

29/09/2015

SEGUNDA TURMA

MANDADO DE SEGURANÇA 25.838 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. TEORI ZAVASCKI
IMPTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: JOSÉ LEOVEGILDO OLIVEIRA MORAIS
IMPDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPUGNAÇÃO DE DECISÃO DO TCU E DE PORTARIA DO PGR. LIMITES DO PODER REGULAMENTAR. INEXISTÊNCIA DE ILICITUDE. ORDEM DENEGADA.

1. A percepção de auxílio-moradia pelos membros do Ministério Público da União está prevista no art. 227, VIII, da Lei Complementar 75/93.

2. A redação original da Portaria PGR 495/95 exorbitou do seu poder regulamentar, pois estabeleceu casos de concessão de auxílio-moradia não previstos em lei.

3. Não há direito líquido e certo a ser protegido nesta via, uma vez que o TCU e o Procurador-Geral da República limitaram-se a adequar a Portaria PGR 495/95 aos limites impostos pelo art. 227, VIII, da Lei Complementar 75/93.

4. Ordem denegada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a Presidência do Senhor Ministro CELSO DE MELLO, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, em indeferir o mandado de segurança, nos termos do voto do Relator. Falou, pela impetrante, o Dr. José Leovegildo Oliveira Moraes. Ausente,

MS 25838 / DF

justificadamente, o Senhor Ministro Dias Toffoli.

Brasília, 29 de setembro de 2015.

Ministro TEORI ZAVASCKI

Relator

29/09/2015**SEGUNDA TURMA****MANDADO DE SEGURANÇA 25.838 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. TEORI ZAVASCKI
IMPTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: JOSÉ LEOVEGILDO OLIVEIRA MORAIS
IMPDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

RELATÓRIO**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):**

Trata-se de mandado de segurança coletivo, com pedido de liminar, impetrado pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) contra atos do Tribunal de Contas da União (acórdão 2026/05) e do Procurador-Geral da República (Portaria PGR 8/06) que importaram a cessação do pagamento de auxílio-moradia em razão de promoção com deslocamento. A impetrante relata que o benefício era concedido aos Procuradores da República com base na Portaria PGR n. 495/95, editada com fundamento no art. 227, VIII, da Lei Complementar 75/93. Defende que esse dispositivo legal atribui ao Procurador-Geral da República a competência para definir, para fins de concessão da vantagem, os locais e os casos de lotação cujas condições de moradia sejam particularmente difíceis ou onerosas. Alega que, para a primeira hipótese, o Procurador-Geral da República relacionou cidades cuja lotação gera direito ao benefício; para a segunda, definiu a promoção com deslocamento como hipótese hábil a gerar a concessão da vantagem.

Afirma, assim, que “a Portaria PGR n. 465/95 (...) nada mais fez que assinalar, no exercício da competência regulamentar que lhe fora outorgada, que deslocamentos resultantes de promoção para cidades-sede de Procuradoria-Regional da República, (...) ou para Brasília, em caso de promoção a Subprocurador-Geral da República, gera condições de moradia particularmente difíceis ou, até mesmo, onerosas para o

MS 25838 / DF

membro do Ministério Público Federal” (fls. 13/14). Ao final, requer a concessão de medida liminar e, no mérito, a concessão da segurança, para afastar os efeitos do acórdão 2026/2005 do TCU e da Portaria PGR 8/06, de modo a restabelecer, para os associados da impetrante, o pagamento de auxílio-moradia em caso de promoção por deslocamento, conforme previsto no art. 1º da Portaria PGR 465/95, em sua redação original.

O TCU prestou informações nas quais assevera, em síntese, que “o limite da discricionariedade do ato do Procurador-Geral da República está claramente definido na lei e restringe-se (...) ‘à definição do ‘local cujas condições de moradia sejam particularmente difíceis ou onerosas’” (fl. 133).

A medida liminar foi indeferida (fls. 157/159).

Em informações, o Procurador-Geral da República aduz, em suma, que, ao editar a Portaria PGR 495/95, o então Procurador-Geral da República “exorbitou do seu poder regulamentar quando elasteceu as hipóteses de concessão de auxílio-moradia aos membros promovidos com deslocamento” (fl. 164).

A Procuradoria-Geral da República opinou pela denegação da ordem (fls. 168/171).

É o relatório.

29/09/2015

SEGUNDA TURMA

MANDADO DE SEGURANÇA 25.838 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):

1. A vantagem pleiteada na presente ação mandamental foi instituída pelo art. 227, VIII, da Lei Complementar 75/93, que assegura aos membros do Ministério Público da União o direito a auxílio-moradia, quando lotados “em local cujas condições de moradia sejam particularmente difíceis ou onerosas, assim definido em ato do Procurador-Geral da República”. Com base nessa disposição normativa, o Chefe do Ministério Público da União editou a Portaria 495/95, cujo art. 1º dispunha, em sua redação original, o seguinte:

Art. 1º – O auxílio-moradia de que trata o art. 227, inciso VIII, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, será concedido aos membros do Ministério Público da União lotados nas localidades cujas condições de moradia são consideradas particularmente difíceis ou onerosas, referidas no Anexo a esta Portaria, bem como aos promovidos com deslocamento.

