

GRUPO I – CLASSE V – Primeira Câmara

TC 012.708/2016-0

Natureza(s): Aposentadoria

Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Maranhão

Interessados: Cloves Silva Carneiro (012.270.683-87); Maria da Graça Maia Silva (037.896.083-00)

Representação legal: Mário de Andrade Macieira (4217/OAB-MA) e outros, representando Maria da Graça Maia Silva e Cloves Silva Carneiro.

**SUMÁRIO:** APOSENTADORIA. PAGAMENTO DE VANTAGENS REFERENTES A PLANOS ECONÔMICOS. AUSÊNCIA DE ABSORÇÃO DAS VANTAGENS PELOS PLANOS DE CARREIRAS SUPERVENIENTES. ILEGALIDADE. PRECEDENTES JUDICIAIS E DO TCU. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA COISA JULGADA E DA DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. NEGATIVA DE REGISTRO. DETERMINAÇÕES.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a manifestação da unidade técnica, cujos termos são os seguintes:

### **“INTRODUÇÃO**

1. *Trata-se de atos de concessão de aposentadoria a Cloves Silva Carneiro (CPF 012.270.683-87) e Maria da Graça Maia Silva (CPF 037.896.083-00), ex-servidores da Fundação Universidade Federal do Maranhão (Fufma).*

2. *Os atos foram submetidos à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU) para fim de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal. O cadastramento e a disponibilização ao TCU ocorreram por intermédio do Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões (Sisac), na forma dos arts. 2º, caput e inciso II, e 4º, caput, da Instrução Normativa - TCU 55/2007.*

3. *O Sisac informa tratar-se de atos iniciais. O ato referente à aposentadoria de Cloves Silva Carneiro teve vigência a partir de 21/5/1998; o de Maria da Graça Maia Silva, a partir de 2/9/1996. Não constam alterações posteriores.*

### **HISTÓRICO**

4. *Por meio dos exames preliminares, foi constatado o pagamento de parcelas decorrentes de decisões judiciais que concederam a reposição de perdas remuneratórias ocorridas na implantação de planos econômicos. Foi, assim, instaurado o contraditório, o que foi feito nos seguintes termos:*

*Interessados: Cloves Silva Carneiro (CPF: 012.270.683-87); Maria da Graça Maia Silva (CPF: 037.896.083-00)*

*Inconsistência: continuidade do pagamento de parcelas referentes a decisão judicial que concedeu reajuste de remuneração para reposição de perda decorrente da implantação de plano econômico, em desacordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), segundo a qual devem ser considerados como mera antecipação salarial os ganhos de remuneração obtidos judicialmente para reposição de perdas de planos econômicos. Tais ganhos devem ser absorvidos pelos reajustes subsequentes, tanto a título de reajuste geral quanto de reformulação da estrutura de remuneração (Acórdãos 2.161/2005, 269/2012 e 3.624/201 do Plenário, 3.775/2011, 7.837/2013, 2.278/2014 2.511/2014, 3.200/2014 e 3.551/2014 da Primeira Câmara e 4.057/2013, 2.062/2014 e 2.594/2014 da Segunda Câmara, entre outros). Segundo essa jurisprudência, é indevida a continuidade ad aeternum desse pagamento. Em respeito à irredutibilidade remuneratória, o pagamento deve continuar tão somente até o momento em que os reajustes posteriores se igualarem ao valor da rubrica (peças 2 a 4).*

5. *As manifestações de defesa, assinadas pelo mesmo advogado, foram juntadas como peças 7 e 10.*

### **EXAME TÉCNICO**

#### **Ato de concessão de aposentadoria a Cloves Silva Carneiro**

#### **Argumentos de defesa**

6. *Os argumentos de defesa de Cloves Silva Carneiro são sintetizados a seguir:*

*a) o princípio da separação dos poderes impediria a revisão administrativa de decisão judicial (peça 10, p. 2-4);*

*b) a segurança jurídica (peça 10, p. 4-9 e 14-16);*

*c) a coisa julgada (peça 10, p. 4-9);*

*d) segundo a doutrina e julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ), os atos de pessoal não seriam atos complexos, sujeitando-se, assim, à decadência administrativa (peça 10, p. 10-16);*

*e) segundo julgados do Supremo Tribunal Federal (STF), o TCU não teria competência para desconstituir situações protegidas pelo instituto da coisa julgada (peça 10, p. 16-19).*

