extintos pela Lei nº 9.527/97 acha-se espreado por toda a Lei 9.624/98 (arts. 2º, caput e parágrafo único, 3º, 4º, caput e § 1º, 9º e parágrafo único).’

II – ‘Diversos dispositivos da Lei nº 9.624/98 demonstram que houve expressa ripristinação da Lei Federal nº 8.911/94, norma que havia sido revogada, no que diz respeito à incorporação de quintos, pela Lei nº 9.527/97.’

III – ‘Tanto houve a ripristinação expressa da incorporação de quintos e das normas que a amparavam antes da Lei 9.527/97 (arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911, revogados expressis verbis por aquela), que o Poder Executivo logo ‘apressou-se’ em modificar a situação trazida pelo Congresso Nacional ao editar a Lei nº

9.624/98, editando a Medida Provisória nº 2.225-45, publicada na Edição Extra do Diário Oficial da União de 5 de setembro de 2001.’

IV – A par de reafirmar a legalidade do citado direito, este foi expressamente reconhecido pela administração desta Colenda Corte Eleitoral, o que culminou com a edição da Portaria nº 190/2002, determinando a incorporação e o efetivo pagamento. Dessarte, não existe qualquer motivo que enseje a sua abrupta suspensão, ato este que se afigura ilegal, e justifica, na espécie, a concessão do writ.

V – Ordem concedida à unanimidade, com efeitos financeiros a partir da lesão, por maioria.

Do Tribunal Superior Eleitoral, igualmente transcrevo ementa de decisão Judicial no mesmo sentido:

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS ATÉ A EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.225-45. REPRISTINAÇÃO EXPRESSA DA LEI Nº 8.911/94 ATRAVÉS DA LEI Nº 9.624/98. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1 – ‘Não obstante os quintos incorporados antes ou à luz da Lei nº 9.527, de 11 de dezembro de 1997, tenham por esta sido transformados em vantagem pessoal nominalmente identificada – VPNI, a novel Lei nº 9.624/98 volta a empregar o termo ‘quintos’, guardando consonância, pois, com a previsão original da Lei nº 8.911/94. O emprego da expressão ‘quintos’ ou ‘décimos’, que haviam sido extintos pela Lei nº 9.527/97 acha-se espreado por toda a Lei 9.624/98 (arts. 2º, caput e parágrafo único, 3º, 4º, caput e § 1º, 9º e parágrafo único).’

II – ‘Diversos dispositivos da Lei nº 9.624/98 demonstram que houve expressa repristinação da Lei Federal nº 8.911/94, norma que havia sido revogada, no que diz respeito à incorporação de quintos, pela Lei nº 9.527/97.’

III – ‘Tanto houve a repristinação expressa da incorporação de quintos e das normas que a amparavam antes da Lei 9.527/97 (arts. 3º e 10 da Lei 8.911, revogados expressis verbis por aquela), que o Poder Executivo logo ‘apressou-se’ em modificar a situação trazida pelo Congresso Nacional ao editar a Lei nº 9.624/98, editando a Medida Provisória nº 2.225-45, publicada na Edição Extra do Diário Oficial da União de 5 de setembro de 2001.’

IV – A par de reafirmar a legalidade do citado direito, este foi expressamente reconhecido pela administração desta Colenda Corte Eleitoral, o que culminou com a edição da Portaria nº 190/2002, determinando a incorporação e o efetivo pagamento. Dessarte, não existe qualquer motivo que enseje a sua abrupta suspensão, ato este que se afigura ilegal, e justifica, na espécie, a concessão do writ.

V – Ordem concedida à unanimidade, com efeitos financeiros a partir da impetração, por maioria.

O Senado Federal, examinando administrativamente o assunto, decidiu, em 29 de outubro de 2002:

DEFIRO a recontagem dos quintos até a data de edição da referida medida provisória e sua incorporação a remuneração dos requerentes, bem como dos demais servidores do Senado Federal e de seus órgãos supervisionados que se encontrarem na mesma situação.

Igualmente decidiu o Tribunal Superior do Trabalho, em processo administrativo, data de 05 de julho de 2002:

Ante o exposto nos autos, defiro aos servidores do Tribunal Superior do Trabalho, com fundamento no art. 62-A da Lei nº 8.112/90, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45/2001, c/c os artigos 3º e 10 da Lei nº 8.911/94 e 9º da Lei nº 9.624/98, concessão/atualização de parcelas de quintos até a data de 04/09/2001, observados os respectivos interstícios aquisitivos do direito.

Por fim, segundo informações do Diretor-Geral, Dr. Alcides Diniz da Silva, o próprio Tribunal de Contas da União, sistematicamente contrário à incorporação, está presentemente reexaminando o assunto, em processo que já conta com o parecer favorável do Ministério Público.

Com essas considerações, louvando-me nos precedentes administrativos mencionados, voto pelo deferimento do pleito.

É o voto.”

13. O Conselho de Justiça Federal, em sessão realizada em 24/02/2005, referendou a decisão proferida pelo seu Presidente, em 17/12/2004, à luz do entendimento do STJ, deferindo aos servidores do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º graus a incorporação de quintos.