Em 2002, o Procurador do Ministério Público oficiante no TCU apresentou, perante tal Tribunal de Contas, representação (018.128/2002-3) acerca de possíveis irregularidades na percepção do auxílio-moradia. O processo culminou no acórdão 2026/05, cujo sumário é o seguinte:

Representação acerca de possíveis irregularidades na percepção de auxílio-moradia por parte de membros do Ministério Público da União, em decorrência de extensão do benefício a situação não prevista em lei, por meio da Portaria PGR n. 495. Diligências. Manifestações do Ministério Público Federal e da Associação Nacional dos Procuradores da República defendendo a legalidade do ato regulamentar. Conhecimento. Procedência. Impossibilidade jurídica do ato inquinado estabelecer hipótese de benefício não prevista em lei.

MS 25838 / DF

Suspensão imediata dos pagamentos de auxílio-moradia para os membros do Ministério Público da União que o percebem em função de promoção com deslocamento. Determinação aos órgãos integrantes do Ministério Público da União. Arquivamento. (fl. 137)

Logo depois, o Procurador-Geral da República editou a Portaria PGR 8/06, que exclui do art. 1º da Portaria PGR 495/95 o trecho referente aos “promovidos com deslocamento”. Assim, a impetrante sustenta que tais atos do TCU e do Chefe do MPU infringiram direito líquido e certo de seus associados que recebiam o auxílio-moradia em decorrência de promoção com deslocamento, uma vez que não havia qualquer ilegalidade na redação original da Portaria PGR 495/95.

2. Parece evidente, todavia, que a Portaria PGR 495/95 extrapolou os limites do art. 227, VIII, da Lei Complementar 75/93. Esse comando normativo é claro ao estabelecer o direito ao auxílio-moradia apenas aos membros do MPU lotados “em local em cujas condições de moradia sejam particularmente difíceis ou onerosas”, delegando ao Procurador-Geral da República apenas a atribuição para definir os locais cuja lotação ensejaria o pagamento do benefício. Ao contrário do que argumenta a impetrante, o dispositivo legal não prevê a possibilidade de que ato do Chefe do MPU estabeleça outros casos de concessão de auxílio-moradia. A “promoção com deslocamento” para as cidades-sede das Procuradorias-Regionais da República ou para Brasília certamente não se inclui na hipótese legal de lotação “em local em cujas condições de moradia sejam particularmente difíceis ou onerosas”.

Ora, atos administrativos normativos não podem ultrapassar os limites da lei que visam regulamentar, dispondo acerca de situações não previstas na norma primária de que retiram seu fundamento de validade, mormente em situações como a dos autos, em que o regulamento trata de matéria que a própria Constituição Federal reserva à lei em sentido formal (art. 37, X, e 128, § 5º, da CF/88). Conforme dispõe a doutrina, “o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor

MS 25838 / DF

obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 94). No mesmo sentido, posiciona-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que é firme ao assentar a impossibilidade do exercício do poder regulamentar fora dos limites impostos pela lei em sentido formal. Nesse sentido: MS 28.033, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014; AC 1.033-AgR-QO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 16/6/2006; e ADI 1.075-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 24/11/2006.

A Portaria PGR 495/95, ao elencar as localidades em que os membros do MP fariam jus à vantagem, evidenciou a finalidade da norma de recompensar aqueles que passassem a exercer suas funções em lugares inóspitos ou de difícil acesso, prevendo a concessão do benefício àqueles lotados em cidades do norte do país (Porto Velho, Rio Branco, Boa Vista, Macapá e Palmas) e em municípios fronteiriços (Bagé, Santana do Livramento, Uruguaiana e Foz do Iguaçu). Não havia, portanto, discricionariedade para que o Chefe do Ministério Público Federal estabelecesse outras situações para a percepção do auxílio-moradia.

Registre-se, ademais, que, como bem observou o TCU, em informações, a Lei Complementar 75/93 já prevê a concessão de benefício em razão da promoção com deslocamento. Trata-se da ajuda de custo instituída pelo art. 227, I, do referido diploma legal, que estabelece seu pagamento em caso de “remoção de ofício, promoção ou nomeação que importe em alteração do domicílio legal, para atender às despesas de instalação na nova sede de exercício em valor correspondente a até três meses de vencimentos”.

Desse modo, não há direito líquido e certo a ser protegido nesta via, uma vez que o TCU e o Procurador-Geral da República limitaram-se a adequar a Portaria PGR 495/95 aos limites impostos pelo art. 227, VIII, da Lei Complementar 75/93.

3. Diante do exposto, voto no sentido de denegar a ordem. É o voto.



SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA 25.838

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI

IMPTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : JOSÉ LEOVEGILDO OLIVEIRA MORAIS

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

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

IMPDO.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Decisão: A Turma, por votação unânime, **indeferiu** o mandado de segurança, **nos termos** do voto do Relator. Falou, pela impetrante, o Dr. José Leovegildo Oliveira Moraes. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Dias Toffoli. Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. **2ª Turma**, 29.09.2015.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Dias Toffoli, em face da participação no III Congresso Internacional da Advocacia Estatal, Local e Federal, promovido pela Procuradoria-Geral da Cidade de Buenos Aires e realizado na Argentina.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Ravena Siqueira
Secretária