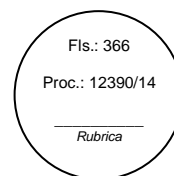




**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



PROCESSO Nº 12.390/2014

ORIGEM: Secretaria de Estado de Agricultura – SEAGRI.

ASSUNTO: **Consulta.**

EMENTA: **Consulta** formulada pela Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural – SEAGRI – acerca da definição de critérios para concessão de abono de permanência e aposentadoria especial a portadores de necessidades especiais, em face do disposto no artigo 40, § 4º, inciso I da CRFB, ex-vi da Decisão nº 4287/2013, adotada no Processo nº 14061/2013, bem como em razão da publicação da Lei Complementar federal nº 142/2013, que fixou parâmetros para tal modalidade de inativação no âmbito do Regime Geral da Previdência Social – RGPS.

Decisão nº 3.186/2014 – Adiamento da discussão da matéria tratada nos autos, em conformidade com o disposto no art. 65 do RI-TCDF.

Decisão nº 4.360/2014 – Adiamento do julgamento da matéria em face de pedido de vista do processo.

Decisão nº 6.147/2014 – Conhecimento da consulta. Alerta ao jurisdicionado. Considerações. Determinação.

Decisão nº 3.552/2015 - Não cumprimento de determinação. Reiteração.

Decisão nº 5.840/2015 - Não cumprimento. Representação com alerta quanto à aplicação da sanção prevista.

Decisão nº 510/2016 – Não conhecimento de Recurso de Reconsideração interposto pela Diretora-Presidente em exercício do IPREV/DF, em face da Decisão nº 5.840/2015.

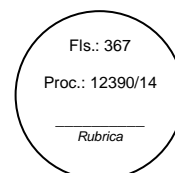
Decisão nº 4.977/2016 - Cumprimento parcial. Determinação.

Decisão nº 5.906/2016 – Conhecimento de recurso interposto pelo Diretor-Presidente do IPREV/DF contra o item III da Decisão nº 4.977/2016 como Pedido de Reexame. Efeito suspensivo. Retorno dos autos à SEFIPE para análise de mérito.

**Provimento parcial.**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



Senhor Diretor,

Tratam os autos de consulta formulada pelo titular da Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural (fls. 1/4), atual Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, nos termos consignados na ementa.

2. Por meio da Decisão nº 4.977/2016, este Tribunal tomou conhecimento da Portaria/IPREV-DF nº 12/16, que estabeleceu instruções para a concessão de aposentadoria a servidor com deficiência, bem como considerou parcialmente cumpridos o item IV da Decisão nº 6147/14, a Decisão nº 3552/15 e o item II da Decisão nº 5840/15. Assim, determinou nova diligência ao IPREV/DF, nos seguintes termos:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, que aderiu aos votos dos Revisores, Conselheiros MANOEL DE ANDRADE e INÁCIO MAGALHÃES FILHO, decidiu: I – tomar conhecimento da Portaria/IpREV-DF nº 12/16, que estabeleceu instruções para a concessão de aposentadoria a servidor com deficiência, assim como do Ofício nº 1033/16-PGJ/MPDFT e anexos, que solicita esclarecimento acerca da Manifestação nº 77.785 da Ouvidoria do MPDFT; II – ter por parcialmente cumpridos o item IV da Decisão nº 6147/14, a Decisão nº 3552/15 e o item II da Decisão nº 5840/15; III – **determinar ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF que, no prazo de 15 (quinze) dias, expeça uma nova instrução normativa a fim de definir os parâmetros e critérios necessários ao exame do requerimento de aposentadoria especial formulado por servidor distrital portador de deficiência, ainda que não amparado por mandado de injunção concedido pelo Excelso Supremo Tribunal Federal, a forma de cálculo dos respectivos proventos iniciais, bem como a forma de seus reajustes, guiando-se pelas normas federais emanadas do Ministério da Previdência e Assistência Social, por força do art. 9º da Lei nº 9.717/98, bem como pelas decisões desta Corte de Contas;** IV – recomendar à Presidência do TCDF que informe ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios que, nesta Casa, todas as decisões em tese acerca da aposentadoria amparada no inciso I do § 4º do art. 40 da CRFB, bem como da viabilidade de concessão de abono de permanência em situações que tais, tiveram assento em dois feitos, a saber: Processos nºs 12390/14 e 14061/13, encaminhando-lhe cópia dos referidos autos. (sem grifos no original)*

3. Inconformado, o Diretor-Presidente do IPREV/DF interpôs o recurso de fls. 281/304 contra o item III da decisão susotranscrita, conhecido como Pedido de Reexame por esta Corte por meio da Decisão nº 5.906/2016, *in verbis*:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer, como pedido de reexame, do recurso interposto pelo Diretor-Presidente do IPREV/DF contra o item III da Decisão nº 4977/2016, conferindo-lhe efeito suspensivo, nos termos do art. 47 da Lei Complementar nº 1/94; II – dar ciência desta decisão ao IPREV/DF, conforme estabelece o § 2º do art. 4º da Resolução-TCDF nº 183/2007, com o alerta de que ainda pende de análise o mérito do recurso mencionado no item anterior; III – autorizar o retorno dos autos à SEFIPE, para o exame de mérito do recurso.*

4. Sucintamente, alega o recorrente que embora o Governo do Distrito Federal tenha editado o Decreto nº 37.329/16 e aquela autarquia a Portaria nº 12, de 31 de março de 2016, o TCDF vem determinar que seja expedido novo ato normativo dispensando a apresentação de decisão favorável em Mandado de Injunção pelos servidores portadores de deficiência interessados na aposentadoria especial de que trata o inciso I do § 4º do art. 40 da CRFB.

5. A controvérsia, segundo o recorrente, reside estritamente na discussão quanto a possibilidade de o IPREV/DF exigir dos segurados do RPPS a apresentação de decisão favorável em MI, o que, a seu juízo, substituiria a ausência de norma regulamentadora editada pelo Poder Legislativo.

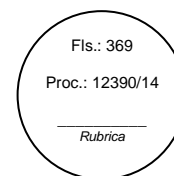
6. Segundo o IPREV/DF, adstrito que está ao princípio da legalidade, não poderia, sem autorização legal ou judicial, utilizar-se de normas editadas pela União aplicável a outro regime de previdência, RGPS, com vistas ao processamento da aposentadoria do portador de deficiência vinculado ao RPPS, posto que as regras jurídicas de acesso ao benefício, bem como os cálculos atuariais para o dimensionamento do custeio do plano de benefícios não estão previstas na legislação do Distrito Federal.

7. Nesse passo, ante a inexistência de lei complementar federal e distrital regulamentando a matéria inerente à aposentadoria especial dos portadores de deficiência segurados do RPPS, entende que a Portaria IPREV/DF nº 12/2016 estaria respeitando a ordem jurídica em vigor, tendo em vista que a decisão favorável em mandado de injunção tende a suprir a ausência das normas regulamentadoras em tais situações.

8. Apesar de a competência para legislar sobre o regime próprio de previdência social ser concorrente, nos termos do inciso XII do artigo 24 da CRFB, alega que caberia à União a edição de normas gerais de caráter nacional e aos Estados, Distrito Federal e Municípios apenas a competência suplementar, em virtude da necessidade de se dar tratamento uniforme às questões previdenciárias,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



entendimento esse assentado pelo Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões (ADI 4.582; MI 1.832 AgR; MI 1.898 AgR; ADI 2.024; RE 356.328 AgR).

9. Assevera que o DF está adstrito às regras de prudência gerencial estabelecidas pela Lei nº 9717/98, sob pena de suspensão de repasses pela União das transferências voluntárias, bem como da compensação tributária e de outros repasses de recursos financeiros federais indispensáveis ao custeio do Distrito Federal.

10. Ademais, dada a competência da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda para orientar, supervisionar e acompanhar os regimes próprios de previdência, nos termos da Lei nº 13.341/16, entende que a expedição de normas complementares e fiscalização de fundos previdenciários são de competência daquela secretaria, motivo pelo qual conclui que o TCDF não tem competência para instituir ou complementar a disciplina legal para a concessão de benefícios previdenciários, tampouco realizar interpretação extensiva da legislação previdenciária federal, de modo a exigir a aplicação de normas do RGPS, aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada, aos servidores distritais segurados do RPPS, mormente pelo aumento imediato da despesa pública em face da ampliação da massa de segurados aptos ao recebimento da inativação.

11. Sustenta que tal postura do órgão de Controle Externo consiste tanto em ofensa à Constituição Federal e à Lei Orgânica do DF, quanto distorce a própria natureza jurídica e finalidade institucional do TCDF, que é de zelar pela correta aplicação da lei e utilização dos recursos públicos. Seria, a seu juízo, usurpação da função legislativa, cuja legitimidade detém o Poder Legislativo.

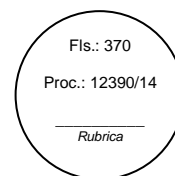
12. Por fim, embora tenha como louvável a preocupação desta Corte de Contas com o acesso dos portadores de deficiência às regras mais benéficas de aposentadoria, entende que a manutenção da decisão do TCDF causará grave instabilidade financeira ao órgão gestor do sistema previdenciário dos servidores públicos distritais, agravando sobremaneira a situação de dificuldade pela qual atravessa o Distrito Federal, em face da criação de benefício sem a prévia existência de lei complementar aprovada pela Câmara Legislativa, cujo prejuízo, ao fim, recairia sobre toda a população local.

13. Nesses termos, requer:

- o provimento do recurso de reconsideração, para que seja reformada a Decisão nº 4977/2016, reconhecendo, assim, a necessidade de edição de lei federal e de lei complementar distrital



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



para que os servidores do Distrito Federal tenham acesso ao benefício de aposentadoria do portador de deficiência, previsto no inciso I do § 4º do art. 40 da CF;

- intimação do IPREV/DF para sustentação oral, quando do julgamento do recurso;
- intimação do Ministério Público para apresentar manifestação;
- seja reconhecida a decisão judicial favorável em mandado de injunção julgado pelo STF como instrumento hábil a suprir a ausência de norma regulamentar federal e distrital;
- caso a Corte entenda pelo não cabimento do presente pedido de reconsideração, pugna, em homenagem ao princípio processual da fungibilidade, pelo recebimento do recurso como embargos de declaração, para que o Tribunal venha suprir a contradição existente entre a decisão recorrida e o atual entendimento do órgão federal fiscalizador dos Regimes Próprios de Previdência Social, a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, no sentido de exigir a edição de lei federal e do próprio ente federativo para que os segurados tenham acesso à concessão do benefício de aposentadoria de portador de deficiência.

14. Passa-se à análise de mérito do recurso em apreço.

15. Quanto à competência desta Corte de Contas no que se refere à fiscalização do regime próprio de previdência, que, segundo o IPREV/DF, seria exclusivamente da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, nos termos da Lei nº 13.341/16, não assiste razão ao recorrente.

16. Mediante controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, será exercida a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal e das entidades da administração direta, indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, conforme artigos 77 e 78 da LODF (arts. 70 e 71 da CRFB).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



17. Além disso, nos termos do artigo 77, parágrafo único, da LODF (art. 70, parágrafo único, da CRFB), deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Distrito Federal responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

18. Dessa forma, estando o IPREV/DF entre os órgãos/entidades sujeitos a jurisdição deste Tribunal e os recursos arrecadados a título de contribuição previdenciária dos servidores distritais entre as matérias de sua competência, não há que se falar em incompetência desta Corte de Contas na matéria em exame.

19. Não obstante, a controvérsia cinge-se em saber se pode o Tribunal de Contas estender os efeitos de decisão prolatada em sede de mandado de injunção para toda a administração jurisdicionada, como o fez por meio da Decisão nº 4.977/2016, ao determinar ao IPREV/DF que definisse os parâmetros e critérios necessários ao exame do requerimento de aposentadoria especial formulado por servidor distrital portador de deficiência, ainda que não amparado por mandado de injunção concedido pelo Excelso Supremo Tribunal Federal.

20. Para solucionar a celeuma apresentada, cabe perquirir a natureza jurídica do mandado de injunção e seus efeitos, além de investigar os limites de atuação dos Tribunais de Contas por meio do instituto da consulta.

21. Segundo doutrina de Alexandre de Moraes<sup>1</sup>:

*“O mandado de injunção consiste em uma ação constitucional de caráter civil e de procedimento especial, que visa suprir uma omissão do Poder Público, no intuito de viabilizar o exercício de um direito, uma liberdade ou prerrogativa prevista na Constituição Federal.”*

22. Na lição de Bernardes e Ferreira<sup>2</sup>:

*“O mandado de injunção (MI) é instrumento processual instituído especialmente para fiscalizar e corrigir, **concretamente**, as omissões do Poder Público em editar as normas necessárias para tornar efetivos direitos e liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, à*

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5ª ed., São Paulo: Atlas, 2005, página 418.

<sup>2</sup> BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Direito Constitucional. Tomo II - Direito Constitucional Positivo*. 5ª ed., Salvador: Juspodivm, 2016, página 230.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



*soberania e à cidadania (art. 5º, LXXI, da Constituição).*" (sem grifo no original)

23. Além disso, estabelece o artigo 5º, inciso LXXI, da CRFB que "conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania".

24. Dessa forma, os requisitos para a impetração do mandado de injunção pelo titular do direito obstado (legitimado ativo) são: a) existência de norma constitucional de eficácia limitada que trate sobre direitos e liberdades constitucionais ou sobre prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; b) omissão normativa do Poder Público, tornando inviável o exercício do mencionado direito.

25. Cumpre destacar que, desde a sua previsão na Constituição Federal de 1988, o mandado de injunção é objeto de debates doutrinários e jurisprudenciais a respeito de sua natureza jurídica e dos efeitos de sua decisão, desenvolvendo-se principalmente duas teorias: concretista (individual e geral) e não concretista.

26. Inicialmente, prevaleceu a teoria não concretista no mandado de injunção, fixando-se o caráter meramente declaratório da omissão na decisão judicial e a impossibilidade de o Poder Judiciário suprir, de forma *erga omnes* ou *inter partes*, a omissão legislativa inviabilizadora do exercício dos direitos, liberdades e prerrogativas constitucionalmente previstas. Nesse sentido foi o julgamento do MI 107-3/DF, de relatoria do Ministro Moreira Alves.

27. No mencionado *leading case*, a Suprema Corte fixou entendimento no sentido da impossibilidade de atribuição de efeito constitutivo à ação em análise, não sendo viável a regulamentação do dispositivo objeto da demanda pelo Poder Judiciário, uma vez que nem mesmo na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO, ação de natureza objetiva, instrumento de controle abstrato de constitucionalidade, o legislador constituinte conferiu tal competência ao STF, homenageando-se os princípios da separação e da harmonia entre os poderes em detrimento de eventual efeito constitutivo do remédio constitucional.

28. Tal posicionamento foi predominante no Pretório Excelso durante aproximadamente 20 (vinte) anos, apesar de críticas doutrinárias em virtude de não haver, na decisão declaratória da omissão, qualquer meio apto a garantir o suprimento da mesma, com a consequente ineficácia dos direitos constitucionais resguardados.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



29. Nesse sentido, Teori Zavascki<sup>3</sup> tece críticas quanto à eficácia prática de provimentos dessa natureza:

*“Os instrumentos para controle das omissões inconstitucionais não têm tradição em nosso direito. Criados pela Constituição de 1988, não alcançaram, por enquanto, a efetividade que deles seria razoável esperar. Quanto ao mandado de injunção, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal inclina-se por considerar os provimentos dele decorrentes como de eficácia assemelhada aos proferidos nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, ou seja, como simples atos de cientificação do responsável pela inércia legislativa, como recomendação para supri-la. Ora, a eficácia prática de provimentos dessa natureza, desamparados que são de força executiva, fica na dependência do efeito político que a sua inobservância poderá gerar para os responsáveis. Tais efeitos são diretamente relacionados com o grau de politização da sociedade e escapam, por inteiro, ao controle do Poder Judiciário. As recomendações e admoestações do Judiciário quanto à inércia legislativa de um modo geral não têm logrado sensibilizar os responsáveis pela elaboração das normas”*

30. Diante da ineficácia prática da teoria não concretista até então adotada majoritariamente pelo Poder Judiciário, o STF, em decisões seguintes, passou a ampliar os efeitos dos provimentos decorrentes de mandado de injunção, adotando a posição concretista individual intermediária.

31. Assim, a Corte Suprema, além de declarar a mora legislativa e ordenar a ciência do respectivo Poder omisso, passou a assinalar prazo para a edição da norma reclamada, após o qual teria o autor do MI assegurado o seu direito até ulterior edição da norma reclamada.

32. Posteriormente, diante da defesa doutrinária pela eficácia concretista individual direta das decisões em sede de mandado de injunção, somada à sedimentação dos debates a respeito da matéria e à renovação da composição da Corte Suprema, o STF evoluiu mais uma vez em seu entendimento, conforme aponta o MI 712/PA, de relatoria original do Ministro Eros Graus, em que o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará discutia a omissão legislativa quanto ao direito de greve dos servidores públicos previsto no artigo 37, inciso VII, da CRFB.

33. Importante destacar que, em oportunidades anteriores em que se debateu o direito de greve dos servidores públicos em mandado de injunção, o STF

<sup>3</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, página 18.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



se limitou a declarar a mora legislativa e a dar ciência ao Poder responsável, conforme a posição não concretista apresentada alhures (MI 20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22.11.1996; MI 485/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 23.08.2002; MI 585/TO, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 02.08.2002).

34. Não obstante, a partir do MI 712/PA a Suprema Corte passou a adotar a posição concretista individual direta em mandado de injunção, ou seja, passou a considerar possível a implementação, pelo Poder Judiciário, do direito previsto constitucionalmente e prejudicado pela omissão legislativa, de forma individual e direta, ou seja, apenas para o impetrante e sem a necessidade de assinalar prazo para a autoridade responsável pela omissão.

35. Por oportuno, vale transcrever ementa do MI 712/PA:

**EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. ART. 5º, LXXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONCESSÃO DE EFETIVIDADE À NORMA VEICULADA PELO ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LEGITIMIDADE ATIVA DE ENTIDADE SINDICAL. GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL [ART. 9º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL N. 7.783/89 À GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO ATÉ QUE SOBREVENHA LEI REGULAMENTADORA. PARÂMETROS CONCERNENTES AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS DEFINIDOS POR ESTA CORTE. CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO ANTERIOR QUANTO À SUBSTÂNCIA DO MANDADO DE INJUNÇÃO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE SOCIAL. INSUBSISTÊNCIA DO ARGUMENTO SEGUNDO O QUAL DAR-SE-IA OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES [ART. 2º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL] E À SEPARAÇÃO DOS PODERES [art. 60, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. INCUMBE AO PODER JUDICIÁRIO PRODUZIR A NORMA SUFICIENTE PARA TORNAR VIÁVEL O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS, CONSAGRADO NO ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O acesso de entidades de classe à via do mandado de injunção coletivo é processualmente admissível, desde que legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano. 2. A Constituição do Brasil reconhece expressamente possam os servidores públicos civis exercer o direito de greve --- artigo 37, inciso VII. A Lei n. 7.783/89 dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores em geral, afirmado pelo artigo 9º da Constituição do Brasil. Ato normativo de início inaplicável aos servidores públicos civis. 3. O preceito veiculado pelo artigo 37, inciso VII, da CB/88 exige a edição de ato normativo que integre sua eficácia. Reclama-se, para fins de plena incidência do preceito, atuação legislativa que dê concreção ao comando positivado no texto da Constituição. 4. Reconhecimento, por esta Corte, em diversas**



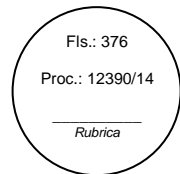
**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
**DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO**



oportunidades, de omissão do Congresso Nacional no que respeita ao dever, que lhe incumbe, de dar concreção ao preceito constitucional. Precedentes. **5. Diante de mora legislativa, cumpre ao Supremo Tribunal Federal decidir no sentido de suprir omissão dessa ordem. Esta Corte não se presta, quando se trate da apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desnutridas de eficácia.** 6. A greve, poder de fato, é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores visando à conquista de melhores condições de vida. Sua auto-aplicabilidade é inquestionável; trata-se de direito fundamental de caráter instrumental. 7. A Constituição, ao dispor sobre os trabalhadores em geral, não prevê limitação do direito de greve: a eles compete decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dela defender. Por isso a lei não pode restringi-lo, senão protegê-lo, sendo constitucionalmente admissíveis todos os tipos de greve. 8. Na relação estatutária do emprego público não se manifesta tensão entre trabalho e capital, tal como se realiza no campo da exploração da atividade econômica pelos particulares. Neste, o exercício do poder de fato, a greve, coloca em risco os interesses egoísticos do sujeito detentor de capital --- indivíduo ou empresa --- que, em face dela, suporta, em tese, potencial ou efetivamente redução de sua capacidade de acumulação de capital. Verifica-se, então, oposição direta entre os interesses dos trabalhadores e os interesses dos capitalistas. Como a greve pode conduzir à diminuição de ganhos do titular de capital, os trabalhadores podem em tese vir a obter, efetiva ou potencialmente, algumas vantagens mercê do seu exercício. O mesmo não se dá na relação estatutária, no âmbito da qual, em tese, aos interesses dos trabalhadores não correspondem, antagonicamente, interesses individuais, senão o interesse social. A greve no serviço público não compromete, diretamente, interesses egoísticos do detentor de capital, mas sim os interesses dos cidadãos que necessitam da prestação do serviço público. 9. A norma veiculada pelo artigo 37, VII, da Constituição do Brasil reclama regulamentação, a fim de que seja adequadamente assegurada a coesão social. 10. A regulamentação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos há de ser peculiar, mesmo porque "serviços ou atividades essenciais" e "necessidades inadiáveis da coletividade" não se superpõem a "serviços públicos"; e vice-versa. 11. Daí porque não deve ser aplicado ao exercício do direito de greve no âmbito da Administração tão-somente o disposto na Lei n. 7.783/89. **A esta Corte impõe-se traçar os parâmetros atinentes a esse exercício.** 12. O que deve ser regulado, na hipótese dos autos, é a coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura. **13. O argumento de que a Corte estaria então a legislar --- o que se afiguraria inconcebível, por ferir a independência e harmonia entre os poderes [art. 2º da Constituição do Brasil] e a separação dos poderes [art. 60, § 4º, III] --- é insubsistente.** 14. O Poder Judiciário está vinculado pelo dever-poder de, no mandado de injunção, formular supletivamente a norma regulamentadora de que carece o ordenamento jurídico. **15. No mandado de injunção o Poder Judiciário não define norma de decisão, mas**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



**enuncia o texto normativo que faltava para, no caso, tornar viável o exercício do direito de greve dos servidores públicos.** 16. Mandado de injunção julgado procedente, para remover o obstáculo decorrente da omissão legislativa e, supletivamente, tornar viável o exercício do direito consagrado no artigo 37, VII, da Constituição do Brasil. (MI 712, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2007, DJe 31-10-2008) (sem grifos no original)

36. Apesar de no mencionado julgado o colendo STF deixar claro que a concessão da injunção não implica necessariamente na definição de parâmetros relativos ao direito obstado pela omissão inconstitucional, recaindo a análise sobre cada caso concreto, o posicionamento que de fato passou a ser adotado foi o da teoria concretista individual direta, conferindo-se natureza mandamental para suas decisões, e não meramente declaratória, a partir das quais o direito reclamado passou a ser garantido individual (inter partes) e diretamente (sem assinalar prazo para edição da norma) pelo Poder Judiciário, conforme se observa nas decisões em mandado de injunção impetrados na Suprema Corte relativos à aposentadoria especial do servidor público.

37. Nas palavras da Min. Carmen Lúcia, "o mandado de injunção é ação constitucional de natureza mandamental, destinada a integrar a regra constitucional ressentida, em sua eficácia, pela ausência de norma que assegure a ela o vigor pleno" (MI 828/DF, MI 841/DF, MI 850/DF, MI 857/DF, MI 879/DF, MI 905/DF, MI 927/DF, MI 938/DF, MI 962/DF, MI 998/DF).

38. Por sua vez, a posição concretista geral, segundo a qual o STF poderia legislar a partir do caso concreto, conferindo eficácia *erga omnes* à decisão em mandado de injunção até que sobreviesse a norma integrativa do Poder Legislativo, jamais encontrou guarida no Pretório Excelso, uma vez que atentaria contra a separação e a harmonia entre os Poderes, em face da usurpação da função precípua do Poder Legislativo.

39. Importa destacar que, em 24.06.2016, foi publicada a Lei nº 13.300/2016, que disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências.

40. A mencionada lei acabou por cristalizar a evolução jurisprudencial apontada nos parágrafos precedentes quanto aos efeitos individuais, *inter partes*, da decisão em mandado de injunção, apesar de aparentemente adotar a posição



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



concretista individual intermediária, por determinar, primeiramente, a fixação de prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora<sup>4</sup>.

41. Em seu artigo 9º, a citada lei trata a respeito da eficácia da decisão em mandado de injunção, *in verbis*:

*Art. 9º A decisão terá **eficácia subjetiva limitada às partes** e produzirá efeitos até o advento da norma regulamentadora.*

*§ 1º **Poderá ser conferida eficácia ultra partes ou erga omnes à decisão, quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração.***

*§ 2º **Transitada em julgado a decisão, seus efeitos poderão ser estendidos aos casos análogos por decisão monocrática do relator.***

*§ 3º O indeferimento do pedido por insuficiência de prova não impede a renovação da impetração fundada em outros elementos probatórios.*

42. Com efeito, observa-se que a regra é a eficácia inter partes no mandado de injunção, ou seja, limitada às partes do processo, em face da natureza subjetiva da ação, sendo a exceção a eficácia *ultra partes* ou *erga omnes* da decisão, aplicável apenas quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito reclamado (direitos difusos), bem como sua extensão a casos análogos, que depende de decisão monocrática do relator em cada nova ação impetrada, não sendo possível sua concessão pela própria Administração.

43. Importante observar que, ainda no caso do mandado de injunção coletivo impetrado por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos 1 (um) ano, os direitos, liberdades e prerrogativas protegidos são os pertencentes a uma coletividade determinada por grupo, classe ou categoria, razão pela qual a sentença fará coisa julgada limitadamente às pessoas integrantes dessa coletividade, substituídas

<sup>4</sup> Art. 8º Reconhecido o estado de mora legislativa, será deferida a injunção para:

I - determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora;

II - estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado.

Parágrafo único. Será dispensada a determinação a que se refere o inciso I do caput quando comprovado que o impetrado deixou de atender, em mandado de injunção anterior, ao prazo estabelecido para a edição da norma.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



processualmente pelo impetrante, nos termos dos artigos 12, parágrafo único, e 13 da Lei nº 13.300/2016.

44. Dessa forma, não constando do título judicial qualquer menção a eficácia *ultra partes* ou *erga omnes*, não pode o jurisdicionado (Administração e Tribunais de Contas), a pretexto de regulamentar seu cumprimento, conferir tais efeitos à decisão em sede de mandado de injunção, sob pena de infringência aos princípios da separação e da harmonia entre os Poderes, pela usurpação da função legislativa, e de extrapolação do título judicial.

45. A decisão transitada em julgado, em regra, deve gerar efeitos apenas para as partes do processo, no caso para o impetrante (ou seus substituídos no caso do mandado de injunção coletivo), a fim de conferir eficácia concreta aos direitos constitucionalmente previstos, mas obstados pela omissão legislativa por parte do impetrado.

46. Nesse caso, os meios legalmente previstos para ampliar o alcance e os efeitos de decisão em mandado de injunção para terceiros não pertencentes à relação processual original seriam, a princípio: i) extensão dos efeitos da decisão transitada em julgado em MI por decisão monocrática do relator em novo MI (§ 2º do art. 9º da Lei nº 13.300/2016); e ii) edição de enunciado de súmula vinculante, após reiteradas decisões sobre a matéria constitucional, a exemplo da súmula vinculante nº 33<sup>5</sup> (art. 103-A da CRFB c/c Lei nº 11.417/2006).

47. Não obstante, observe-se que o primeiro caso trata-se, na verdade, de novo mandado de injunção, julgado monocraticamente, enquanto o segundo caso trata-se de declaração judicial com efeito vinculante, não decorrendo o efeito *erga omnes* diretamente do provimento do mandado de injunção, mas da edição de enunciado de súmula vinculante em face das reiteradas decisões sobre matéria constitucional, mediante decisão de dois terços dos membros do STF.

48. Outrossim, não se pode olvidar que a atuação administrativa do Estado permanece jungida aos princípios expressos no caput do artigo 37 da Constituição Federal (artigo 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal), entre eles o princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei

---

<sup>5</sup> Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



permite, não podendo conceder direitos, criar obrigações ou impor vedações aos administrados sem lei que o autorize<sup>6</sup>.

49. Quanto aos limites de atuação dos Tribunais de Contas por meio de consulta, cuja resposta possui caráter normativo, importante destacar que tal instituto não se presta a inovações legislativas, tampouco a suprir falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício de direitos ou liberdades constitucionais, papel esse atribuído pelo texto constitucional ao mandado de injunção<sup>7</sup>, mas apenas a interpretar dispositivos legais já existentes no ordenamento jurídico, não se confundindo interpretação jurídica, ainda que extensiva, com atuação legislativa positiva, sob pena de usurpação da competência precípua do Poder Legislativo.

50. Nesse sentido, importante destacar excerto do voto condutor da Decisão nº 6.153/2016, aprovada a unanimidade por este Tribunal de Contas, de relatoria do Conselheiro Márcio Michel, por meio da qual não se conheceu de consulta por não existir lei ou regulamento a ser esclarecido:

*Reza o art. 264 do Regimento Interno deste Tribunal (RI/TCDF) que, **em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar**, em matéria de sua competência, o Tribunal decidirá sobre consultas que lhe forem formuladas pelas autoridades ali listadas.*

*No ponto realçado, verifico que a Consulta não atendeu o disposto no RI/TCDF, pois não indicou a **disposição legal ou regulamentar sobre qual parâmetro a dúvida a ser dirimida pela Corte (não há lei ou regulamento que autorize o pagamento de 13º salário e férias a ocupantes de cargo de natureza política no âmbito do Distrito Federal)***. (sem grifos no original)

51. Com efeito, a resposta à consulta, como esclarecimento da aplicação de norma existente no âmbito de jurisdição do Tribunal de Contas, passa a integrar a própria norma parâmetro da consulta, uma vez que a resposta da Corte possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, conforme aponta o § 2º do artigo 264 do Regimento Interno do TCDF, aprovado pela Resolução nº 296/2016.

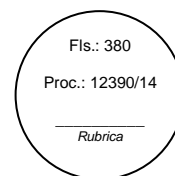
52. Dessa forma, a atuação dos Tribunais de Contas em sede de consulta encontra-se adstrita à moldura jurídica estabelecida pela própria norma a qual pretende interpretar ou esclarecer. Na omissão legislativa que impeça o exercício de determinado direito pelo administrado, ou seja, na ausência de norma a ser

<sup>6</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012. Página 65.

<sup>7</sup> Art. 5º, inciso LXXI, da CRFB.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



esclarecida, não caberia, portanto, atuação das Cortes de Contas em sede de consulta, mas atuação do Poder Judiciário, se for o caso, por meio de mandado de injunção.

53. Desse modo, entende-se que o Pedido de Reexame de fls. 281/304, apresentado pelo Diretor-Presidente do IPREV/DF, no mérito, deve ser parcialmente provido.

54. Pelo exposto, sugere-se ao e. Tribunal:

- I. manifestar-se a respeito do pedido de sustentação oral veiculado pelo recorrente, nos termos do artigo 60 do RI-TCDF;
- II. dar provimento parcial ao pedido de reexame interposto pelo Diretor-Presidente do IPREV/DF, para, revendo a Decisão nº 4.977/2016, considerar integralmente cumpridos o item IV da Decisão nº 6147/14, a Decisão nº 3552/15 e o item II da Decisão nº 5840/15, em face da publicação da Portaria/IPREV-DF nº 12/16;
- III. dar conhecimento ao IPREV/DF e ao jurisdicionado da decisão que vier a ser adotada nos presentes autos; e
- IV. autorizar o arquivamento dos autos.

À consideração superior.

Brasília, 18 de janeiro de 2017.

Hugo Mesquita Póvoa  
Auditor de Controle Externo  
Matr. nº 1417-9