14. A orientação do STJ também foi adotada pelo Ministério Público da União, em 21/12/2004. Foram trazidos aos autos pela Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – ANAJUSTRA, em 24/02/2005, parecer do Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles, reafirmando o direito dos servidores públicos no tocante à incorporação das parcelas de quintos, em razão do exercício de função comissionada, no período de 08/04/1998 e 04/09/2001, seguindo o mesmo entendimento do Superior Tribunal de Justiça.

15. Passo a transcrever o parecer do Procurador-Geral da República:

“Louvando-me em pronunciamento do Dr. Secretário-Geral Adjunto – fls. 41/47 -; na manifestação da Auditoria Interna – fls. 48 – e recente decisão do Superior Tribunal de Justiça – fls. 7/10 -, além da informação do Secretário de Recursos Humanos de que, praticamente, todos os Colegiados da Justiça, inclusive o Supremo Tribunal Federal tinham deferido a concessão retroativa do que, a partir da MP nº 2225-45, converteu-se em Vantagem Pessoal

Nominalmente Identificável – VPNI -, em tudo louvando-me deferi o pleito (fls. 48).

2. Convoca-me o Secretário-Geral a novo exame da matéria (fls. 121/137).

3. Sustenta o Dr. Secretário-Geral que **verbis**:

- a MP nº 2225-45 'em momento nenhum dispõe acerca da possibilidade de incorporação dos quintos, muito menos define critérios a ser utilizados' (fls. 127);

- a Lei 9624/98, pelo **caput** do seu artigo 3º, expressamente estabeleceu período temporal – do 19/01/95 à data de sua publicação – dentro do qual seria possível a incorporação dos quintos, não dispondo sobre futuras incorporações (fls. 128). Não há reconstituição temporária da norma, mas 'a intenção da Lei 9624/98, ao referir-se à Lei 8911/94, era somente de aproveitar-lhe os critérios, nunca de restaurar-lhe a vigência ou eficácia' (ainda fls. 128);

- a MP nº 2225-45 somente cita os artigos da Lei 8911/94, 'com o único intuito de alterar a natureza jurídica da parcela remuneratória em discussão, sem se que mencionar a sistemática de incorporação desta' (fls. 129). Não há possibilidade de reconstituição tácita;

- rebate o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, segundo o qual a MP nº 2225-45 'apropriara-se do conteúdo da Lei 8911' para suprir 'o vácuo legal, normatizando situações subjetivas de ocupantes de funções comissionadas até a final transformação das incorporações em vantagens pessoais, e sua conseqüente extinção, que só se deu em 04/09/2001', asseverando que não há reconstituição tácita e retroativa (fls. 133).

4. Importa, e passo examinar a controvérsia, delimitar o alcance da legislação.

5. A **Lei 8911 de 11.07.94 redefine** os critérios de incorporação dos quintos.

6. A **MP nº 831 de 18.01.95, convertida na Lei 9624/98, transforma** os quintos em décimos;

7. A **MP nº 1522 de 11.10.96, convertida em Lei 9527/97, extingue** a incorporação dos quintos/décimos, **transformando-a** em VPNI.

8. A **MP nº 2225-45/01 transforma** a incorporação em VPNI;

9. Por isso, assentou a Min. Eliana Calmon, no voto majoritário da referida decisão do Superior Tribunal de Justiça, **verbis**:

'Do parecer técnico, colho as seguintes afirmações para direcionar o meu entendimento:

a) as parcelas dos quintos foram extintas pela Lei 9.527/97, convertendo os quintos em décimos;

b) o problema surge em razão da cronologia das normas e das datas de conversão, porque a MP 1.160/95 só foi convertida na Lei 9.624 em 08/04/98, que foi atropelada, antes da conversão, pela Lei 9.527/97, anterior a ela, mas posterior à Medida Provisória, deixando na normatização um vácuo; c) a Medida Provisória 2.335/2001 pretendeu solucionar a questão, ao cuidar da transformação dos quintos da Lei 8.911/94 em vantagem pessoal, nominalmente identificada, tendo como parâmetro o dia 04 de setembro de 2001.

Além da interpretação lógica que tomo de empréstimo do parecer da assessoria, sem querer dele me estender nas premissas legislativas, louvo-me, com segurança, nas decisões administrativas e judiciais que, precedentemente, deram às normas a interpretação constante do parecer aqui mencionado.

10. Cabe, e contemplo a questão por outro enfoque, dentro deste cipoal legislativo, a indagação: Porquê a **MP 2225-45/01** transformou a incorporação em VPNI?

11. Porque a Lei 9527/97, de conversão da MP 1522 de 11.10.96, **que disse também cuidara** (vide: item 7 desta decisão, retro) **fora revogada** pela Lei 9624/98, que transformou os quintos em décimos.

12. **É o óbvio:** não poderia a MP nº 2225-45/01, alterando o artigo 62 agora **artigo 62-A**, da Lei 8112/90, **tanto fazer**, vale dizer, dispor sobre **transformação**, em VPNI, dos quintos incorporados, senão ante a compreensão da revogação da Lei 9527/97, que disto expressamente cuidara, pela Lei 9624/98.