7. *A defesa também anexou o contracheque de maio de 2016 (peça 10, p. 22).*

#### **Exame**

8. *No TCU, é pacífico o entendimento de que os ganhos de remuneração obtidos por força de decisão judicial, referentes a perdas decorrentes de planos econômicos, devem ser considerados como antecipação salarial. Devem ser absorvidos pelos aumentos remuneratórios subsequentes, tanto a título de reajuste geral quanto de reformulação da estrutura de remuneração (Acórdãos 2.161/2005, 269/2012 e 3.624/201 do Plenário, 3.775/2011, 7.837/2013, 2.278/2014 2.511/2014, 3.200/2014 e 3.551/2014 da Primeira Câmara e 4.057/2013, 2.062/2014 e 2.594/2014 da Segunda Câmara, entre outros).*

9. *Segundo essa jurisprudência, é indevida a continuidade ad aeternum desse pagamento. Em respeito à irredutibilidade remuneratória, o pagamento deve continuar tão somente até o momento em que os reajustes posteriores se igualarem ao valor da rubrica.*

10. *No caso de Cloves Silva Carneiro, as fichas financeiras de outubro de 2009 e julho de 2016 (peça 12) mostram que, no período, o provento básico aumentou de R\$ 2.318,70 para R\$*

4.954,56. Esse aumento, apenas nessa rubrica, teria sido suficiente para absorver a parcela judicial, no valor de R\$ 872,71. No entanto, essa absorção não ocorreu.

11. Como já dito, a parcela judicial tem natureza de antecipação salarial. Tendo as reestruturações posteriores da carreira do interessado implicado reajustes superiores ao percentual obtido judicialmente, resta patente a antijuridicidade do pagamento atual.

12. A continuidade do pagamento destacado da mencionada parcela implica ofensa ao princípio do non bis in idem, desnaturando a própria sentença judicial.

13. Assim, é ilegal a continuidade do pagamento.

14. Relativamente ao argumento da defesa acerca da decadência (parágrafo 6, alínea "d"), o entendimento jurisprudencial atual, tanto no TCU como no STF, sustenta-se em dois pilares.

14.1. O primeiro é a natureza particular dos atos de pessoal. Tais atos, também chamados de atos sujeitos a registro, enquadram-se na categoria de atos complexos, como, aliás, lembrado pela defesa. São atos que só se aperfeiçoam com sua homologação pelo TCU. Antes dessa homologação, não são, portanto, atos jurídicos perfeitos.

14.2. O segundo é a natureza da atuação do TCU nos atos de pessoal. Trata-se de órgão que atua no controle externo dos atos dos órgãos da Administração. Em outras palavras, o TCU é órgão exógeno àquele que editou o ato.

14.3. Tendo em vista as naturezas particulares tanto dos atos de pessoal como da atuação do TCU, deve ser ponderada a aplicação, a esses atos, do prazo decadencial de cinco anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999. Caso contrário, estar-se-ia inviabilizando o exercício do controle externo desses atos, previsto nos arts. 70 e 71, inciso III, da Constituição Federal.

14.4. É que parte considerável dos atos de pessoal é disponibilizada ao TCU já decorridos vários anos do início da vigência. Além disso, não se pode exigir do TCU, órgão exógeno à Administração, onisciência e onipresença no controle dos atos por ela praticados.

14.5. Essa ponderação levou ao atual entendimento da jurisprudência do STF, acompanhada por aquela do TCU.

14.6. O primeiro critério desse entendimento é que a contagem de tempo se inicia apenas quando da disponibilização do ato ao TCU, e não com o início da vigência do ato.

14.7. O segundo critério é que o decurso do prazo de cinco anos da disponibilização do ato ao TCU não torna automaticamente legais atos inquinados de irregularidades. O decurso do prazo leva tão somente à obrigatoriedade da instauração do contraditório pelo TCU.

14.8. Exemplos do entendimento do TCU são as considerações expendidas no Acórdão 2.463/2013-TCU-Plenário e, notadamente, no Acórdão 587/2011-TCU-Plenário. A partir deste último acórdão, o TCU passou a tornar obrigatória a oitiva dos interessados nos casos em que há perspectiva de julgar ilegais atos disponibilizados ao TCU mais de cinco anos antes.

14.9. Do STF, órgão máximo do Poder Judiciário, podem-se mencionar as decisões nos Mandados de Segurança 25.116-DF, 25.403-DF, 25.343-DF, 27.296-DF e 24.781-DF.

14.10. Mais do que isso, o entendimento do STF acerca da natureza complexa dos atos de pessoal é um dos fundamentos da Súmula Vinculante 3:

*Nos processos perante o tribunal de contas da união asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.*

14.11. No caso, foi observado o entendimento do TCU e do STF, uma vez que o interessado foi, sim, chamado a se manifestar.

14.12. Assim, não merece acolhida a argumentação relativa à decadência administrativa.

15. Quanto aos argumentos do parágrafo 6, alíneas "a", "c" e "e", dizem respeito ao alcance da coisa julgada.

15.1. No entanto, “a coisa julgada é limitada pela situação jurídica sob cuja órbita se configurou” (voto condutor do Acórdão 6.739/2010-TCU-Primeira Câmara). Vale transcrever trecho do voto condutor do Acórdão 1.857/2003-TCU-Plenário:

*Não é demais lembrar que os efeitos da decisão judicial referente a relação jurídica continuativa só perduram enquanto subsistir a situação de fato ou de direito que lhe deu causa, conforme se depreende do disposto no art. 471, inciso I, do Código de Processo Civil. No tema em estudo, o que se pleiteia, em regra, é o pagamento de antecipação salarial aos autores. Ocorre que o reajuste posterior dos vencimentos incorpora o percentual concedido por força da decisão judicial, modificando a situação de fato que deu origem à lide, pois, em tese, elimina o então apontado déficit salarial. Por outro lado, o art. 468 do CPC dispõe que a força de lei inter partes, que caracteriza a sentença, restringe-se aos limites da lide e das questões decididas. Logo, manter o pagamento das parcelas antecipadas após o reajuste da data-base, sem que isso tenha sido expressamente pedido e determinado, é extrapolar os limites da lide.*

*Em suma, não representa afronta à coisa julgada a decisão posterior deste Tribunal que afaste pagamentos oriundos de sentenças judiciais cujo suporte fático de aplicação já se tenha exaurido e que não tenham determinado explicitamente a incorporação definitiva da parcela concedida.*

15.2. Pela pertinência, transcreve-se, igualmente, trecho do voto condutor do Acórdão 2.998/2013-TCU-Segunda Câmara:

*(...) Não é razoável, pois, que a servidora permaneça recebendo vantagem oriunda de perda ocorrida em estrutura remuneratória de 1995, não mais vigente.*

*Havendo alteração na situação jurídica com base na qual foi proferida a sentença, afaste-se a incidência da coisa julgada, ex vi do art. 471 do Código de Processo Civil.*

15.3. No âmbito do STF, é certo, como trazido pela defesa, que, historicamente, o entendimento predominante foi diverso daquele do TCU. No entanto, esse entendimento mudou.

15.4. Nas decisões monocráticas proferidas nos MS - STF 31.002-DF e 32.444-DF em 2013 e 2014, respectivamente, foi negada a segurança intentada contra acórdãos do TCU. Esses acórdãos haviam determinado a supressão do pagamento de vantagens decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado.

15.5. É relevante e pertinente transcrever parcialmente as razões de decidir do MS - STF 31.002-DF (os grifos são do original):

*(...)*

*Em outras palavras, relações jurídicas materiais que têm por objeto obrigações homogêneas de trato sucessivo (i.e., prestações periódicas e renováveis de tempos em tempos) admitem flexibilização de seu conteúdo, e mais, **independentemente** do ajuizamento de ação rescisória.*

*De fato, não seria razoável imaginar o contrário. Caso uma sentença judicial pudesse cristalizar determinada relação jurídica continuativa no tempo, os jurisdicionados teriam incentivos para ajuizar ações com o simples propósito de*

*congelar o estado de fato ou de direito num dado instante, evitando que possíveis modificações futuras viessem a agravar sua posição jurídica.*

*Com efeito, a perda da eficácia da sentença judicial transitada em julgado por força de modificações no contexto fático-jurídico em que produzida - como as inúmeras leis que reestruturaram as carreiras dos servidores públicos federais e fixaram novos regimes jurídicos de remuneração -, não implica, per se, violação à garantia fundamental da coisa julgada (CFRB, art. 5º, XXXVI). Nessa esteira, não atenta contra a coisa julgada a superveniente alteração do estado de direito, desde que, frise-se, a nova norma jurídica tenha eficácia ex nunc, sem efeitos retroativos.*

*Preservado o período de vigência da sentença judicial, não há que se falar em ofensa à coisa julgada. In casu, o percentual de 84,32% reconhecido a título de expurgos decorrentes do Plano Collor não foi assegurado com um caráter imutável e ad infinitum.*

*In casu, o suporte fático ensejador da incorporação dos 84,32% desapareceu, na medida em que inúmeros reajustes gerais ocorreram posteriormente e aumentaram os vencimentos básicos dos servidores públicos federais, absorvendo, assim, as parcelas relativas aos planos econômicos.*

*Dessume-se, assim, do exposto que a Impetrante não faz jus à manutenção perene da parcela de remuneração pretendida.*

*Pelo exposto, **denego a segurança** (art. 205 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).*

15.6. *Além de decisões monocráticas, foi possível constatar que, ao longo de 2013, 2014 e 2015, também diversas decisões colegiadas do STF delinearam-se sob a mesma perspectiva daquelas do TCU (MS - STF 31.642-DF, MS - STF 31.736-DF, Reclamação - STF 8139-DF, MS - STF 26.980-DF, MS - STF 25.678-DF, RE - STF 596.663-RJ e RE - STF 561.836-RN).*

15.7. *Pelo teor e consistência dos precedentes formados, verifica-se que o entendimento do STF passou a se alinhar àquele do TCU.*

15.8. *Uma vez que o entendimento jurisprudencial do TCU alinha-se àquele do órgão máximo do Judiciário brasileiro, não há que se falar em ofensa ao princípio da separação de poderes.*

15.9. *Assim, não merecem acolhimento os argumentos relacionados à intangibilidade da coisa julgada. A supressão do pagamento da vantagem de origem judicial não caracterizaria desrespeito à coisa julgada, mas, sim, mera equalização dos proventos em face de panorama jurídico posterior.*

16. *O argumento de defesa restante, do parágrafo 6, alínea "b", é a segurança jurídica.*

16.1 *Quanto a esse argumento, é certo que houve acórdãos do próprio TCU que aplicaram a segurança jurídica para, excepcionalmente, considerar legais atos de pessoal contendo irregularidades.*

16.2. *Esses acórdãos tiveram pontos em comum, o que foi bem sintetizado no voto condutor do Acórdão 69/2015-TCU-Segunda Câmara:*

*31. Quanto à invocação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança para estabilizar, pelo decurso do tempo, atos de pessoal originalmente eivados de alguma irregularidade, o entendimento convergente na jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que o fluir do tempo, mesmo que excessivamente prolongado, somente autoriza a estabilização do ato quando sua eventual impugnação implicar prejuízo insuportável e irreversível ao interessado (Ac. 3.245/2010-Plenário - Rel. Min. Augusto Nardes; Ac. 1.011/2013-Plenário - Rel. Min. José Jorge; Ac. 2.251/2014-Plenário - Rel. Min. Bruno Dantas; entre outros).*

16.3. *Como consta na transcrição, o entendimento predominante no TCU é de que o princípio da segurança jurídica prevalece sobre o princípio da legalidade apenas quando há risco de se causar prejuízo insuportável e irreversível ao interessado.*

16.4 *No caso de Cloves Silva Carneiro, o valor da parcela judicial, atualmente, é R\$ 872,71. Frente aos proventos totais de R\$ 11.981,33, a parcela judicial representa apenas 7,28%, o que não caracterizaria “prejuízo insuportável”. Logo, não merece acolhimento o argumento da segurança jurídica.*

17. *Pelo exposto, cabe proposta de julgamento do ato pela ilegalidade e recusa de seu registro.*

18. *Quanto aos valores recebidos de boa-fé pela interessada, encontra-se presente o requisito para aplicação do Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU, dispensando-se sua devolução.*

### ***Ato de concessão de aposentadoria a Maria da Graça Maia Silva***

#### ***Argumentos de defesa***

19. *A defesa de Maria da Graça Maia Silva foi assinada pelo mesmo advogado de Cloves Silva Carneiro e se encontra juntada como peça 7 deste processo. Seus argumentos são os mesmos da defesa do outro interessado:*

*a) o princípio da separação dos poderes impediria a revisão administrativa de decisão judicial (peça 7, p. 2-4);*

*b) a segurança jurídica (peça 7, p. 4-9 e 14-16);*

*c) a coisa julgada (peça 7, p. 4-9);*

*d) segundo a doutrina e julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ), os atos de pessoal não seriam atos complexos, sujeitando-se, assim, à decadência administrativa (peça 7, p. 10-16);*

*e) segundo julgados do Supremo Tribunal Federal (STF), o TCU não teria competência para desconstituir situações protegidas pelo instituto da coisa julgada (peça 7, p. 16-19).*

#### ***Exame***

20. *No caso de Maria da Graça Maia Silva, as fichas financeiras de outubro de 2009 e julho de 2016 (peça 12) mostram que, no período, o provento básico aumentou de R\$ 2.187,45 para R\$ 4.504,15. Esse aumento teria sido suficiente para absorver a parcela judicial, no valor de R\$ 660,33. No entanto, essa absorção não ocorreu.*

21. *Assim, conforme demonstrado nos parágrafos 8-13, é ilegal a continuidade do pagamento da parcela judicial.*

22. *Quanto aos argumentos de defesa do parágrafo 19, alíneas "a", "c", "d" e "e", dizem respeito à decadência administrativa e ao alcance da coisa julgada. Portanto, já foram refutados nos parágrafos 14-15.9.*

23. *O argumento restante, do parágrafo 19, alínea "b", é a segurança jurídica.*

23.1. *Com base no mesmo entendimento defendido nos parágrafos 16-16.4, esse argumento não merece prosperar, pois as parcelas indevidas nos vencimentos da interessada somam R\$ 660,33 de um total de R\$ 7.073,73 (peça 12, p. 1), ou seja, 9,3%, o que não configuraria "prejuízo insuportável". Logo, não merece acolhimento o argumento da segurança jurídica.*

24. *Pelo exposto, também nesse caso cabe proposta de julgamento do ato pela ilegalidade e recusa de seu registro. Quanto aos valores recebidos de boa-fé pela interessada, encontra-se presente o requisito para aplicação do Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU, dispensando-se sua devolução.*

### **CONCLUSÃO**

25. *Por todo o exposto, cabe proposta de julgamento dos atos pela ilegalidade e recusa de seu registro.*

26. *Quanto aos valores recebidos de boa-fé pelos interessados, encontra-se presente o requisito para aplicação do Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU, dispensando-se sua devolução.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

27. *Ante o exposto, propõe-se:*

a) *considerar ilegais e recusar registro dos atos de concessão de aposentadoria de Cloves Silva Carneiro (CPF 012.270.683-87) e Maria da Graça Maia Silva (CPF 037.896.083-00), ex-servidoras da Universidade Federal do Maranhão, com base nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal, 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 260, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU);*

b) *dispensar a devolução dos valores indevidamente recebidos até a data da ciência pela Fundação Universidade Federal do Maranhão do acórdão que vier a ser proferido, com base no Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU;*

c) *esclarecer aos interessados que, no caso de não provimento de recurso eventualmente interposto, deverão ser repostos os valores recebidos após a ciência do acórdão;*

d) *determinar à Fundação Universidade Federal do Maranhão, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, que:*

d.1) *faça cessar os pagamentos decorrentes dos atos impugnados, comunicando ao TCU, no prazo de quinze dias, as providências adotadas, nos termos dos art. 262, caput, do Regimento Interno do TCU, 8º, caput, da Resolução-TCU 206/2007 e 15, caput, da Instrução Normativa-TCU 55/2007;*

d.2) *emita novos atos, livres das irregularidades apontadas, submetendo-os ao TCU pelo Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões (Sisac) no prazo de trinta dias, nos termos dos arts. 262, § 2º, do Regimento Interno do TCU e 15, § 1º, da Instrução Normativa-TCU 55/2007;*

*d.3) informe aos interessados o teor do acórdão que vier a ser prolatado, encaminhando ao TCU, no prazo de trinta dias, comprovante da data de ciência pelos interessados, nos termos do art. 4º, § 3º, da Resolução-TCU 170/2004.”*

2. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas manifestou-se de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica.

É o Relatório.

## VOTO

Em julgamento, atos iniciais de aposentadoria emitidos no âmbito da Universidade Federal do Maranhão em favor de Cloves Silva Carneiro e Maria da Graça Maia Silva.

2. A unidade técnica, em pareceres uniformes, manifestou-se pela ilegalidade dos atos de aposentadoria, em virtude do pagamento indevido de rubrica judicial referente a planos econômicos.

3. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas manifestou-se de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica.

4. Assiste razão tanto à unidade técnica quanto ao Ministério Público junto a esta Corte de Contas no que diz respeito à ilegalidade dos atos de aposentadoria ora submetidos a julgamento. Senão vejamos.

5. Esta Corte de Contas já se manifestou inúmeras vezes acerca do pagamento de rubricas relativas a planos econômicos determinadas por decisões judiciais trabalhistas transitadas em julgado, considerando ilegal a inclusão nos proventos de servidor público estatutário de vantagem decorrente de decisão judicial proferida pela Justiça do Trabalho no âmbito do regime celetista, por se tratar de vantagem incompatível com o regime jurídico dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações instituído por força da Lei 8.112/1990.

6. Tal entendimento, inclusive, já se encontra sumulado no âmbito desta Corte de Contas, por meio do seu enunciado nº 241, cujos termos são os seguintes:

*"As vantagens e gratificações incompatíveis com o Regime Jurídico Único, instituído pela Lei nº 8.112/1990, de 11/12/1990, não se incorporam aos proventos nem à remuneração de servidor cujo emprego, regido até então pela legislação trabalhista, foi transformado em cargo público por força do art. 243 do citado diploma legal".*

7. Não fosse isso, as parcelas relativas a planos econômicos reconhecidas por meio de decisões deveriam, na verdade, ter sido absorvidas pelos sucessivos planos de carreira dos servidores, conforme sistemática aprovada pelo Plenário desta Corte no Acórdão 2.161/2005, que resolveu, entre outras medidas:

*"9.2.1. determinar à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MP) para que, na qualidade de gestora do sistema integrado de recursos humanos do Poder Executivo Federal, em conjunto com as unidades pagadoras do Siape, envide esforços no sentido de:*

*9.2.1.1. alterar o sistema Siape a fim de que as rubricas referentes às sentenças judiciais sejam pagas em valores nominais, e não com base na aplicação contínua e automática de percentuais parametrizados sobre todas as parcelas salariais do servidor, lembrando que aquelas rubricas não devem incidir, inclusive, sobre vantagens criadas por novos planos de carreira após o provimento judicial;*

*9.2.1.2. recalcular, em cada caso, o valor nominal deferido por sentença judicial relativa a planos econômicos, de tal forma que a quantia inicial seja apurada, quando possível, na data do provimento jurisdicional, limitando-se essa revisão ao prazo de 5 anos anteriores. Acrescentar ao valor nominal calculado na data da sentença, apenas os reajustes gerais de salário do funcionalismo público federal ocorridos no período e subtrair as sucessivas incorporações decorrentes de novas estruturas remuneratórias criadas por lei, até a absorção integral dessa vantagem;" (in DOU de 23/12/2005).*

8. Tais determinações indicam claramente o exato tratamento a ser dado às vantagens oriundas de decisões judiciais em face da implantação de novos planos de carreira instituídos por leis supervenientes às decisões judiciais. Desta forma, para dar correto cumprimento ao entendimento desta Egrégia Corte, a unidade jurisdicionada deveria ter calculado o valor da vantagem decorrente da decisão judicial, pagando-a sob a forma de VPNI (Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada), cujo valor nominal apurado ficaria sujeito apenas aos aumentos gerais concedidos aos servidores públicos, devendo ser absorvido pelas reestruturações de carreira posteriores.

9. Com efeito, não há como se admitir que o cálculo da parcela alusiva a supostas perdas inflacionárias seja efetuado mediante a aplicação do índice de reajuste alegadamente suprimido à época sobre a composição atual dos vencimentos dos servidores. Neste ínterim de mais de duas décadas, afora a alteração de regime jurídico da CLT para o RJU, o que inviabilizaria a execução da decisão trabalhista transitada em julgado, houve inúmeras modificações na estrutura remuneratória dos servidores, com instituição de novos planos de cargos e salários, criação e extinção de gratificações, reenquadramentos e reclassificações nas carreiras, ensejando a absorção da referida vantagem pelas novas estruturas remuneratórias previstas em leis supervenientes à decisão judicial transitada em julgado.

10. Cumpre salientar que esse posicionamento sobre a matéria, já pacificado no TCU, em nada difere do entendimento também já consolidado no âmbito do Poder Judiciário, que tem afastado, nessas hipóteses, a ocorrência da coisa julgada. Veja-se, nesse sentido, o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal, proferido em repercussão geral:

*“CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. SENTENÇA AFIRMANDO DIREITO À DIFERENÇA DE PERCENTUAL REMUNERATÓRIO, INCLUSIVE PARA O FUTURO. RELAÇÃO JURÍDICA DE TRATO CONTINUADO. EFICÁCIA TEMPORAL. CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS. SUPERVENIENTE INCORPORAÇÃO DEFINITIVA NOS VENCIMENTOS POR FORÇA DE DISSÍDIO COLETIVO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DA SENTENÇA.*

**1. A força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua rebus sic stantibus: sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial.** A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos (a) determina a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória ou, salvo em estritas hipóteses previstas em lei, de ação revisional, razão pela qual (b) a matéria pode ser alegada como matéria de defesa em impugnação ou em embargos do executado.

**2. Afirma-se, nessa linha de entendimento, que a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos.**

**3. Recurso extraordinário improvido.**” (RE nº 596.663/RJ, Relator p/ acórdão Ministro Teori Zavascki, in DJe 26/11/2014 – grifou-se).

11. Mais recentemente, ao julgar mandados de segurança contra acórdãos desta Corte que consideraram ilegais atos de pessoal que contemplavam a percepção da URP, o Supremo Tribunal Federal denegou as seguranças impetradas pelos servidores interessados, em decisões assim ementadas:

*“AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. RELAÇÃO JURÍDICA CONTINUATIVA. MODIFICAÇÃO DO ESTADO DE FATO OU DE DIREITO.*

**EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DE SENTENÇA ACOBERTADA PELA COISA JULGADA. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS.**

1. Ao julgamento do RE 596.663, esta Suprema Corte decidiu o tema nº 494 da Repercussão Geral, assentando a seguinte tese: “A sentença que reconhece ao trabalhador ou a servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos.”

2. No caso, o Tribunal de Contas da União demonstrou que a parcela atinente à URP de fevereiro/1989, objeto de decisão judicial transitada em julgado, foi posteriormente absorvida por reestruturações remuneratórias ocorridas na carreira das impetrantes.

3. Balizada na compreensão de que não há direito adquirido a regime jurídico, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, reafirmada ao julgamento, sob a sistemática da repercussão geral, do RE 563.965, reputa revestida de legitimidade constitucional a alteração na estrutura dos vencimentos de servidores públicos, desde que com eficácia ex nunc e sem redução nominal de estímulos.

Agravo regimental conhecido e não provido.” (1ª Turma - MS 32.575 AgR/DF, Relatora Ministra Rosa Weber, in DJ 12/8/2015).

“DECADÊNCIA – ATO ADMINISTRATIVO – DESFAZIMENTO – APOSENTADORIA – INADEQUAÇÃO. O disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, a revelar o prazo de decadência para a Administração Pública rever os próprios atos, por pressupor situação jurídica constituída, não se aplica à aposentadoria, porque esta reclama atos sequenciais. **PROVENTOS DA APOSENTADORIA – URPs – DECISÃO JUDICIAL – ALCANCE.** O título judicial há de ter o alcance perquirido não só quanto à situação jurídica do beneficiário – servidor –, mas também ao fato de envolver relação jurídica de ativo, e não de inativo. **CONTRADITÓRIO – PRESSUPOSTOS – LITÍGIO – ACUSAÇÃO.** O contraditório, base maior do devido processo legal, requer, a teor do disposto no inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal, litígio ou acusação, não alcançando os atos sequenciais alusivos ao registro de aposentadoria.” (MS 28.604/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, in DJe 21/2/2013).

12. Da leitura dos fundamentos deste último acórdão extrai-se o entendimento de que os efeitos da coisa julgada estão adstritos à relação jurídica vigente à época em que proferida a decisão judicial, no caso, servidor ativo celetista, não estendendo os seus efeitos à nova relação jurídica instituída com a aposentadoria estatutária do servidor.

13. Assim sendo, mostra-se patente a ilegitimidade da percepção da vantagem decorrente de planos econômicos oriunda de decisão judicial transitada em julgado, impondo-se, em consequência, o julgamento pela ilegalidade dos atos que contemplaram a referida parcela.

14. Melhor sorte não assiste aos interessados no tocante à decadência administrativa prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/1999.

15. Com efeito, sobre a decadência do direito da administração de rever os seus próprios atos e o exercício do controle externo por esta Corte de Contas já se pronunciou o STF, ressaltando a não incidência da decadência administrativa em face da inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 aos processos por meio dos quais o TCU exerce sua competência constitucional de controle externo prevista no inciso III do artigo 71 da Constituição Federal.

16. É que a passagem do servidor para a inatividade implica modificação significativa na relação jurídica por ele até então mantida com o Estado, de modo que não há que se falar em

transposição automática e acrítica de pretensos direitos adquiridos na atividade para a inatividade, dada a natureza jurídica complexa do ato de aposentadoria. Veja-se, nesse sentido, a decisão proferida pelo STF no MS 28.604/DF:

*“DECADÊNCIA – ATO ADMINISTRATIVO – DESFAZIMENTO – APOSENTADORIA – INADEQUAÇÃO. O disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, a revelar o prazo de decadência para a Administração Pública rever os próprios atos, por pressupor situação jurídica constituída, não se aplica à aposentadoria, porque esta reclama atos sequenciais.”*

17. Note-se que, nesse **decisum**, o posicionamento do Supremo, afastando a incidência do art. 54 da Lei 9.784/1999, fundou-se, precisamente, no argumento de que o título judicial favorável ao impetrante alcançava exclusivamente seus vencimentos (ou seja, sua remuneração na atividade), sem repercussão, portanto, em seus futuros proventos de aposentadoria. Para que não fiquem dúvidas a respeito, permito-me reproduzir excerto das razões do relator, Ministro Marco Aurélio:

*“Inicialmente, consigne-se que o título executivo judicial evocado não dirimiu controvérsia sobre proventos da aposentadoria. Ficou restrito a vencimentos dos impetrantes. (...) Logo, não cabe vislumbrar relevância da causa de pedir, no que direcionada a reconhecer-se a repercussão a ponto de alcançar proventos da aposentadoria cujo exame final, sob o ângulo da legalidade administrativa, incumbe ao Tribunal de Contas.*

*Da mesma forma, improcede o que articulado sobre a passagem do tempo. Os pronunciamentos do Supremo são reiterados no sentido de afastar a incidência do disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99 quando se tratar de situação que anteriormente não foi aperfeiçoada, como é o caso da aposentadoria presente o crivo final do Tribunal de Contas.”*

18. No MS 27.966/DF, a manifestação de Sua Excelência, afirmando a legitimidade do TCU para apreciar o cálculo dos proventos de aposentadoria sem nenhuma limitação quanto a eventual decadência operada em relação a vantagens auferidas na atividade, foi ainda mais explícita:

*“Quanto ao prazo previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, relativamente à revisão de atos administrativos, os pronunciamentos desta Corte são reiterados no sentido de não ser aplicável a ato complexo como é o da aposentadoria, vale dizer, fica afastado quando se faz em jogo a atuação do Tribunal de Contas da União, iniludivelmente também administrativa, apreciando o cálculo dos proventos da aposentadoria para homologá-la ou não – precedentes: Mandados de Segurança nº 24.997-8/DF, 25.090-9/DF e 25.192-1/DF, relatados pelo Ministro Eros Grau, com acórdãos publicados no Diário da Justiça de 1º de abril de 2005 – os concernentes aos dois primeiros – e 6 de maio de 2005, respectivamente.”*

19. Ainda que se entenda aplicável o referido dispositivo, a suspensão do pagamento das parcelas relativas a planos econômicos determinada pelo Tribunal de Contas da União não teve como fundamento tão somente a nulidade do ato administrativo que determinou o seu pagamento nos termos em que vem sendo realizado. Reconheceu a Corte de Contas, também, que o ato administrativo em questão exauriu os seus efeitos por ocasião da edição de novos planos de carreiras dos servidores, resultando daí que não se tem como configurado, nesse particular, o suporte fático que ensejaria a incidência do referido dispositivo legal.

20. Também em virtude da natureza complexa do ato de aposentadoria a que antes se aludiu, não há que se falar em violação do princípio da segurança jurídica ou da proteção da confiança, dada a natureza precária do ato de aposentadoria tido por ilegal.

21. Por fim, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que não há ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos em virtude de cumprimento da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, prolatada em face da constatação de ato administrativo que tenha ocasionado, ilegalmente, acréscimo nos proventos de servidor, consoante revela o seguinte julgado:

*“MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO PRESIDENTE DO TCU. PROCURADOR DA REPÚBLICA DE 1ª CATEGORIA. TRANSFORMAÇÃO NO CARGO DE SUBPROCURADOR-GERAL. NÃO-OCORRÊNCIA. ACRÉSCIMO AOS PROVENTOS DAS VANTAGENS DO ARTIGO 184 DA LEI Nº 1.711/52. IMPOSSIBILIDADE.*

*1. O Tribunal de Contas da União é parte legítima para figurar no pólo passivo do mandado de segurança, quando sua decisão está revestida de caráter impositivo. (...)*

*4. Ofensa ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos, em virtude de cumprimento da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União. Não-ocorrência, dado o errôneo enquadramento da impetrante. Mandado de Segurança indeferido.” (MS 21.548/DF, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA; DJ 25.06.1999, p 5)*

Ante o exposto, acolhendo a proposta da unidade técnica e do órgão ministerial, cujas manifestações também adoto como razões de decidir, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de abril de 2017.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2397/2017 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 012.708/2016-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Aposentadoria
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessados: Cloves Silva Carneiro (012.270.683-87); Maria da Graça Maia Silva (037.896.083-00).
4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Maranhão.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).
8. Representação legal:
  - 8.1. Mário de Andrade Macieira (4217/OAB-MA) e outros, representando Maria da Graça Maia Silva e Cloves Silva Carneiro.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de atos iniciais de aposentadoria emitidos pela Fundação Universidade Federal do Maranhão em favor de Cloves Silva Carneiro e Maria da Graça Maia Silva,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, incisos III e IX, da Constituição Federal, arts. 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei nº 8.443/92 e art. 262, § 2º, do Regimento Interno, em:

  - 9.1. considerar ilegais os atos de concessão de aposentadoria a Cloves Silva Carneiro (012.270.683-87) e Maria da Graça Maia Silva (037.896.083-00), negando-lhes o correspondente registro;
  - 9.2. dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé, nos termos da Súmula TCU nº 106;
  - 9.3. determinar à unidade jurisdicionada que adote medidas para:
    - 9.3.1. dar ciência, no prazo de 15 (quinze) dias, do inteiro teor desta deliberação aos interessados, alertando-os de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos não os exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a respectiva notificação, caso esses não sejam providos;
    - 9.3.2. fazer cessar, no prazo de 15 (quinze) dias, o pagamento decorrente dos atos considerados ilegais, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;
    - 9.3.3. encaminhar ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência da decisão, documento apto a comprovar que os interessados tiveram conhecimento do acórdão;
  - 9.4. determinar à Sefip que adote medidas para:
    - 9.4.1. esclarecer a unidade jurisdicionada que poderão ser editados novos atos de aposentadoria em favor dos interessados desde que escoimados das irregularidades verificadas nos presentes autos, a serem submetidos a novo julgamento pelo Tribunal;
    - 9.4.2. monitorar o cumprimento do item 9.3 da presente deliberação, representando ao Tribunal em caso de não-atendimento.
10. Ata nº 13/2017 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 25/4/2017 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2397-13/17-1.



**13. Especificação do quorum:**

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler (Relator) e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Subprocurador-Geral