MANDADO DE SEGURANÇA 39.065 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. ROBERTO BARROSO**
IMPTE.(S)	**:** LUAN LUCAS MOTA GOMES
ADV.(A/S)	**:** PALOMA BURGO SANTOS
IMPDO.(A/S)	**:** TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	**:** ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

***Ementa*:** MANDADO DE SEGURANÇA. AUXÍLIO MORADIA. POLICIAIS DO DISTRITO FEDERAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO EM TRÂMITE NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. RECURSO COM EFEITO SUSPENSIVO. ILEGITIMIDADE ATIVA. NEGADO SEGUIMENTO.

1. Trata-se de mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União (TCU) que determinou a redução dos valores do auxílio moradia pago aos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal.

2. Ausência de condição da ação. Ato impugnado contra o qual pende recurso com efeito suspensivo O processo de Controle Externo n° 029.531/2016-0 está em andamento no TCU, tendo sido atribuído efeito suspensivo ao recurso interposto pelo Governador do Distrito Federal. Precedentes.

3. Ausência de legitimidade ativa. Ato impugnado que não atinge diretamente a esfera jurídica do impetrante. Precedentes.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4B84-47A5-410B-2A10 e senha 8E17-2454-762C-69D1

4. Mandado de segurança a que se nega seguimento.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de tutela de urgência, impetrado por Luan Lucas Mota Gomes contra ato do Tribunal de Contas da União (TCU) referente ao processo de Controle Externo n° 029.531/2016-0. O procedimento tem por objeto a redução nos valores do auxílio moradia pago aos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal, conforme consta no inciso XIV do art. 3º, da Lei federal n° 10.486, de 4 de julho de 2002.

2. O impetrante alega que o objeto do procedimento viola seu direito líquido e certo, uma vez que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios haveria decidido pela legalidade do recebimento do valor de R$ 1.095,58 (mil e noventa e cinco reais e cinquenta e oito centavos) de auxílio moradia aos policiais militares, em conformidade com o Decreto Distrital n° 35.181, de 18 de fevereiro de 2014.

3. Pede, liminarmente, a suspensão da eficácia do ato impugnado em relação ao impetrante. No mérito, requer seja o Processo n° 029.531/2016-0 declarado nulo, determinando-se a manutenção do valor do auxílio moradia em conformidade com o Decreto distrital n° 35.181, de 18 de fevereiro de 2014**.**

4. Determinei a notificação da autoridade impetrada e a intimação do respectivo órgão de representação judicial, em face da excepcionalidade da concessão de medidas liminares sem a oitiva da parte contrária (doc. 25). A Advocacia-Geral da União requereu seu ingresso no feito (doc. 28).

5. O TCU apresentou informações nos autos, em peça com a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4B84-47A5-410B-2A10 e senha 8E17-2454-762C-69D1

seguinte ementa (doc. 33):

> Mandado de segurança preventivo, com pedido de medida liminar, impetrado por Luan Lucas Mota Gomes, policial militar do Distrito Federal, em face do Acórdão nº 1.724/2023 – TCU – 2ª Câmara que, segundo o impetrante, acarretaria a redução do valor atualmente percebido a título de auxílio-moradia.
>
> 1. Em preliminar: ilegitimidade ativa ad causam do impetrante.
>
> 2.1 O ônus da deliberação do TCU recai inteiramente sobre o Governo do Distrito Federal. Dessa forma, este é o legitimado para impugnar a decisão do TCU.
>
> 2.2 O ente legitimado para combater a decisão do TCU já apresentou recurso em face dessa decisão no âmbito da Corte de Contas.
>
> 2.3 O impetrante não faz parte da relação jurídico-material travada no processo de controle externo. Ademais, a decisão atacada não emitiu qualquer determinação dirigida ao impetrante, donde decorre ausência de direito subjetivo a ser pleiteado em juízo.
>
> 2. Preliminar: interposição de recurso administrativo com efeito suspensivo pelo Distrito Federal, a impor denegação deste mandado de segurança, nos termos da Lei 12.016/2009 e do Regimento Interno do STF.
>
> 3. A competência do TCU para a fiscalização dos recursos do FCDF já foi reconhecida pelo próprio STF em decisão proferida no MS 28.584.
>
> 4. A decisão do TCU esclareceu que (i) o auxílio-moradia devido aos militares do Distrito Federal é pago aos ativos e inativos, ou seja, consiste em verba remuneratória e não em

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4B84-47A5-410B-2A10 e senha 8E17-2454-762C-69D1

parcela indenizatória; (ii) sendo uma parcela remuneratória, há necessidade de fixação do valor por meio de lei em sentido estrito; e (iii) o valor da referida parcela remuneratória foi fixado na Tabela III do Anexo IV da Lei federal nº 10.486/2002, não sendo objeto de alteração superveniente por outra lei federal.

5. Diante desses fundamentos, decidiu-se que a atualização desses valores por decreto regulamentar distrital para obrigar o custeio de valor majorado com recursos federais advindos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF é irregular.

6. No que concerne à alegação do impetrante de violação à decisão do TJDFT em ADI, o Ministro-Relator consignou que a análise da validade do decreto distrital tomou como parâmetro exclusivamente a Lei Orgânica do DF e o que o STF não apreciou o mérito da questão, pois o RE 903.224 teve seguimento negado.

7. Assim, não merece reparo a deliberação do TCU. Trata-se de decisão com fundamentos robustos, não havendo razão para sua desconstituição/alteração pelo Poder Judiciário.

8. Não cabimento do pedido de liminar, ante a ausência do indício do bom direito.

9. Parecer pela denegação da segurança.

6. **É o relatório. Passo a decidir.**

7. Inicialmente, assinalo que o art. 52, parágrafo único, do RI/STF autoriza o relator a dispensar a vista ao Procurador-Geral da República, quando a matéria versada no processo já for pacifica na jurisprudência desta Corte, como no presente caso. Passo à análise do *writ*.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4B84-47A5-410B-2A10 e senha 8E17-2454-762C-69D1

8. Acolho as preliminares arguidas pela União, quanto à necessidade de extinção do *writ* sem julgamento do mérito, devido à existência de recurso com efeito suspensivo e à ausência de legitimidade ativa. Vejamos.

I. Ausência de condição da ação. Existência de recurso com efeito suspensivo.

9. A União informa que o processo de Controle Externo n° 029.531/2016-0, no qual o TCU fiscaliza o Governo do Distrito Federal quanto à legalidade da atualização do auxílio moradia a policiais distritais por meio de decreto, está em deliberação recursal, tendo sido atribuído efeito suspensivo aos embargos de declaração opostos pelo Governador do Distrito Federal.

10. A esse respeito, a Lei do Mandado de Segurança é expressa em vedar o cabimento do *writ* quando presente possibilidade de recurso com efeito suspensivo. Leia-se:

> [...] não se conhecerá de mandado de segurança quando se tratar de ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução" (Lei 12.016/2009, art. 5º, inciso I).

11. No mesmo sentido, a jurisprudência da Corte estabelece a impossibilidade de seguimento de mandado de segurança:

> MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NEGATIVA DE REGISTRO DE APOSENTADORIA.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4B84-47A5-410B-2A10 e senha 8E17-2454-762C-69D1

INTERPOSIÇÃO DE PEDIDO DE REEXAME COM EFEITO SUSPENSIVO: DESCABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA. PRECEDENTES. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.

(MS 38.890, Relatora Ministra Cármen Lúcia)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO MANDADO DE SEGURANÇA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. IMPETRAÇÃO SIMULTÂNEA DE MANDADO DE SEGURANÇA E DE RECURSO ADMINISTRATIVO COM EFEITO SUSPENSIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. LEGALIDADE DE ATO DE APOSENTADORIA. NÃO SUJEIÇÃO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA.

1. O art. 5º, inc. I, da Lei n. 1.533/1951 desautoriza a impetração de mandado de segurança quando o ato coator puder ser impugnado por recurso administrativo provido de efeito suspensivo.

2. Inexistência de erro de fato. Impossibilidade de decretação de nulidade de processo administrativo, no qual pende julgamento de pedido de reexame, sob pena de se desrespeitar a competência constitucional do Tribunal de Contas da União.

3. No julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão, o Tribunal de Contas da União não se sujeita aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Súmula Vinculante n. 3 do Supremo Tribunal Federal.

4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(MS n. 26.737-ED, Relatoria Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4B84-47A5-410B-2A10 e senha 8E17-2454-762C-69D1

12. Em vista desse entendimento, a presente impetração é incabível. Além desse óbice procedimental, também seria incabível a postulação deduzida pelo impetrante, por ilegitimidade ativa.

II. Ilegitimidade ativa.

13. O impetrante carece de legitimidade ativa, uma vez que, na condição de policial militar do Distrito Federal, não é parte do processo de controle externo, nem teve seus direitos diretamente atingidos pelo ato impetrado. A decisão proferida pelo TCU volta-se diretamente ao Governo do Distrito Federal, cujos interesses e direitos foram prejudicados.

14. Configura-se, portanto, a ilegitimidade ativa, já que o autor não teve seus direitos imediatamente restringidos pelo ato impugnado, tampouco pode defender direito alheio em nome próprio. Esse é o entendimento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme os seguintes precedentes:

> Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO REALIZADA NA FUNDAÇÃO DOS ECONOMIÁRIOS FEDERAIS – FUNCEF. ACÓRDÃO EM QUE DETERMINADA A ABERTURA DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL PARA VERIFICAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO AGRAVANTE. ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO. MATÉRIA NÃO EXAMINADA PELA CORTE DE CONTAS. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4B84-47A5-410B-2A10 e senha 8E17-2454-762C-69D1

I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos.

II - O Tribunal de Contas da União – TCU determinou apenas a abertura de tomada de contas especial pela Fundação dos Economiários Federais – Funcef, com o fim de verificar possíveis irregularidades. Não houve, assim, qualquer medida concreta que tenha interferido diretamente na esfera de direitos subjetivos do agravante.

III - Desse modo, o agravante não possui legitimidade ativa ad causam para propor, em nome próprio, a ação mandamental, eis que, longe de vindicar a defesa de direito subjetivo próprio, limitou-se a pleitear, em seu nome, direito supostamente lesado conferido à Funcef.

IV - O art. 3° da Lei 12.016/2009 prevê a possibilidade de legitimação extraordinária, desde que, após a notificação judicial, o titular do direito apontado como violado permaneça inerte. O que não ocorreu na hipótese dos autos.

IV - No tocante à suscitada prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, nota-se que o Acórdão 3.151/2019-TCU-Plenário não tratou dessa matéria. Dessa forma, não é permitido o exame da questão por este Supremo Tribunal na via do mandado de segurança.

V - Agravo regimental a que se nega provimento.

(MS 37.509-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma)

EMENTA

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4B84-47A5-410B-2A10 e senha 8E17-2454-762C-69D1

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. DELIBERAÇÃO CAUTELAR DO PLENÁRIO DO TCU QUE DETERMINOU AO INSS E AO MINISTÉRIO DA ECONOMIA A ELABORAÇÃO DE PROTOCOLO PARA A IMEDIATA REALIZAÇÃO DE PERÍCIAS MÉDICAS COM USO DA TELEMEDICINA, CONFORME AUTORIZADO PELA LEI Nº 13.989/2020. AUSÊNCIA DE COMANDO SUSCETÍVEL DE IMPACTAR, DE MODO DIRETO E IMEDIATO, A ESFERA DOS SUBSTITUÍDOS DA IMPETRANTE OU DA CATEGORIA OU GRUPO EM QUE INSERIDOS. ASSOCIAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS QUE NÃO TEM LEGITIMIDADE PARA A DEFESA DE PRERROGATIVAS INSTITUCIONAIS DE ÓRGÃO OU ENTE PÚBLICO. OBSERVÂNCIA DE CRITÉRIOS TÉCNICOS E CIENTÍFICOS. CONTROVÉRSIA OBJETIVA. DILAÇÃO PROBATÓRIA QUE NÃO SE HARMONIZA COM O RITO ESPECIAL DA IMPETRAÇÃO. PRECEDENTES.

1. A associação impetrante carece de legitimidade para figurar no polo ativo do mandado de segurança coletivo, uma vez que a deliberação impugnada, restrita a comando, endereçado ao Ministério da Economia e ao Instituto Nacional do Seguro Social, de elaboração de "protocolo para a imediata realização de perícias médicas com uso da telemedicina, conforme autoriza a Lei 13.989, de 15 de abril de 2020", não tem aptidão para impactar, de modo direto e imediato, a esfera jurídica dos substituídos, quer sob a perspectiva de direitos individuais homogêneos por eles titularizados, quer sob a de direitos coletivos, em sentido estrito, do grupo ou da categoria em que inseridos.

2. Associação de agentes públicos não tem

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4B84-47A5-410B-2A10 e senha 8E17-2454-762C-69D1

legitimidade para defender, em mandado de segurança coletivo, prerrogativa institucional titularizada por órgão ou ente público. Precedentes.

3. O receio de que a realização de perícias com uso de telemedicina, a partir de protocolo cuja elaboração foi determinada pelo Tribunal de Contas da União, possa ensejar responsabilização dos filiados da impetrante perante conselho profissional, além de consistir em mera conjectura, incompatível com a via do mandado de segurança, que demanda liquidez e certeza dos pressupostos de fato embasadores da pretensão, configura, de todo modo, hipótese implausível, mormente quando se tem em conta que a vedação estatuída no art. 92 do Código de Ética Médica (Resolução/CFM nº 1.931/2009) está voltada a período de normalidade, em absoluto abarcando a excepcionalidade da crise ocasionada pela pandemia de coronavírus (SARS-CoV-2), cuja disciplina, específica, está na Lei nº 13.989/2020, cronologicamente posterior ao referido Código de Ética e à Lei nº 13.846/2019, esta última a incluir o § 12 no art. 30 da Lei nº 11.907/2009.

4. Inviável, em mandado de segurança, remédio cujo rito não se harmoniza com a necessidade de dilação probatória, dirimir controvérsia objetiva a respeito da observância de critérios técnicos e científicos pela autoridade impetrada. Precedentes.

5. Agravo interno conhecido e não provido.

(MS 37.465-AgR, Relª. Minª. Rosa Weber, Primeira Turma)

15. Diante do exposto, **nego seguimento ao mandado de**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4B84-47A5-410B-2A10 e senha 8E17-2454-762C-69D1

segurança. Defiro o ingresso da União no feito. Defiro a gratuidade de Justiça. Sem honorários (Súmula 512/STF).

Publique-se.

Brasília, 25 de abril de 2023.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**
Relator

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4B84-47A5-410B-2A10 e senha 8E17-2454-762C-69D1