13. Eis porque a redação do **artigo 62-A**, advinda com a **MP nº 2225-45/01**, cuida de **mencionar, expressamente, os artigos 3º e 10º da Lei 8911/94 e 3º da Lei 9624/98, nada aludindo à Lei 9527/97, porque revogada por esta última – Lei 9624/98 – quando traz, ao mundo jurídico, não mais os quintos, mas os décimos, assim restabelecendo a incorporação de retribuição** pelo exercício de função de direção, chefia, assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de natureza especial, justo as funções nominadas nos **artigos 3º e 10º** da Lei 9811/94.

14. **Com a máxima vênia**, assim compreendida a questão **não se está reprimando qualquer texto normativo.**

15. Compreende-se, isto sim, na **sucessão de leis, no tempo**, e pelo princípio **'lei posterior revoga lei anterior'**, o adequado tratamento da matéria.

16. Prosseguindo: é certo que o **artigo 2º**, da Lei 9624/98, diz da presença, por transformação, dos décimos, e não mais dos quintos, 'a partir de 1º de novembro de 1995 e até 10 de novembro de 1997.'

17. Porquê a data de 10 de novembro de 1997? E isso significa concluir que esta é data limite para a percepção de décimos?

18. Por certo que não.

19. É que tendo a Lei nº 9624/98, **revogado a Lei 9527/97**, e como **esta** no seu **artigo 15**, fixara o dia **11 de novembro de 1997** como o dia a partir do qual os quintos transformar-se-iam em VPNI, o **artigo 2º da Lei 9624 marca o período de vigência dos quintos, como décimos – de 1º/11/95 a 11/11/97 – posto que a partir de 11/11/97, revogada a Lei 9527/97, e então não mais podendo se cogitar a partir dessa data, da VPNI, a incorporação segue por décimos.**

20. Eis porque a **MP nº 2225-45/2001**, dando nova redação ao artigo 62, **passando então a 62-A**, da Lei 8112/90, transformando, **agora a incorporação dos décimos em VPNI**, encerrou a questão.

21. Por tal fundamentação, **não acolho** o pleito de revisão do decidido, como subscrito pelo Dr. Secretário-Geral a fls. 121/137.'

22. Faço o registro final, haurido do voto da Min. Eliana Calmon, no sentido de que além do Tribunal Superior Eleitoral (fls. 08), **verbis**:

'O Senado Federal, examinando administrativamente o assunto, decidiu, em 29 de outubro de 2002:

DEFIRO a recontagem dos quintos até a data de edição da referida medida provisória e sua corporação a remuneração dos requerentes, bem como dos demais servidores do Senado Federal e dos órgãos supervisionados que se encontrarem na mesma situação.

23. Igualmente decidiu o Tribunal Superior do Trabalho, em processo administrativo, data de 5 de julho de 2002:

'Ante o exposto nos autos, defiro aos servidores do Tribunal Superior do Trabalho, com fundamento no art. 62-A da Lei nº 8112/90, com redação dada pela Medida Provisória nº 2225-45/2001, c/c os artigos 3º e 10 da Lei nº 8.911/94 e 9º da Lei 9.624/98, concessão/atualização de parcelas de quintos até a data de 4/9/2001, observados os respectivos interstícios aquisitivos do direito.'

Por fim, segundo informações do Diretor-Geral, Dr. Alcides Diniz da Silva, o próprio Tribunal de Contas da União, sistematicamente contrário à incorporação, está presentemente reexaminando o assunto, em processo que já conta com o parecer favorável do Ministério Público."

16. Dos diversos julgados tratando do tema, cabe aqui também destacar o Mandado de Segurança 037151-1, impetrado pelo SINDIJUS, em face do

Diretor-Geral de Coordenação Administrativa do TST e o Mandado de Segurança 036852-7, igualmente impetrado pelo SINDIJUS, em face do Diretor-Geral do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, em que foi concedido o *writ* pelo Juiz da 17ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal e pelo Juiz da 21ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, respectivamente, assegurando aos servidores o direito à incorporação das parcelas dos quintos no período compreendido entre a Lei 9.624/98 e a publicação da Medida Provisória 2.225-45/2001.

17. Igualmente, o Juiz da 17ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, após a análise do Mandado de Segurança 36.853-0, impetrado pelo SINDIJUS/DF, em face do Diretor-Geral do Supremo Tribunal Federal, concedeu o *writ*, visando assegurar aos servidores do Supremo Tribunal Federal o direito de incorporar aos seus vencimentos as parcelas de quintos concernentes ao período entre a Lei 9.624/98 e a publicação da MP 2.225-45/2001.

18. Convém observar que o presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Nelson Jobim, deferiu liminar, em 09/02/2005, em favor da União em Reclamação (RCL 3109) contra decisão da 7ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal que concedeu a incorporação de parcelas de quintos a servidores da Justiça do Trabalho, em razão do exercício de função comissionada entre 08/04/1998 a 04/09/2001. Tal entendimento se deu em observância à Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 4, que suspendeu qualquer decisão concessiva de aumento de remuneração ou extensão de vantagens em tutela antecipada contra a Fazenda Pública. Assim sendo, é de se ressaltar que a referida decisão em nada prejudica o exame da presente matéria, tendo em vista que se deu em caráter liminar, não havendo sido examinado o mérito.

