

PARECER Nº: 3.377/91 -- 1ª SPR

PROCESSO Nº: 030.006.034/91

INTERESSADO: SINDICATO DOS PROCURADORES DO DISTRITO FEDERAL.

ASSUNTO: Aplicação de Correção Monetária de parcelas pagas em janeiro de 1990.

E M E N T A:

I - CONSTITUCIONAL. Princípio da legalidade dos Atos da Administração Pública. C.R. Art. 37, caput.

O princípio da legalidade deve ser interpretado como a adequação da Administração Pública ao direito, observado sempre o sistema da Constituição Federal.

II - Administrativo. A Administração Pública se convencida, após inúmeros pronunciamentos judiciais, da certeza do direito de seus servidores, poderá admiti-lo por decisão própria, desde que devidamente fundamentada.

III- Parecer nº 2.235/85-1ª Subprocuradoria do Distrito Federal, reabilitação de seu efeito normativo em face das inúmeras decisões judiciais que confirmam seu acerto, em detrimento de equivocada determinação do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Senhora Procuradora Chefe da 1ª SPR

Trata o presente expediente administrativo nº 030.006.034/91 de Requerimento do Sindicato dos Procuradores do Distrito Federal - SINDPROC, no sentido de que seja aplicada Correção Monetária sobre parcelas de vencimentos reconhecidas com atraso pela Administração Pública através do Parecer nº 35/90, da douta Consultoria Jurídica do Distrito Federal, prolatado nos Autos do expediente administrativo nº 20.350/90.

O pagamento limitou-se às diferenças sobre os vencimentos dos associados do requerente, sem a aplicação da correção monetária.

O expediente foi recebido e autuado em 17.05.1991, tendo sido sobrestado em 19.07.1991, para aguardar manifestação desta 1ª SPR sobre indagação semelhante.

Às fls. 64/75 foi juntada cópia do Parecer prolatado no processo PRG nº 081.000.002.096/90-54, perante a Procuradoria Geral da República por conta da mesma indagação.

Em 20.08.1991 a Senhora Secretária de Administração do Distrito Federal consultou esta Casa Jurídica acerca da repristinação do Parecer nº 2.235/85- 1ª SPR, em razão de reiteradas decisões judiciais no mesmo sentido do aludido Parecer.

Recebi o feito para manifestação em 27 de



agosto de 1991.

É o relatório.

A questão é de simples deslinde.

O Distrito Federal, após inúmeras decisões judiciais determinando o pagamento de correção monetária sobre vencimentos, soldos, proventos, pensões, enfim sobre qualquer remuneração paga com atraso aos seus servidores, apoiado no Parecer nº 2.235/85-1ª SPR, houve por bem, reconhecer o direito à percepção da correção monetária, em razão da natureza alimentar da dívida, que a caracteriza como dívida de valor.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal, examinando as notas de empenho relativas a tais pagamentos, contidas no Processo nº 0342, decidiu impugná-los.

Assim, foi emitido o Ofício do Gabinete do Presidente daquela Corte de Contas nº 524/88, que determinou à Administração Pública Distrital a suspensão de todo e qualquer pagamento de correção monetária incidente sobre parcelas de natureza alimentar devidas aos seus servidores.

Tal decisão, na contra mão da pacífica jurisprudência pátria, ocasionou verdadeira corrida ao Poder Judiciário, ocasionando o crescimento da dívida do Distrito Federal para com os seus servidores, devido aos acréscimos legais decorren

tes das condenações.

Esta Casa, através da 1ª Subprocuradoria já se pronunciou inúmeras vezes sobre a matéria.

O "leading case" foi o Parecer nº 2.235/85-1ª SPR, que recebeu caráter normativo, com a seguinte ementa:

CORREÇÃO MONETÁRIA. DESCONTOS INDEVIDOS.

- a) A Administração Pública, pelo princípio de reserva legal, só é lícito praticar a atos expressamente autorizados por lei;
- b) A autorização legal pode ser colhida por via supletiva;
- c) Na hipótese a autorização para deferimento do pleito, decorre da L. 6.899/85 e do Código Civil (arts. 1061 e 1064);
- d) Exame da matéria por outros ângulos que não os apreciados em doutos pronunciamentos anteriores.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal, ao julgar os MMSS nºs 1793, 1803, 1849 e 1884, entre inúmeros ou ^{nos} tor, considerou inexistente o ato do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que suspendeu o pagamento pretendido.

Apenas a título exemplificativo transcreve-se a ementa do acórdão proferido nos autos do M.S. 1884 (AC. nº 20. 2506/TJDF), cuja íntegra está às fls. 12/30 deste expediente:

EMENTA: "Mandado de Segurança. Servidor Público. Estipêndios em atraso - Quintos. Incidência de juros e correção monetária em decorrência do pagamento tardio. Preliminares rejeitadas. Dívida de caráter alimentar sujeita a atualização. Segurança concedida.

- Cabível atualização sobre o pagamento de quintos com incidência de juros e correção monetária, capazes de reabilitar o aviltamento da moeda, porque essa dívida tem caráter alimentar e por isso é infensa ao desfalque econômico do credor".

Recentemente tive oportunidade de proferir o Parecer nº 3.301/91 -1ª SPR, no expediente Administrativo 030.006.232/90, onde sugeri à Administração Pública Distrital o retorno ao cumprimento do Parecer 2.235/85-1ª SPR, uma vez que o ato do TCDF que o suspendera havia sido rejeitado em todos os graus de jurisdição, perdendo sua eficácia coercitiva, já que induzia a Administração a erro.

Tal procedimento encontra guarita no enunciado nº 473 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, que autoriza a revisão pela Administração Pública de seus atos praticados com erro e mesmo a anulação dos atos ilegais.

A Procuradoria Geral da República ao autorizar pagamento aos integrantes do Ministério Público Federal, idêntico ao pleiteado neste expediente, relacionou a invencível jurisprudência pátria, entre eles o RE 107974, publicado na RTJ 117/1335, relator o Sr. Ministro Octávio Gallotti, cuja ementa é

a seguinte:

EMENTA: "Proventos de aposentadoria. Correção Monetária incidente em período anterior ao da vigência da Lei nº 6.899/81, mas justificada pela configuração de dívida de valor, de natureza alimentar. Precedentes do Supremo Tribunal".

No voto, sua Excelência considera os vencimentos, como destinados à sobrevivência do servidor/trabalhador, devendo, assim, quando pagos com atraso, adquirir a mesma quantidade de utilidades que adquiriria se pagos na época certa.

São precedentes jurisdicionais no mesmo sentido:

No STF, RE 95017-6; RE 97639-6; DJU 30.9.91; RE 95017-DJU 06.11.81; Ag.87710 DJ 04.03.82; Ag 93291-DJU 6.9.83; Ag 87667 - DJU 8.3.82; Ag 90638-DJU 10.12.82, entre outros.

No STJ, Resp. 9831, Resp 10004; Resp 10010; Resp. 6990 -DJU 29.4.88; Resp 3566-DJ 20.08.90; Resp 9831- DJU 24.06.91; Resp 7967-DJ 22.04.91; AR-190-PR-DJ 10.03.90, entre outros.

No antigo TFR, EI AC 144478-DJ 03.05.89 ; AC-168848-DJ 20.03.89; AC 168848-DJ 20.03.89; AC 121723-DJ 18.2.88, entre outros.

No T.R.F. 1ª Região, AI 561 -DJ II 11.8.90;
AC 13050, AC 14792, entre outros.

No TJDF, MS 1793; MS 1803; MS 1884; MS1849,
AC 13877, AC 15377, EAC 8138, entre inúmeros outros.

Em 1º grau de jurisdição outra não é a si
tuação, sendo uniforme o entendimento de todas as Varas da Fazen
da Pública do Distrito Federal.

A alegação de que inexistente Lei a autorizar
o pagamento de correção monetária sobre débitos relativos a ven
cimentos, por vício imputável à Administração Pública advém de
interpretação restritiva do princípio da legalidade (C.R. Art.37,
"caput").

Ora, conforme bem destacado no Parecer da
Procuradoria Geral da República, de fls. 64/75, o princípio da le
galidade.

"... tem alcance mais amplo do que sugere
a expressão, importando em sujeição da au
toridade administrativa ao direito, ao orde
namento jurídico, às normas e princípios
constitucionais".

Tal entendimento é lastreado no voto da Pro

fessora LÚCIA FIGUEIREDO, ilustre juíza do TRF da 3ª Região, proferido nos autos do Processo Administrativo nº 68.

Assim, a Administração Pública pode fazer o que é autorizada de modo implícito. Como bem destacou o Pareceristas, citando renomado mestre administrativista:

"A expressão "legalidade" nota Celso Antônio Bändeira de Melo - "deve ser entendida como conformidade ao direito, adquirindo, então, um sentido mais extenso".

Tal entendimento casa-se perfeitamente ao desposado pelo ilustre colega, Professor Carlos Fernando Mathias de Souza, Subprocurador do Distrito Federal, que já em 1985, em seu Parecer 2.235/85-1ª SPR, afirmava que "a norma poderá ser colhida pela via indireta", qual seja, a interpretação sistemática e teleológica do direito, abrangendo não só a lei formal, como a jurisprudência, os costumes, etc.

Nem é razoável admitir-se que a Administração Pública, levantando um óbice inexistente, venha a locupletar-se em razão de um ato viciado seu: o atraso no pagamento de vencimentos de seus servidores. O Estado de Direito tem por fim a justiça social que afasta tal abuso.

Sendo a correção monetária das diferenças atrasadas um direito dos servidores, deve ela ser concedida na própria esfera administrativa, como já indicava o Parecer 2.235/85-1ª SPR.

O julgamento reiterado de casos análogos impõe o convencimento da Administração Pública, sem qualquer dúvida, no sentido de que é devido o pagamento impugnado pela Corte de Contas Distrital.

Na seara federal, a Consultoria Geral da República, já em 1965 se manifestava a favor de tais pagamentos, como se vê do Parecer H.302, em cujo item 8 está resumido o entendimento da CGR, a respeito:

"Esta Consultoria tem reiteradamente opinado sobre a matéria ora em discussão, como se vê das seguintes ementas constantes de seus Pareceres:

"Com respeito à extensão de medidas judiciais, esta Consultoria tem seguido uma linha de conduta uníssona através de pronunciamentos de eminentes Consultores, no sentido de que as decisões judiciais só obrigam nos casos concretos, pois só constituem "res judicata" entre as partes, porém, sendo elas reiteradas e tomadas por expressiva maioria, devem ser atendidas na esfera administrativa" Parecer nº 70-H, de 7 de outubro de 1964, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e publicado no Diário Oficial de 3 de novembro de 1964 .

"Estamos de inteiro acôrdo com a Consultoria Jurídica do Ministério da Guerra. De fato, as decisões judiciais obrigam a Administração, somente quanto aos seus autores e assistentes. Pode, contudo, o Poder Executivo



estender a sentença aos análogos:

a) quando ela, por seus argumentos incisivos convence quanto ao mérito. É a hipótese em que a União não fica apenas vencida, mas também convencida.

b) quando os julgados se repetem, através de casos análogos firmando jurisprudência, isto é, "soma de decisões dos tribunais sobre questões de direito ocorrentes, cuja identidade seja possível estabelecer". (Monteiro Lopes, no Dicionário jurídico Brasileiro, pág. 190).

(Parecer nº 209-H, de 02.07.1965, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e publicado no Diário Oficial de 9 de julho de 1965, pág. 6.461)."

(citação colhida do Parecer da PRG, prolatado no processo 08100002096/90-54).

A equivocada decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal causou, indiscutivelmente prejuízo ao patrimônio do Distrito Federal, por que provocou o agigantamento dos débitos, agora não só com a correção monetária em si, como também em razão da sucumbência e dos honorários de advogado devidos.

O controle dos Tribunais de Contas deve se ater à normalidade das despesas efetuadas pela Administração Pública, não se pronunciando sobre o mérito da ação administrativa. "A Administração, se convencida do direito líquido e certo dos requerentes lhes poderá definir o pedido, não por extensão judicial, mas por decisão própria (parecer H-302-CGR). A decisão quanto ao mérito da despesa é da Administração e não do Tribunal de Contas, como

decorre da exata compreensão dos artigos 70 e seguintes da Constituição da República.

Tão justo é a atualização plena de vencimentos atrasados, que a Lei 159/91 do Distrito Federal a incluiu em seu texto.

O direito dos integrantes da Carreira de Procuradores do Distrito Federal, de perceberem a correção monetária, decorre do reconhecimento pela própria Administração de que o aumento de 30% (trinta por cento) concedido ao Ministério Público Federal a partir de 1º de novembro de 1989 era devido aos Procuradores do Distrito Federal por força da Lei nº 19/89 do Distrito Federal, cuja eficácia era plena, à época (fls. 06/10 deste expediente 030006034/91).

A jurisprudência pacífica em todos os graus de jurisdição consolida a certeza do Parecer 2.235/85-1ª SPR, de sautorizando a decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal tomada no Processo 0352/58 exteriorizada pelo Ofício GP-524 e publicada no D.O.D.F. de 22.09.1988.

CONCLUSÃO

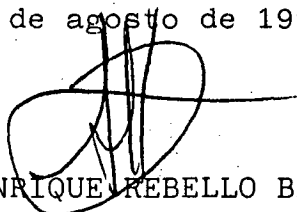
Sendo o reconhecimento da incidência de correção monetária sobre vencimentos atrasados, por fato imputável à Administração Pública, assunto pacificado na jurisprudência pátria, impõe-se o acerto do Parecer 2.235/85-1ª SPR sobre a decisão

do Tribunal de Contas do Distrito federal no Processo 0352/88.

A reiterada e pacífica jurisprudência autoriza a Administração a voltar a aplicar os termos do Parecer 2.235/85-1ª SPR, tornado normativo pelo Senhor Governador do Distrito Federal, sem qualquer possibilidade de impugnação da Corte de Contas, sob pena de cometer abuso de autoridade por excesso de competência, passível de correção judicial.

É o parecer.

Brasília, 28 de agosto de 1991.



ALFREDO HENRIQUE REBELLO BRANDÃO

Procurador do Distrito Federal

/zilgdc.

DISTRITO FEDERAL

Senhor Procurador Geral:

Apresento a Vossa Excelência o Parecer nº 3.377/91-1ª SPR, relativo ao Processo nº 030.006.034/91, elaborado pelo ilustre Procurador Dr. Alfredo Henrique Rebello Brandão, que conclui que "sendo o reconhecimento da incidência de correção monetária sobre vencimentos atrasados, por fato imputável à Administração Pública, assunto pacificado na jurisprudência pátria, impõe-se o acerto do Parecer 2.235/85-1ª SPR sobre a decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal no Processo 352/88", acrescentando que "a reiterada e pacífica jurisprudência autoriza a Administração a voltar a aplicar os termos do Parecer 2.235/85-1ª SPR, tornado normativo pelo Senhor Governador do Distrito Federal, sem qualquer possibilidade de impugnação da Corte de Contas, sob pena de cometer abuso de autoridade por excesso de competência, passível de correção judicial".

É que a jurisprudência tem-se tornado tão vigorosa, no decidir pelo cabimento da atualização monetária de tais débitos, que impõe-se observar, com nitidez, a sua força interpretativa do direito, favorecendo a adoção de semelhante orientação pela Administração Pública, sem quebra, por isto, do princípio da legalidade, que poderia redundar na absorção de uma jurisprudência que, a despeito de justa, tendesse à autônoma instituição do direito, criando-o mais do que dando-lhe razoável interpretação.

Defende magistralmente esta idéia o Ministro Sepúlveda Pertence, do STF, que, em despacho sobre a matéria no Ag. nº 137.517/5-Df, datado de 29/8/91 (DJ, Seção I, 4/9/91, p.11.931/11.932), negando seguimento ao Agravo do DF, comenta, em benefício da tese favorável à aplicação da correção monetária:

"13. No mais, para reputar devidos a correção monetária e os juros no pagamento com atraso de vantagens funcionais, a decisão recorrida não violou nem o princípio genérico da reserva legal (CF, art. 5º, II), nem o específico, da legalidade da administração.

14. Um e outro não demandam para a validade das obrigações ou para a legalidade das prestações administrativas a existência de fonte legal explícita, literal e específica: legalidade está nos cânones constitucionais invocados, por juridicidade, cuja aferição resulta da totalidade da ordem jurídica, à integração da qual é válido recorrer, seja nas instâncias jurisdicionais, seja na instância administrativa, aos princípios gerais extraídos por indução do sistema positivo do Direito.

15. No caso, para definir o pleito, fundou-se a decisão no entendimento pretoriano "de que vencimentos, salários, soldos, pensões, etc., se consideram alimentos e o débito alimentar é dívida de valor e, como tal, sujeita à correção monetária desde a data do fato que a gerou" (f.36).

16. Essa fundamentação se harmoniza com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal".

Prossêgue Sua Excelência nesse sentido, bastando-nos a transcrição do excerto acima que revela sobejamente o sabor da corrente navegada.

Não é por menos que o ilustre Procurador Geral da República, Dr. Aristides Junqueira de Alvarenga, sobre o Parecer produzido no Processo PRG nº 08100.002096/90-54 pelo Vice-Procurador Geral da República Dr. Moacir Antonio Machado da Silva (cô

pia às f. 64/75), acaba de deferir, em despacho de 5/8/91, o pedido constante do processo, relativo a diferenças de vencimentos recebi das com atraso. O parecer enfrenta, com profundidade, as questões jurídicas que sobrepairam a matéria.

Para endossar o parecer que ora encaminho à superior apreciação bastam-me seus próprios fundamentos e os aspec tos que permiti-me explorar.

Não me parece inoportuno, entretanto, re gistrar como certo que o Tribunal de Contas do DF está perfilando-se com a orientação favorável ao deferimento da correção monetária, ad ministrativamente, nas hipóteses de que se trata, superando-se, as sim, o obstáculo de ordem prática que se punha à observância, pela Administração Pública local, do Parecer nº 2.235/85-1^o SPR, a despeito de ter-lhe conferido caráter normativo sua aprovação pelo Governador do Distrito Federal, obstáculo consistente na decisão da Egré gia Corte de Contas de impugnar os pagamentos feitos a tal título.

Assim, acompanho o parecer, que submeto à elevada consideração de Vossa Excelência.

Brasília, em 5 de setembro de 1991.

/zilgdc.


Maria Detze Dalla Costa Horta
Procuradora - Chefe / 1.º SPR.

DISTRITO FEDERAL

PROCESSO Nº: 030.006.034/91

INTERESSADO: SINDPROC

Folha N.º	92
Processo N.º	030.006.034/91
Rubrica	030.26661-2

Aprovo o Parecer nº 3.377/91-1ª SPR, lançado pelo Procurador Dr. Alfreso Henrique Rebello Brandão, na forma do encaminhamento feito pela Procuradora-Chefe, Dra. Maria Deize Dalla Costa Horta.

O entendimento desta Casa acerca da matéria posta nos autos, reiterado em seguidos pareceres e normatizado a partir da aprovação do Parecer nº 2.235/85-1ª SPR pelo Governador do Distrito Federal, é no sentido de que o pagamento de diferenças referentes a vencimentos e outras vantagens funcionais com atraso, à vista de terem tais parcelas natureza alimentar, há de se fazer devidamente corrigido.

De outra parte, é já cediça a jurisprudência orientada na mesma direção e em moldes a respaldar a inteligência espositada pela Procuradora Geral do Distrito Federal.

Registre-se, ainda, que o Egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal, através de decisão, com efeito normativo, proferida em Sessão Ordinária do último dia 22 de agosto, acolheu a tese vitoriosa, autorizando o pagamento de correção monetária, em se tratando de verba de caráter alimentar, observada a existência de recursos no elemento de despesa próprio.

Restitua-se o processo à Secretaria de Administração.

Brasília, 06 de setembro de 1991


JOSÉ MILTON FERREIRA
Procurador Geral

PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Senhor Governador,

A matéria já foi devidamente pacificada no Poder Judiciário.

Nesta Casa, colheu-se pronunciamento definitivo quanto da aprovação, ainda em 6 de setembro de 1991, conforme se vê às folhas 103 deste feito (parecer nº 3377/91-1*SPR).

Objetivando dar publicidade irrestrita a orientação administrativa já consolidada, sugiro seja publicado o Parecer nº 3377/91 e sua cota de aprovação em caráter normativo.

Aprovo o parecer nº 172/93-4*SPR, por seus jurídicos termos.

À consideração de Vossa Excelência.

Brasília, 26 de Julho de 1993

ALFREDO HENRIQUE REBELLO BRANDÃO
PROCURADOR GERAL/RESPONDENDO

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
CABINETE DO GOVERNADOR

X.

HOMOLOGO o parecer nº 172/93-4*SPR, aprovado pelo Procurador Geral do Distrito Federal.

7

II. Determino a publicação e adoção em caráter normativo, do parecer nº 3377/91 - 1*SPR, para aplicação aos servidores civis e militares, conforme orientação da Douta Procuradoria Geral do Distrito Federal.

Brasília-DF, 25 de agosto de 1993.
JOAQUIM DOMINGOS RORIZ
GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL