

**MANDADO DE SEGURANÇA 36.225 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**IMPTE.(S)** : JOSE ROMULO PLACIDO SALES  
**ADV.(A/S)** : ANNA PAULA MARCELA DOS SANTOS CARNEIRO  
**IMPDO.(A/S)** : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**DECISÃO**

*MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO COM REQUERIMENTO DE MEDIDA LIMINAR. PEDIDO DE APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR DEFICIENTE FÍSICO COM PARIDADE E INTEGRALIDADE DE PROVENTOS. AUSÊNCIA DE AMEAÇA CONCRETA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO SUFICIENTEMENTE COMPROVADO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.*

**Relatório**

1. Mandado de segurança preventivo, com requerimento de medida liminar, impetrado em 7.1.2019, por José Romulo Placido Sales contra “ameaça de ato coator” de competência do Tribunal de Contas da União, que, em decisões proferidas em análises de aposentadorias, tem negado registro às aposentadorias especiais com proventos integrais e paridade de reajustes aos servidores portadores de necessidades especiais.

**O caso**

2. O impetrante informa ser portador de necessidades especiais (deficiência física), tendo pleiteado e obtido, inclusive por sentença judicial transitada em julgado, o direito à aposentadoria especial prevista

**MS 36225 / DF**

no inc. I do § 4º do art. 40 da Constituição da República.

3. No presente mandado de segurança, o impetrante alega:

a) ter direito à aposentadoria especial com proventos integrais, calculados com base na última remuneração anterior à aposentadoria e direito ao reajuste de seu subsídio na mesma data e em idênticos percentuais aplicados aos servidores em atividade (paridade);

b) em caso de indeferimento da integralidade e paridade, assevera fazer jus à *“contagem ponderada para fins de conversão de tempo de serviço especial em comum, nos moldes do que prevê o ‘caput’ do artigo 70-E do Decreto nº 3.048, de 1999, com o que almejaria (o autor do writ) o poder de optar por outras regras concessionárias de aposentadoria sob o regime da integralidade e paridade”*.

c) Em processo de registro de aposentadoria (TC 021.986/2010-0) referente a outro servidor, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento contrário às pretensões do impetrante.

Afirma ele que, *“no Acórdão nº 683/2013 - TCU – Plenário (cópia anexada), negou-se direito a aposentadoria especial com os benefícios da integralidade e paridade a um servidor público em idêntica situação àquela examinada neste writ bem como também solidificou a conclusão quanto a impossibilidade de serem convertidos períodos especiais em comuns para os fins de obtenção de outros tipos de aposentação com as sobreditas regras da integralidade e paridade de vencimentos”*.

Conclui, por isso, que seu requerimento de aposentadoria especial, com base no inc. I do § 4º do art. 40 da Constituição, *“seguramente, não será homologado pelo Tribunal de Contas da União (...) quando a aposentadoria especial do impetrante adentrar àquela Corte de Contas, é a reprodução do entendimento já vazado no Acórdão nº 683/2013 – TCU (ato coator em*

**MS 36225 / DF**

*potencial)*".

Requer liminar "para que a autoridade coatora se abstenha de negar homologação a aposentadoria especial do impetrante com as qualificadoras da integralidade de subsídio e da paridade subsequente de reajustes dos servidores em atividade, afastando qualquer sujeição a idade mínima e a tempo de contribuição superior àquele necessário à aposentação especial, na conformidade dos argumentos tecidos quanto ao tema, até julgamento final de mérito quanto ao presente mandamus. " (inicial, fl. 7).

Alega não ter condições "de manter o seu atual padrão de vida com a redução drástica em seu subsídio de Defensor Público Federal, razão pela qual persiste em manter-se na atividade – apesar das dificuldades de fazê-lo, em razão da deficiência física" (inicial, fl. 8).

No mérito, pede seja "concedida a segurança para garantir ao impetrante o acesso ao ato de aposentadoria especial, com proventos integrais e com a prerrogativa da paridade de reajustes com os correspondentes servidores da ativa bem como sendo-lhe facultado ainda a conversão do tempo de serviço especial em comum, na forma do que prevê o artigo 70-E, 'caput', do Decreto nº 3.048, de 1999, para fins de acesso a outras formas de aposentadoria previstas na Constituição Federal combinada com a legislação infraconstitucional vigente" (inicial, fl. 9).

4. Autuado o processo no recesso forense, o Ministro Dias Toffoli, Presidente, não vislumbrou configurada hipótese de urgência prevista no inc. VIII do art. 13 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, encaminhando o feito a esta relatoria.

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

5. Pleito de segurança preventiva pressupõe comprovação objetiva, atual e cabal da existência de efetiva ameaça a direito subjetivo,

**MS 36225 / DF**

consubstanciada em atos preparatórios concretos da autoridade apontada como coatora, com potencialidade para futura certa e que atingiria direito líquido e certo do impetrante, o que não se verifica na espécie vertente.

Não se extrai do ato administrativo contra o qual se insurge o impetrante teor lesivo a autorizar a via do mandado de segurança preventivo, pela ausência de pressuposto objetivo específico desta ação de índole constitucional, qual seja, o ato (ainda que preparatório) ou situação concreta, capaz de produzir efeito direto e iminente sobre o patrimônio jurídico do interessado, emanado de autoridade pública a exigir pronta atuação do Poder Judiciário, dado o comprovado risco de ineficácia posterior.

Sobre o tema, Marcelo Maciel Ávila e Vilmar Graça Gonçalves lecionam:

*“Estará configurado justo receio de violação de direito à hipótese de ameaça concreta, amparada em fatos documentados, exigindo do juiz uma intervenção capaz de evitar a agressão estatal. Observe que a antecipação do impetrante é para garantir a integridade de seu direito, caso contrário, possivelmente, o socorro intempestivo do Poder Judiciário se revelaria estéril, caindo por terra a essência desse direito fundamental” (Teoria e Prática do Mandado de Segurança, Rio de Janeiro: Águia Dourada, 2011, p. 54).*

Nesse sentido, os precedentes deste Supremo Tribunal:

*“CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. SERVIDOR PÚBLICO: VANTAGEM DEFERIDA POR SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. TRIBUNAL DE CONTAS: DETERMINAÇÃO NO SENTIDO DA EXCLUSÃO DA VANTAGEM. COISA JULGADA: OFENSA. CF, art. 5º, XXXVI. I. - A segurança preventiva pressupõe existência de efetiva ameaça a direito, ameaça que decorre de atos concretos da autoridade pública. Inocorrência, no caso, desse pressuposto da segurança preventiva. II. - Vantagem pecuniária, incorporada aos proventos de aposentadoria de*

**MS 36225 / DF**

*servidor público, por força de decisão judicial transitada em julgado: não pode o Tribunal de Contas, em caso assim, determinar a supressão de tal vantagem, por isso que a situação jurídica coberta pela coisa julgada somente pode ser modificada pela via da ação rescisória. III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Mandado de Segurança preventivo não conhecido. Mandado de Segurança conhecido e deferido relativamente ao servidor atingido pela decisão do TCU” (MS n. 25.009, Relator o Ministro Carlos Velloso, Pleno, DJ 29.4.2005).*

De se realçar os fundamentos do voto do Relator, naquele precedente:

*“No que toca ao mandado de segurança preventivo impetrado pelos servidores não constantes do acórdão do Tribunal de Contas da União, assim se pronunciou o Ministério Público Federal, pelo seu chefe, o eminente Procurador-Geral da República, Prof. Cláudio Fonteles: (...)*

*9. Inicialmente, cumpre ressaltar o não cabimento do presente mandamus preventivo, tendo em vista que não há qualquer ato preparatório tendente a atingir direito líquido e certo de qualquer dos impetrantes. Todavia, levando-se em conta que o beneficiário do servidor atingido pelo acórdão n.º 1.157/2004-TCU-1a Câmara se encontra entre os impetrantes, conhece-se o writ tão-somente no que lhe respeita.*

*(...). (Fl. 280)*

*Correto o parecer.*

*Realmente, o acórdão do Tribunal de Contas diz respeito apenas ao servidor Fernando Avelino de Souza, como bem esclarecem as informações prestadas pelo Presidente daquela Corte: (...)*

*10. Dos impetrantes, o único que sofreu consequências diretas da prolação do Acórdão n.º 1157/2004 – 1ª Câmara foi o sucessor do Sr. Fernando Avelino de Sousa, ou seja, o Sr. Francisco de Sousa Moura. Esse decisum apreciou a legalidade, para fins de registro, somente do ato aposentatório do Sr. Fernando e não de todos os impetrantes.*

*11. Ocorre que o mandado de segurança preventivo tem como*

**MS 36225 / DF**

*pressuposto necessário a existência de ameaça a direito líquido e certo que importe justo receio de que este venha a ser violado pela autoridade. Essa ameaça deve ter intensidade bastante para gerar o justo receio, além da necessidade de ser iminente. Pergunta-se: quando o receio se torna justo? Ora, quando a autoridade tenha manifestado objetivamente, por meio de atos preparatórios ou de indícios razoáveis, a tendência de praticar atos, ou de omitir-se de fazê-los, de tal monta que, a consumir-se esse propósito, a lesão de direito se torna efetiva.*

*12. À exceção do Sr. Francisco de Sousa Moura, os demais impetrantes não possuem interesse processual, haja vista que contra eles não há ameaça a direito líquido e certo que importe justo receio a justificar a impetração do presente mandamus. Sequer apresentaram prova da ameaça de prática de ato ilegal . Inclusive a jurisprudência considera indispensável tal prova, conforme se depreende dos julgados transcritos a seguir, in verbis :*

*(...). (Fls. 207-208)*

*Conheço do pedido apenas em relação ao servidor Fernando Avelino de Souza, representado pelo seu filho, Francisco de Souza Moura. Quanto aos demais, não conheço da segurança preventiva” (voto do Relator o Ministro Carlos Velloso no MS n. 25.009, Pleno, DJ 29.4.2005).*

Na espécie, a existência de pronunciamentos do Tribunal de Contas da União, em processos relativos a registro de aposentadoria de terceiros, ainda que supostamente contrários ao que busca o impetrante, não se caracterizam como elementos justificadores da impetração preventiva, pela especificidade da situação jurídica do impetrante, em favor do qual haveria direitos alegadamente resguardados pela coisa julgada.

6. Ademais, embora os documentos de n. 5 tenham sido identificados como “*prova dos direitos líquidos e certos*”, deles não se constata, de plano, nem sua certeza, nem sua liquidez, posto que restritos à concessão judicial de abono de permanência (fl. 3) e a uma consulta da Secretaria de Saúde do Distrito Federal “*acerca dos procedimentos a serem adotados em decorrência das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal*

**MS 36225 / DF**

*em Mandados de Injunção, os quais versaram sobre concessão de aposentadorias especiais a servidores públicos, em conformidade com as regras estampadas no § 4º do art. 40 da CF” (fl. 5).*

Na ação de mandado de segurança não há dilação probatória nem se admite juntada posterior de documentos necessários à comprovação da liquidez e certeza do direito alegado.

Sobre o tema da prova do direito alegado, o Ministro Gilmar Mendes salientou que *“o mandado de segurança, em razão de não admitir dilação probatória, exige a demonstração incontroversa dos seus requisitos, bem como dos fatos e provas, de forma pré-constituída, inclusive quanto aos elementos relacionados à aferição da tempestividade do writ”* (Mandado de Segurança n. 29.117/ES, decisão monocrática, DJe 11.11.2010).

Assim também os precedentes a seguir: Mandado de Segurança n. 26.396/DF, de minha relatoria, decisão monocrática, DJe 24.5.2010; Mandado de Segurança n. 26.395/DF, de minha relatoria, decisão monocrática, DJe 6.5.2010; Mandado de Segurança n. 26.402/DF, de minha relatoria, decisão monocrática, DJe 6.5.2010; Mandado de Segurança n. 24.964/DF, de minha relatoria, Plenário, DJ 1º.2.2008; Mandado de Segurança n. 26.284/DF, Relator o Ministro Menezes Direito, Plenário, DJ 13.6.2008; Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 25.736/DF, Relator o Ministro Marco Aurélio, Redator para o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJ 18.4.2008; Mandado de Segurança n. 25.054-AgR/DF, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 26.5.2006; Mandado de Segurança n. 25.325-AgR/DF, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Plenário, DJ 7.4.2006; Mandado de Segurança n. 24.928/DF, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 24.2.2006; Mandado de Segurança n. 24.719/DF, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 14.5.2004; e Mandado de Segurança n. 23.652/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 16.2.2001.

**MS 36225 / DF**

7. Verificados os termos da decisão do Tribunal de Contas da União, apontada pelo impetrante como comprobatória da ameaça de coação, observa-se situação jurídica diversa, relativa a outro servidor e decidida com base em precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria:

*“5. O pedido de aposentadoria foi formulado com amparo no Mandado de Injunção nº3.989, concedido pelo Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a ausência de lei complementar regulamentadora da modalidade de concessão destinada ao servidor portador de deficiência.*

*6. O STF decidiu pela aplicação, no que couber, do art. 57 da Lei nº 8.213/1991 até que sobrevenham as leis complementares exigidas pelo art. 40, § 4º, inciso I, da Carta Política, deixando claro que, para assegurar efetividade ao remédio constitucional, empregou-se o expediente integrativo da analogia para aplicar legislação incidente em hipótese similar, porquanto inexistente no Regime Geral de Previdência Social aposentadoria especial ao portador de deficiência e a norma colmatadora da lacuna legislativa disciplina concessão a trabalhadores sujeitos a condições insalubres:*

*‘Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei’.*

*7. No entanto, a Suprema Corte assevera que ‘a concessão da injunção não gera, de per se, o direito do impetrante à aposentadoria especial’. Como consequência, enfatizou: ‘Remanesce o dever da autoridade competente para a concessão da aposentadoria especial de, no caso concreto, verificar o efetivo preenchimento dos requisitos legais para a percepção do benefício’.*

*8. A Consultoria Jurídica deste Tribunal, após apreciar os argumentos trazidos pelo recorrente, salienta que a decisão atacada está em harmonia com a norma do art. 57 da Lei nº 8.213/1991, pois a Administração desta Casa não exigiu tempo mínimo de contribuição de 35 anos para conceder aposentadoria especial ao interessado.*

*9. Esclarece que o tempo reduzido de 25 anos é condição para*

**MS 36225 / DF**

*aposentadoria especial de servidor portador de deficiência, sendo, todavia, insuficiente para concessão de benefício pela paridade e integralidade, direito assegurado apenas nas hipóteses previstas nas regras de transição a que se referem os artigos 6º da EC nº 41/2003, 3º da EC nº 47/2005 e 6º-A da EC nº 41/2003. Para estas espécies concessórias, afirma que o servidor deve cumprir todos os requisitos nelas exigidos, entre eles o da idade e tempo de contribuição de 35 anos” (Processo TC 021.986/2010-0, e-doc. 10).*

Soma-se, portanto, à ausência de ameaça concreta ao alegado direito do impetrante, a deficiência dos elementos comprobatórios juntados à inicial, de exclusiva responsabilidade do impetrante, o que igualmente leva à impossibilidade jurídica de regular processamento desta ação.

8. De se anotar, ainda, ser de difícil comprovação – mais ainda em condição preventiva – ilegalidade a ser impedida liminarmente, porque o que se discute é a atuação legítima e necessária do Tribunal de Contas da União, pelo que não haveria do que se prevenir quanto a alguma alegada ilicitude, neste caso sem qualquer demonstração ou plausibilidade de argumento.

8. Pelo exposto, **indefiro o presente mandado de segurança** (art. 10 da Lei n. 12.016/2009 e § 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), **prejudicado**, por óbvio, **o requerimento de medida liminar**.

**Publique-se.**

Brasília, 14 de janeiro de 2019.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**

Relatora