19. Como podemos verificar, as análises realizadas pelos diversos órgãos, quer seja no âmbito administrativo ou no âmbito judicial, chegaram a uma única conclusão quanto ao advento da Medida Provisória 2.225-45/2001: a permissão da incorporação da vantagem de quintos no período de 09/04/1998 até 04/09/2001.

20. Importa ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça, como defensor e unificador da interpretação da lei federal, obteve essa mesma conclusão após o estudo da matéria em questão.

21. Considerando que essa linha de entendimento é a mesma adotada pelo presente Relator, ratifico a minha compreensão de que a inteligência que melhor se coaduna à matéria já exaustivamente analisada é a de que a Medida Provisória 2.225-45/2001 veio permitir a extensão do prazo quanto à incorporação da vantagem de quintos no período de 09/04/98 até 04/09/2001, véspera de sua vigência, sendo a partir de então todas as parcelas de quintos incorporadas, inclusive a prevista no artigo 3º da Lei 9.624/98, transformadas em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, devendo este Tribunal firmar entendimento seguindo essa orientação.

22. Vale notar que a Lei 9.624/98 dispôs sobre a possibilidade de aproveitamento do tempo residual de exercício de função, não utilizado até 10/11/1997, para fins de concessão de mais uma parcela. Assim sendo, acompanho o Ministério Público quando propõe alteração da redação do subitem 9.2 do Acórdão 731/2003 – Plenário, prevendo tal possibilidade, bem como a transformação dessa derradeira incorporação em VPNI.

23. Considerando o pedido de vista formulado pelo Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, na Sessão de 02/03/2005, com base no artigo 112 do Regimento Interno/TCU, foram adiadas a discussão e votação da presente matéria.

24. Tornaram os autos ao meu Gabinete, em 14/03/2005, ratificando tão-somente o posicionamento anteriormente exteriorizado pelo Sr. Procurador-Geral, “no sentido de que a Medida Provisória n. 2.225-45, de 04/09/2001, não restabeleceu dispositivos legais anteriormente revogados de modo a permitir a incorporação de novas parcelas de quintos ou décimos”.

25. Foram acostados aos autos os documentos de f. 190/205, apresentados pelos recorrentes e pelo Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, que tratam, respectivamente, de decisões judiciais concessivas do direito e do Ofício 172/2005/SE/MP, do Sr. Secretário-Executivo Adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MP e da Nota Técnica 09/2005/SRH/MP, da Secretaria de Recursos Humanos do MPOG, estes em resposta à consulta realizada pelo referido Procurador-Geral a respeito do impacto que causaria aos cofres públicos, no caso de haver deliberação deste Tribunal sobre a concessão de incorporação de quintos/décimos nas remunerações dos servidores ocupantes de cargos efetivos, quanto ao período de 09/04/98, data da publicação da Lei 9.624/98 e 04/09/2001, data da edição da Medida Provisória 2.225-45/2001.

26. Em relação aos supramencionados elementos trazidos aos autos pelos recorrentes e pelo Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, acolho integralmente as considerações e conclusões feitas pela Serur mediante o seu parecer de f. 206/212.

27. Trago aqui alguns excertos do parecer da Serur, por considerar bastante esclarecedores, **in verbis**:

“7. A Nota Técnica do Ministério do Planejamento merece considerações tanto em relação aos números apresentados quanto à sua relevância ao exame do presente processo.

*8. De plano, quanto ao primeiro aspecto, deve-se asseverar que o documento apresentado **não se revela fonte confiável de estimação**. Aliás, isso é reconhecido no próprio documento. Embora se faça alusão à ‘metodologia’ e ‘base’ empregadas, não são fornecidas as premissas utilizadas para se atestar a fidedignidade dos resultados: **Quantos servidores efetivos são ocupantes de funções ou cargos comissionados? Como são compostos, em nível e quantidade, essas funções ou cargos comissionados? Em todo período considerado necessariamente haveria o direito à incorporação?***

9. Além de não apresentar respostas a essas indagações, **no próprio documento há confirmação quanto à fragilidade dos critérios para a estimativa realizada.** Só se pode apurar ou ao menos estimar de modo confiável o eventual impacto financeiro após se analisar, de modo particular, a situação de cada servidor. Igualmente, nem todos os atuais ocupantes de funções ou cargos comissionados farão **jus** à incorporação: um primeiro grupo não atenderia ao requisito do interstício; um segundo, contemplaria os atuais ocupantes que já podem ter incorporado integralmente seus quintos. Também outra fragilidade é que parte dos beneficiários faria **jus** somente à atualização de suas parcelas incorporadas.

10. Em verdade, o referido cálculo não se mostra 'conservador', como afirmado, pois na forma que foi elaborado superestima despesas, ao considerar, por exemplo, que todos os servidores efetivos detentores de funções ou cargos comissionados serão beneficiados.

11. Concernente ao segundo aspecto, ou seja, de sua relevância ao exame do presente processo, a referida peça mostra-se de nenhuma importância para a presente **questio juris**. Bem se disse: **questão jurídica**, pois o que se está em discussão é a possibilidade de incorporação de quintos com fundamento na Medida Provisória n. 2.225-45/2001, e não o impacto financeiro apontado no documento em apreço, que, como restou demonstrado, não merece ser acolhido.

13. Ora, como critério de realização da justiça, não deve o julgador, na árdua função de decidir, cercear o direito pretendido sob o argumento de que tal julgado terá importância patrimonial ou financeira. Como bem ponderou o Ministro Celso de Mello, em julgamento no Pretório Excelso, **'as Razões de Estado** (leia-se aqui: impacto nos cofres públicos) – **que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, ex parte principis, a inaceitável adoção de medidas que frustram a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade – não se legitimam como argumento idôneo de sustentação da pretensão jurídica do Poder Público.**' (in RE 269579 AGR/RS) Não fosse assim, o Poder Judiciário não teria entendido pela correção monetária nos saldos das contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que redundou em bilionário impacto nas despesas do referido Fundo.

14. Portanto, **sob o aspecto jurídico e de sua relevância para o deslinde da presente questão, a Nota Técnica colacionada em nada acrescenta aos autos, de forma a dizer qual o melhor direito a ser aplicado, não se constituindo, na dicção do Egrégio STF, argumento idôneo a impedir a pretensão dos recorrentes.**

15. Afora essas considerações, o documento apresentado pelo Ministério Público acerca do impacto nos cofres públicos também reclama um olhar quanto à sua real possibilidade de efetivação. Parte-se, aparentemente, do pressuposto de que, em o TCU deferindo a concessão dos quintos, isso terá o reflexo imediato nos cofres públicos, referindo-se aqui às despesas de pessoal do Poder Executivo.

(...) é facultado ao Poder Executivo, bem assim o Poder Judiciário e próprio Legislativo, acolher ou não o entendimento firmado por este Tribunal, não estando legalmente jungidos a dar no seu âmbito administrativo o mesmo encaminhamento da interpretação dada pelo TCU ao admitir a legalidade de determinada prática.

20. Logo, firmado o entendimento, por meio de interpretação da Lei, de que determinado procedimento é legal, falece ao Tribunal a competência para determinar essa ou aquela linha interpretativa, desde que não configurada a ilegalidade. Isto porque ao TCU é reservada a tutela dos interesses públicos e não dos interesses individuais ou coletivos. **Pode-se dizer que neste caso, e somente neste, o entendimento firmado pelo TCU não teria o caráter cogente.**

21. Dito isso tudo, **é forçoso concluir que, ainda que o Tribunal entenda pela possibilidade de incorporação com fundamento na MP 2.225-45/2001, o referido impacto financeiro trazido aos autos pelo MP/TCU não necessariamente restará configurado, estando na estrita faculdade do Poder Executivo e dos demais Poderes da República a adoção ou não do entendimento que vier a ser firmado.**

22. Registre-se também o ingresso nos autos de petição formulada pela Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – ANAJUSTRA dando notícia de decisões judiciais proferidas pela 7ª Vara Federal do Distrito Federal, no processo 2004.48565-0, bem como pelo Tribunal Regional Federal – TRF da 1ª Região, por meio de decisão de seu Presidente, nos autos da Suspensão de Segurança n. 2005.01.00.004295-6/DF, que determinou o cumprimento da sentença proferida pelo Juízo da 21ª Vara Federal no mandado de segurança n. 2003.34.00.036852-7.

23. Os precedentes acima mencionados em nada inovam quanto aos argumentos até ~então apresentados nestes autos. Sobressai, no entanto, a decisão proferida pelo Presidente do TRF 1ª Região, que em linha de raciocínio diversa da então seguida naquela Corte (a exemplo: MS 2002.01.00.027041-4/BA/1ª SEÇÃO, REOMS 2003.33.00.021846-0/BA/1ª TURMA), entendeu que 'as inúmeras decisões favoráveis à concessão da vantagem pleiteada também apontam para a plausibilidade jurídica do pedido. De fato, o Conselho de Administração do Superior Tribunal de Justiça, no processo administrativo n. 2389/2002, deferiu idêntica pretensão aos servidores. Em conseqüência, o Presidente do Conselho da Justiça Federal estendeu o pagamento dos quintos aos servidores da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.'

24. **De se reconhecer que os precedentes colacionados vêm apenas a confirmar, o que se já infere dos autos, o quão complexa e controversa é a questão em debate.** Independentemente do fundamento utilizado (represtinação, eleição de critérios idênticos, etc), é importante ressaltar que, de simples pretensão jurídica, a possibilidade de incorporação de quintos com fundamento na Medida Provisória n. 2.225-45/2001 tornou-se uma realidade fática, de forma que hoje há servidores percebendo tal vantagem, a exemplo do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal,

Procuradoria da República, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre outros. (...)”

28. Como podemos concluir, os elementos apresentados tanto pelos recorrentes quanto pelo Sr. Procurador-Geral do Ministério Público junto a esta Corte em nada modificam a orientação do mérito da presente matéria, visto que as decisões judiciais apenas reforçam o entendimento quanto à possibilidade de incorporação de quintos com base na Medida Provisória 2.225/45/2001 e a Nota Técnica 09/2005/SRH/MP, da Secretaria de Recursos Humanos do MPOG, em nada contribui para o deslinde da questão jurídica, não se mostrando o impacto financeiro indicado na referida nota (além da fragilidade dos critérios utilizados para a estimativa realizada confirmada no próprio documento), argumento idôneo e capaz, segundo a Suprema Corte (in RE 269579 AGR/RS), de cercear o direito pretendido pelos recorrentes.

29. Os autos foram submetidos ao Colegiado Pleno, em Sessão de 20/04/2005, e novo pedido de vista foi formulado, nessa oportunidade, pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, com base no artigo 112 do Regimento Interno/TCU, havendo sido adiada a discussão e votação do presente processo.

30. Os autos foram devolvidos a este Gabinete, em 04/07/2005, não se fazendo constar no processo nenhuma manifestação até aquela data.

31. Recentemente, foi apresentado Voto Revisor pelo ilustre Ministro, aduzindo que o artigo 3º da Medida Provisória 2.225-45/2001 “*tão-somente transformou em vantagem pessoal nominalmente identificada as parcelas de ‘décimos’ de funções comissionadas até então já integradas à remuneração dos servidores*” e que não existe amparo legal para a incorporação de quintos após 08/04/1998, ressalvado o tempo residual não empregado até 10/11/1997, nos termos da Decisão 925/1999-Plenário.

32. A meu ver, tanto as conclusões apresentadas pelo digno Ministro, na esteira do entendimento constante dos Acórdãos 731 e 732/2003 do Plenário, assim como as argumentações trazidas, no momento presente, não são inovadoras em relação a todo o estudo e análise realizados a respeito do tema, já debatidos à exaustão nestes autos, inclusive nos pareceres do Ministério Público e da Serur, acolhidos por mim anteriormente neste voto, não cabendo assim retomá-las.

33. Destaque-se que foram encaminhadas diversas solicitações a esta Corte de Contas, originadas do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, do Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe, das Câmaras Municipais de Campinas, Bauru, Ribeirão Preto e Marília, ora peticionando cópia da deliberação do presente processo, ora pedindo informações quanto ao posicionamento adotado por este Tribunal sobre a matéria, ora solicitando celeridade quanto à apreciação do tema. Entendo que, por conseguinte, deva este Tribunal dar ciência da presente deliberação aos referidos órgãos interessados.

34. Assim sendo, não havendo nenhum óbice quanto à apreciação da matéria, trago os presentes autos para que se dê continuidade à sua discussão e votação.

Ante todos os elementos e argumentos expostos, à vista das diversas decisões administrativas e judiciais sinalizando num único sentido, ou seja, a possibilidade da incorporação da vantagem de quintos no período de 09/04/98 até 04/09/2001, com o advento da Medida Provisória 2.225-45/2001 e acolhendo ainda as razões expendidas pelo Ministério Público, por seu Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto ao E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza,

em 13 de dezembro de 2005

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

Ministro-Relator

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC-013.092/2002-6 (com 24 volumes)

Natureza: Pedido de Reexame (em processo de Representação).

Unidades: Órgãos do Poder Judiciário.

Interessados: Sindicato dos Servidores Públicos Federais da Justiça do Trabalho da 15ª Região – Sindiquinze, Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra, Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, no Distrito Federal – Sindjus/DF, Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – Sindilegis e a Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União – Fenajufe.

Sumário: Pedidos de Reexame. Representação. Irregularidades concernentes à aplicação da Medida Provisória nº 2.225-45/2001. O art. 3º do diploma tão-somente transformou em vantagem pessoal nominalmente identificada as parcelas de “décimos” de funções comissionadas até então já integradas à remuneração dos servidores. Impossibilidade, decorrente da ausência de amparo legal, para incorporação de novas parcelas de quintos após 08/04/1998, exceto no tocante ao tempo residual não empregado até 10/11/1997, nos termos da Decisão nº 925/1999-Plenário. Conhecimento dos pedidos de reexame interpostos contra os Acórdãos 731/2003 e 732/2003, ambos do Plenário. Argumentos insuficientes para infirmar as deliberações recorridas. Negativa de provimento. Ciência.

VOTO REVISOR

Pretende o E. Relator propor o entendimento de que é devida a incorporação de parcelas de quintos, com fundamento no art. 3º da Medida Provisória nº 2.225-45/2001, no período compreendido entre 09/04/1998 a 04/09/2001, observados os critérios contidos na redação original dos arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911/1994.

A citada Medida Provisória não restabeleceu os dispositivos legais referentes aos quintos, anteriormente revogados, proporcionando a incorporação de novas parcelas de quintos à remuneração dos servidores, mas tão-somente repete a norma que transformou em vantagem pessoal nominalmente identificada as vantagens já integradas à remuneração dos servidores.

Segundo entendo, a concessão de vantagens aos servidores públicos rege-se pelo princípio da legalidade. Somente a lei pode estabelecer a remuneração e as demais parcelas que compõem os vencimentos, fixando todos os seus aspectos. Não há lei, no caso concreto, que autorize a ampliação do período de incorporação de quintos, decorrentes do exercício de função ou cargo em comissão.

Acredito que a questão já está bem explicada a partir da manifestação técnica da Secretaria de Recursos. Inicialmente, o confronto entre as Leis nº

9.527/1997, 9.624/1998 e a Medida Provisória nº 2.225-45/2001 não deixa dúvidas de que os mecanismos de incorporação das referidas parcelas não foram restabelecidos por este último normativo.

Ao tratar da mesma matéria, a Lei nº 9.527/1997 emitiu dois comandos distintos: a) a extinção dos mecanismos de incorporação de gratificações oriundas do desempenho de funções comissionadas ou cargos em comissão (**caput** do art. 15); b) a conversão das parcelas já incorporadas em vantagem pessoal nominalmente identificada - VPNI (§ 1º do mesmo artigo).

A lei fez distinção clara entre o regime de incorporação de funções e a nova designação dada a parcelas já incorporadas. Se considerássemos que apenas a conversão das referidas vantagens em VPNI fosse suficiente para extinguir o regime de incorporação de quintos, tal qual defendem os interessados, em relação à Medida Provisória nº 2.225-45/2001, haveríamos de admitir que a prescrição contida no **caput** do art. 15 da Lei nº 9.527/1997 seria inútil, o que contraria o mais basilar dos princípios da hermenêutica, segundo o qual a norma legal não contém dispositivos inócuos.

A Lei nº 9.527/1997 extinguiu o regime de incorporação de quintos deferidos pela Lei nº 8.911/1994 e transformou as parcelas dele derivadas em vantagens nominalmente identificadas. Por sua vez, o art. 3º da MP nº 2.225-45/2001 apenas converteu as parcelas quintos e décimos integradas pela Lei nº 9.624/1998 em vantagem pessoal nominalmente identificada, não dispondo expressamente sobre o restabelecimento do mecanismo de incorporação, a que alude a revogada Lei nº 8.911/1994.

Em outras palavras, a MP nº 2.225-45/2001 não se sobrepõe à Lei nº 9.527/1997, apenas tratou da conversão em VPNI das parcelas concedidas pelos arts. 3º e 5º da Lei nº 9.624/1998.

No voto condutor da Decisão nº 925/1999-Plenário, sustentei que o escopo da Lei nº 9.624/1998 tem por objeto situações pretéritas e específicas, derivadas de direitos adquiridos à incorporação de quintos até 08/04/1998, observados os critérios estabelecidos pelo art. 3º do referido diploma legal, bem como ao cômputo da última parcela de décimos aos que, após implementarem o interstício de 12 meses, antes de 10 de novembro de 1997, tinham resíduo temporal decorrente do início da contagem do interstício subsequente, de acordo com a sistemática adotada pela redação original do art. 3º da Lei nº 8.911/1994. Neste caso, tinha a Lei redação expressa e inovadora que necessitava ser compatibilizada com o sistema.

Portanto, não é correto afirmar que a Lei nº 9.624/1998, muito menos a MP nº 2.225-45/2001, tenha revogado a Lei nº 9.527/1997, a ponto de repristinar todos os mecanismos de incorporação de quintos de funções comissionadas, ou de cargos em comissão.

No sistema jurídico pátrio, a repristinação apenas ocorre com a expressa dicção legal, para restabelecimento de norma revogada, como exige o art. 2º, § 3º, da Lei de Introdução ao Código Civil.

Longe de reinaugurar mecanismos de incorporação de vantagens decorrentes do exercício de funções comissionadas ou cargos em comissão, o art. 3º da MP nº 2.225-45/2001 buscou, tão somente, contornar situação não-isonômica, surgida com a vigência da Lei nº 9.624/1998.

À época da edição da referida medida provisória, coexistiam duas situações diversas, porém derivadas de mesmo fato: uma, surgida como deferimento de parcelas de quintos e décimos, com fulcro no art. 3º e 5º da Lei nº 9.624/1998;

outra, ocorrida com o pagamento de incorporações decorrentes dos arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911/1994, contudo convertidas em VPNI. Tratava-se, ontologicamente, das mesmas parcelas salariais, com a diferença de que a primeira era corrigida pela alteração dos valores das funções de confiança e cargos comissionados, e, a segunda, pelos reajustes gerais do funcionalismo público federal, numa evidente afronta ao princípio da igualdade.

Também não há falar em restauração do regime de incorporação de quintos ao argumento de que os conceitos dos arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911/1994 tenham sido apropriados pela MP nº 2.225-45/2001. Essa interpretação, além de travestir-se em repristinação tácita, vedada pelo art. 2º, § 3º da LICC, não se coaduna com o regime constitucional de direito administrativo que exige reserva de lei estrita para aumento de despesa com pessoal do serviço público, conforme determinam os arts. 37, inciso X, e 169, § 1º, da CF/88. A extrapolação dos lindes fixados pela MP nº 2.225-45/2001 – conversão de parcelas já incorporadas em VPNI – significa a usurpação, pelo hermeneuta, de competência do legislador ordinário e violação ao princípio da separação dos poderes, pois somente cabe ao Parlamento a aprovação de lei de iniciativa do Poder Executivo que autorize o aumento de dispêndios com o funcionalismo público federal.

Por fim, convém contextualizar os fatos ocorridos quando se deu a edição da MP nº 2.225-45/2001. Desde as publicações das medidas provisórias que precederam a Lei nº 9.527/1997, ficam evidentes os objetivos do Estado de reduzir os excessivos gastos de pessoal que pudessem frustrar o equilíbrio fiscal das contas de governo federal.

Como ressaltou a Secretaria dos Recursos, esse compromisso é reforçado pela própria exposição de motivos à MP nº 2.225-45/2001 (EM nº 287/MP, de 04 de setembro de 2001), segundo a qual a redação proposta para o art. 62-A da Lei nº 8.112/90 visa transformar em VPNI as parcelas já incorporadas da retribuição devida pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de natureza especial, por tratar-se de vantagens que já **não se incorporam às remunerações**.

Além disso, a adoção do entendimento do relator, que considero absolutamente ilegal, causará imenso impacto orçamentário nos gastos públicos com pessoal, razões pelas quais acompanho a proposta da unidade técnica, no sentido de conhecer dos pedidos de reexame para, no mérito, negar-lhes provimento.

Sala das Sessões, em 13 de dezembro de 2005.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Revisor

ACÓRDÃO Nº 2.248/2005 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC-013.092/2002-6 (com 24 volumes).
2. Grupo: II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Interessados: Sindicato dos Servidores Públicos Federais da Justiça do Trabalho da 15ª Região – Sindiquinze, Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra, Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal – Sindjus/DF, Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – Sindilegis e a Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União – Fenajufe.
4. Unidades: Órgãos do Poder Judiciário.
5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Guilherme Palmeira.
6. Representante do Ministério Público: Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral (manifestação oral) e Marinus Eduardo De Vries Marsico, Procurador.
7. Unidade Instrutiva: Secretaria de Recursos – SERUR.
8. Advogados constituídos nos autos: Vera Mirna Schmorantz (OAB/DF 17.966), Sandra Luíza Feltrin (OAB/DF 2.238 A), José Luis Wagner (OAB/DF 17.183), Fabiana Faria de Carvalho Hecht (OAB/RS 55.534), Ibaneis Rocha Barros Junior (OAB/DF 11.555); Jean Paulo Ruzzarin (OAB/DF 21.006); Rudi Meira Cassel (OAB/DF 49.862).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedidos de Reexame interpostos pelos Sindicato dos Servidores Públicos Federais da Justiça do Trabalho da 15ª Região – Sindiquinze, Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra, Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal – Sindjus/DF, Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – Sindilegis e pela Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União – Fenajufe, contra os Acórdãos 731/2003 e 732/2003, ambos de Plenário (*in Ata 23/2003, Sessão de 18/06/2003*), objetivando a alteração dos referidos acórdãos para o fim de ensejar a incorporação de quintos no período entre 09/04/1998 e 04/09/2001.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em conhecer os Pedidos de Reexame, consoante os termos do artigo 48, c/c o artigo 33 da Lei 8.443/92, para:

9.1. modificar o subitem 9.1 do Acórdão 731/2003 – Plenário para considerar improcedente a Representação versada nos autos;

9.2. alterar a redação do subitem 9.2 do Acórdão 731/2003 – Plenário para: “firmar o entendimento de que é devida a incorporação de parcelas de quintos, com fundamento no artigo 3º da MP 2.225-45/2001, observando-se os critérios contidos na redação original dos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94, no período compreendido entre 09/04/98 e 04/09/2001, data da edição da referida medida provisória, sendo a partir de então todas as parcelas incorporadas, inclusive a prevista no artigo 3º da Lei 9.624/98, transformadas em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, admitindo-se, ainda, o cômputo do tempo

residual porventura existente em 10/11/1997, desde que não empregado em qualquer incorporação, para concessão da primeira ou de mais uma parcela de quintos na data específica em que for completado o interstício de doze meses, ficando, também, essa derradeira incorporação transformada em VPNI, nos termos do subitem 8.1.2 da Decisão 925/1999 - Plenário;

9.3. tornar insubsistentes os subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão 731/2003 – Plenário;

9.4. tornar insubsistente o Acórdão 732/2003 – Plenário;

9.5. dar ciência desta deliberação aos órgãos indicados nos subitens 9.3 e 9.5 do Acórdão 731/2003 – Plenário, ao Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, ao Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, ao Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe e às Câmaras Municipais de Campinas, Bauru, Ribeirão Preto e Marília.

10. Ata nº 49/2005 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/12/2005 – Extraordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

12.2. Ministros com votos vencidos: Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e Benjamin Zymler.

12.3. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

12.4. Auditor que se declarou impedido na sessão: Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSO MOTT
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

Fui presente:
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral