

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 028.975/2019-7.

Natureza: Pedido de reexame (Aposentadoria).

Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região/MS.

Recorrente: Daisy da Silva Floro Souza (281.090.401-44).

Representação legal: Paulo Roberto Neves de Souza (OAB/MS 4.417-B) e outros.

SUMÁRIO: APOSENTADORIA. INCORPORAÇÃO DA PARCELA “OPÇÃO”, CONSIDERADA ILEGAL POR VIOLAR A REGRA CONSTITUCIONAL, INTRODUZIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1998, QUE LIMITA O VALOR DOS PROVENTOS À REMUNERAÇÃO DO CARGO EFETIVO. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS REFERENTE A FUNÇÕES COMISSIONADAS EXERCIDAS EM PERÍODOS POSTERIORES À VIGÊNCIA DA LEI 9.624/1998, EM DISSONÂNCIA COM A ATUAL JURISPRUDÊNCIA DO STF E DO TCU. PEDIDO DE REEXAME. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA MODIFICAR O ACÓRDÃO RECORRIDO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os devidos ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos (peça 30), com a qual se manifestou de acordo o corpo gerencial daquela unidade técnica especializada (peça 31), a seguir transcrita:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame (peça 14) interposto por Dayse da Silva Floro Souza, ex-servidora do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região/MS, por meio do qual se insurge contra o Acórdão 6.102/2020–TCU–1ª Câmara, prolatado na sessão de julgamento do dia 26/5/2020-Telepresencial e inserto na Ata 16/2020-1ª Câmara.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor, transcrevendo-se em destaque os itens objeto do pedido de reexame (peça 7):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de aposentadoria,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso V, e 39, inciso II, ambos da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 259, inciso II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, em:

9.1. considerar ilegal o ato constante da peça 2 relativo à aposentadoria de Dayse da Silva Floro Souza, negando-lhe o correspondente registro, nos termos do art. 260, § 1º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, em razão da incorporação indevida da parcela “opção”;

9.2. dispensar o ressarcimento das importâncias recebidas indevidamente de boa-fé, com fulcro na Súmula 106 desta e. Corte de Contas;

9.3. determinar ao órgão de origem que:

9.3.1. comunique a interessada, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 262 do Regimento Interno desta Corte de Contas, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência da presente deliberação, do inteiro teor deste Acórdão, e, após, faça cessar os pagamentos decorrentes do ato ora impugnado, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;

9.3.2. alerte a Sr.^a Dayse da Silva Floro Souza no sentido de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos, caso não providos, não a exime da devolução dos valores indevidamente percebidos após a notificação;

9.3.3. envie a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, por cópia, comprovantes de que a interessada teve ciência desta deliberação;

9.3.4. emita, com fundamento nos arts. 262, caput e § 2º, do Regimento Interno, e 19, § 3º, da Instrução Normativa 78/2018, no prazo de 30 dias, novo ato de aposentadoria livre da irregularidade ora apontada (parcela “opção”), e com a adequação da vantagem referente aos “quintos” à modulação estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do RE 638.115;

9.5. dar ciência desta deliberação ao Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região/MS;

9.6. determinar à Sefip que:

9.6.1. monitore o cumprimento das determinações elencadas nos itens 9.3.1 a 9.3.4 deste Acórdão;

9.6.2. cumpridos os termos deste acórdão, archive os autos.

HISTÓRICO

2. O ato de aposentadoria da recorrente foi julgado ilegal, em virtude de constar a incorporação da parcela vulgarmente conhecida como “opção” (vide ato de peça 2).

2.1 Sobre o instituto da “opção”, o Excelentíssimo Senhor Ministro Benjamin Zymler, por ocasião da apreciação do TC 027.914/2013-5 (Acórdão 2988/2018–TCU–Plenário, Sessão de 12/12/2018), elaborou em seu voto revisor, cujas razões foram integralmente acolhidas pela relatora, ministra Ana Arraes, didático e esclarecedor histórico, o qual será apresentado abaixo, com alguns ajustes de forma, supressões e adições.

Da vantagem “opção”

2.2. Em síntese, a vantagem conhecida como “opção” constituía uma fração variável, conforme definido em lei, da remuneração do cargo em comissão/função de confiança.

2.3. Era um direito conferido ao servidor ocupante de cargo efetivo, que assumia cargo em comissão ou função de confiança, de continuar a ser remunerado com base em seu cargo efetivo, mas com acréscimo decorrente do exercício do novo cargo/função.

2.4. A vantagem tinha por objetivo conferir estímulo financeiro para que o servidor efetivo ocupasse cargo em comissão cuja remuneração fosse inferior à do cargo efetivo.

2.5. Aparentemente, o primeiro normativo que tratou da matéria foi a Lei 4.345/1964, que assim dispôs (grifei):

Art. 1º As tabelas de vencimentos dos cargos efetivos e em comissão, referidas no art. 1º da Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, ficam substituídas pelas seguintes:

.....
§ 2º Ao funcionário nomeado para o exercício de cargo em comissão é facultado optar pelo vencimento do símbolo, previsto na tabela b constante deste artigo, ou pela percepção do vencimento e demais vantagens de seu cargo efetivo acrescido de gratificação fixa, correspondente a 20% (vinte por cento) do valor do símbolo do cargo em comissão respectivo.

2.6. Igual disciplina foi mantida pelo Decreto-Lei 1.445/1976 (que tratava da remuneração dos servidores civis do Poder Executivo, dentre outros). Segundo o art. 3º, a vantagem correspondia a 20% do vencimento do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS).

2.7. A legislação foi sendo alterada ao longo do tempo, de modo que não só o percentual foi alterado como também foram acrescentadas outras vantagens/gratificações ao “optante” pela remuneração do cargo efetivo.

2.8. O Decreto-Lei 2.270/1985, por exemplo, permitiu a inclusão da vantagem “representação mensal” no cálculo da vantagem “opção”. O Decreto-Lei 2.365/1987 (art. 10) elevou o percentual para 50% e a Lei 7.706/1988 (art. 4º), para 55%.

2.9. A Lei 8.538/1992 alterou a composição da parcela “opção”, que foi acrescida de 55% da gratificação GADF (Gratificação de Atividade por Desempenho de Função), criada pela Lei Delegada 13/1992.

2.10. Assim, quando da edição da Lei 8.538/1992, a “opção” passou a ser: 55% do vencimento do DAS + 55% da GADF + representação mensal.

2.11. A Lei 8.911/1994 disciplinou o cálculo da opção para os servidores do Poder Executivo, além de tratar do instituto da incorporação de “quintos”, previsto no art. 62 da Lei 8.112/1990. À guisa de clareza, transcrevo o citado dispositivo:

Lei 8.911/1994

“Art. 2º É facultado ao servidor investido em cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento, previstos nesta Lei, optar pela remuneração correspondente ao vencimento de seu cargo efetivo, acrescido de cinquenta e cinco por cento do vencimento fixado para o cargo em comissão, ou das funções de direção, chefia e assessoramento e da gratificação de atividade pelo desempenho de função, e mais a representação mensal.

Parágrafo único. O servidor investido em função gratificada (FG) ou de representação (GR), ou assemelhadas, constantes do Anexo desta Lei, perceberá o valor do vencimento do cargo efetivo, acrescido da remuneração da função para a qual foi designado.”

2.12. A remuneração dos cargos em comissão prevista na Lei 8.911/1994 e que servia de base de cálculo para a vantagem “opção” continuou a ser composta de vencimento básico, GADF e representação mensal.

2.13. As alterações no cálculo da vantagem “opção” continuaram ao longo do tempo. Cito, por exemplo, a Lei 9.030/1995, que estabeleceu que a vantagem equivaleria a 25% da remuneração total do cargo ou função, para os DAS 4 a 6 (art. 2º), que passou a ser paga em rubrica única (sem GADF ou representação mensal). Também previu o pagamento de uma parcela variável, equivalente à diferença entre a remuneração efetiva e a remuneração do cargo em comissão.

2.14. Já a Lei 11.526/2007, alterada pela Lei 12.094/2009, fixou a “opção” como 60% da remuneração do cargo em comissão.

2.15. No âmbito do Poder Judiciário, a Lei 9.421/1996 estabeleceu que a “opção” equivaleria a 70% do vencimento básico da função de confiança.

2.16. Importante registrar que algumas funções – geralmente as de menor valor e ocupadas exclusivamente pelos servidores efetivos – são pagas em valor integral, juntamente com a remuneração do cargo efetivo.

2.17. São as chamadas funções gratificadas ou funções de representação (*vide* parágrafo único do art. 2º da Lei 8.911/1994). Diversamente dos cargos em comissão, que exigem o afastamento do servidor de seu cargo efetivo, as funções gratificadas não constituem cargo à parte. São apenas gratificações pagas aos servidores efetivos em razão da assunção de maiores responsabilidades.

2.18. Nesses casos, o servidor não recebe a “opção” – já que não tem entre o que optar –, mas, sim, o valor da função gratificada, juntamente com a remuneração de seu cargo efetivo.

2.19. As vantagens decorrentes do exercício de cargo em comissão/função de confiança e função gratificada são de natureza *pro labore faciendo*, assim como adicionais pagos em razão das condições específicas de trabalho (insalubridade, trabalho noturno etc.). Ou seja, são de natureza transitória, uma vez que o servidor somente a elas faz jus quando no exercício do cargo ou função.

2.20. Uma vez que a aposentadoria ocorre no cargo efetivo e os proventos guardam relação com esse cargo, não há como imaginar que vantagens associadas ao cargo em comissão possam compor os proventos de aposentadoria, salvo autorização legal. Isso em virtude do princípio da legalidade. De fato, não se pode relegar ao oblívio a lição de Hely Lopes Meirelles:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim” (*in* Direito Administrativo Brasileiro, 33ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 87-88).

2.21. A Lei 8.112/1990 disciplinou a matéria nos seguintes termos:

Art. 193. O servidor que tiver exercido função de direção, chefia, assessoramento, assistência ou cargo em comissão, por período de 5 (cinco) anos consecutivos, ou 10 (dez) anos interpolados, poderá aposentar-se com a gratificação da função ou remuneração do cargo em comissão, de maior valor, desde que exercido por um período mínimo de 2 (dois) anos.

§ 1º Quando o exercício da função ou cargo em comissão de maior valor não corresponder ao período de 2 (dois) anos, será incorporada a gratificação ou remuneração da função ou cargo em comissão imediatamente inferior dentre os exercidos.

§ 2º A aplicação do disposto neste artigo exclui as vantagens previstas no art. 192, bem como a incorporação de que trata o art. 62, ressalvado o **direito de opção** (grifos acrescidos).

2.22. É sobretudo importante ressaltar que o direito de opção, que consta no § 2º *supra*, diz respeito à opção entre as vantagens dos quintos, da prevista no art. 193 e do art. 192 – e não à parcela vulgarmente chamada de “opção”.

2.23. A composição dos proventos deferidos ao servidor que optava por se aposentar na forma do *caput* dependia do tipo de cargo ou função ocupada.

2.24. Se ex-ocupante de cargo em comissão, os proventos equivaleriam à remuneração desse cargo. Se ocupante de função gratificada, que é vinculada ao exercício de cargo efetivo, os proventos do servidor seriam compostos pela remuneração do cargo efetivo acrescida da gratificação de função. Isso porque, no último caso, não se trata de um cargo autônomo, com estrutura remuneratória própria, mas de uma mera gratificação paga ao servidor efetivo.

2.25. Veja-se que esse dispositivo legal não mencionava expressamente a possibilidade de deferir ao inativo, que preencheu seus requisitos, a parcela da retribuição dos cargos em comissão/função de confiança, conhecida como “opção”, nada obstante ressalve, em seu §2º, o “direito de opção”.

2.26. O § 2º do art. 193 da Lei 8.112/1990 apenas autorizava que o servidor optasse por se aposentar na forma do *caput* ou carresse para os proventos de aposentadoria (calculados com base na remuneração do cargo efetivo) as vantagens previstas nos arts. 62 e 192 da Lei 8.112/1990.

2.27. Nessa ordem de ideias, poder-se-ia argumentar que não existe amparo legal para o pagamento da “opção” para os inativos, uma vez que a Lei 8.112/1990 não menciona expressamente essa possibilidade.

2.28. Contudo, seria também possível extrair diretamente do *caput*, mediante interpretação extensiva, a autorização para o pagamento da parcela “opção” ao inativo. Se o dispositivo conferia ao ex-ocupante de cargo em comissão o direito de ter seus proventos calculados com base na remuneração desse cargo, não seria desarrazoado conferir a esse servidor o direito de crescer a seus proventos de cargo efetivo a parcela “opção”. Desse modo, estar-se-ia conferindo ao ex-ocupante do cargo em comissão tratamento semelhante ao do servidor investido em função gratificada.

2.29. Isso porque, em muitos casos, a remuneração do cargo em comissão era inferior à do cargo efetivo. Consequentemente, muitos desses servidores não se beneficiariam do art. 193 da Lei 8.112/1990, ao contrário daqueles que ocuparam função gratificada.

2.30. Todavia, essa interpretação não se coaduna com o pagamento de “quintos”, dada a vedação contida no § 2º do art. 193 da Lei 8.112/1990.

2.31. A razão da vedação de acumulação das vantagens era claramente evitar o *bis in idem* nos proventos de inatividade, haja vista que a finalidade do pagamento das vantagens era uma só: assegurar estabilidade financeira na inatividade ao servidor que assumiu maiores responsabilidades quando na atividade.

2.32. Não invalida esse raciocínio o fato de que era possível pagar, na atividade, a vantagem dos “quintos” cumulativamente com a gratificação de função ou com a “opção”. Isso é uma distorção do instituto dos “quintos”, pois, em vez de assegurar a estabilidade financeira àquele que se afastasse do cargo ou função, acabava por elegar a remuneração do cargo efetivo ainda quando no exercício do cargo em comissão ou função. Entretanto, isso era prevista em lei, o que não ocorre no caso da inatividade.

2.33. Quando o servidor é necessariamente remunerado com base no cargo efetivo e recebe uma gratificação fixada em lei, deve-se observar a vedação de pagamento cumulativo da gratificação de função com as vantagens previstas nos arts. 62 (“quintos”/“décimos”) e 192 da Lei 8.112/1990. Nesse sentido, cito, dentre inúmeros outros, a Decisão 47/2001-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler) e os Acórdãos 645/2003-Plenário (rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues) e 814/2005-1ª Câmara (relator Ministro Marcos Vilaça), proferido em processo de inspeção.

2.34. Apesar de não haver expressa previsão legal, a jurisprudência de mais de trinta anos vem aceitando a inclusão da parcela “opção” (pagamento de uma fração da remuneração do cargo em comissão ao servidor que opta pela remuneração do cargo efetivo) nos proventos do inativo que implementou os requisitos do art.180 da Lei 1.711/1952 ou do art. 193 da Lei 8.112/1990. Nada obstante, **não é possível o pagamento da parcela “opção” – quando prevista em lei – com a vantagem dos “quintos”, ex vi do disposto no § 2º do art. 193 da Lei 8.112/1990.**

2.35. Mas não é só: a EC 20/1998 impõe que os proventos da inatividade sejam calculados com base na remuneração do cargo efetivo e que não a superem no momento da concessão da aposentadoria. Assim, **todos os servidores que não implementaram as condições para a aposentação até 15/12/1998 (véspera da vigência da EC 20/1998) não fazem jus à percepção de FC ou da parcela “opção” (se existente na estrutura remuneratória) nos proventos de aposentadoria.**

2.36. Ademais, a aposentadoria deve observar as regras vigentes no momento da implementação de todos os requisitos legais para a concessão do benefício previdenciário, motivo pelo qual não é possível entender que o servidor tenha algum direito adquirido a determinada vantagem paga na aposentadoria até que lhe seja assegurado o próprio direito à inativação.

2.37. Portanto, sob o ponto de vista legal, o cumprimento das exigências do art. 193 da Lei 8.112/1990, por si só, é irrelevante e não produz consequências jurídicas caso não tenham sido atendidos os requisitos para a constituição da situação jurídica na qual a vantagem é devida: a aposentadoria.

2.38. É nesse sentido o disposto no art. 7º da Lei 9.624/1998 (grifos acrescidos):

Art. 7º É assegurado o direito à vantagem de que trata o art. 193 da Lei nº 8.112, de 1990, aos servidores que, até 19 de janeiro de 1995, tenham completado todos os requisitos para obtenção de aposentadoria dentro das normas até então vigentes.

Parágrafo único. A aplicação do disposto no *caput* exclui a incorporação a que se referia o art. 62 e as vantagens previstas no art. 192 da Lei nº 8.112, de 1990 (grifos acrescidos).

2.39. Assim, **os servidores que não se encontravam em condições de se aposentar quando da revogação do art. 193 do Regime Jurídico Único (até 18/1/1995) não podem se beneficiar dessa vantagem.**

2.40. De mais a mais, **a jurisprudência apregoa que é “vedado ao servidor público carrear para os proventos da aposentadoria ou para a pensão por ele instituída parcela da remuneração sobre a qual não incidiu desconto previdenciário” (Acórdão 5.919/2019-1ª Câmara, de relatoria do ministro Benjamin Zymler, entre outros).**

Dos fundamentos para o julgamento pela ilegalidade da presente aposentadoria

2.41. Analisando-se o ato de aposentadoria da recorrente (peça 2), podem-se extrair as seguintes informações: a interessada conta com 35 anos, 6 meses e 3 dias de tempo de serviço, sendo que a vigência do ato é a partir de 1/8/2017, com fundamento na EC 47/2005. Assim, só veio a adquirir o direito à aposentação após a vigência da EC 20/1998;

2.42. Destarte, a presente concessão é ilegal porque:

a) houve violação à regra constitucional, introduzida pela Emenda Constitucional 20/1998, que limita o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo;

b) a jurisprudência apregoa que é vedado ao servidor público carrear para os proventos da aposentadoria ou para a pensão por ele instituída parcela da remuneração sobre a qual não incidiu desconto previdenciário.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade efetuado por esta unidade instrutora (peça 24), ratificado pelo Ministro-Relator Vital do Rêgo (peça 26), que concluiu pelo conhecimento do pedido de reexame acostado à peça 14, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.3, 9.3.1 e 9.3.4 do Acórdão 6102/2020-TCU-1ª Câmara.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) houve ofensa à EC 20/1998;

b) houve violação aos princípios da segurança jurídica e da isonomia;

c) houve violação ao direito adquirido;

d) a decisão do TRF-1ª Região, no âmbito do Processo 1041687-08.2019.4.01.0000, aproveita à recorrente.

5. Da ofensa à EC 20/1998

5.1. Sra. Daisy da Silva Floro Souza defende que o ato que lhe concedeu a sua aposentadoria não violou o disposto na EC 20/1998.

5.2. Sustenta a alegação acima com base nos seguintes argumentos:

a) A única exigência para a incorporação da parcela denominada de “opção” aos proventos de aposentadoria, de acordo com a disposição contida no art. 193 da Lei 8.112/1990, seria o exercício até 19/01/1995 (data de revogação do art. 193 da Lei 8.112/1990 pela Medida Provisória 831) de função comissionada/cargo em comissão por cinco anos continuados ou dez interpolados, sem qualquer outra exigência, nem mesmo quanto ao tempo de serviço, como de resto constaria do Acórdão 2076/2005-TCU-Plenário (peça 14, p. 16);

b) Seria inegável que o pagamento na aposentadoria da parcela denominada “opção” aos servidores públicos que tenham satisfeito, até a data de 18 de janeiro de 1995, os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/1990, não violaria o § 2º do art. 40 da Constituição Federal (peça 14, p. 16).

Análise

5.3. O art. 41 da Lei 8.112/1990 assim dispõe:

Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

5.4. Ora, as vantagens decorrentes do exercício de cargo em comissão/função de confiança e função gratificada são de natureza *pro labore faciendo*. É dizer: são de natureza transitória, uma vez que o servidor somente a elas faz jus quando no exercício do cargo ou função.

5.5. Posta assim a questão, é de se inferir que, diferentemente do alegado pelo recorrente, não integra a remuneração dos servidores público federais a parcela vulgarmente chamada de “opção”, por ter natureza transitória, e não permanente.

5.6. No que tange à definição de remuneração prevista na Lei 8.852/1994, é de se observar que se aplica, tão somente, ao regramento da referida norma, conforme se pode depreender do disposto em seu art. 1º:

Art. 1º Para os efeitos desta Lei, a retribuição pecuniária devida na administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União compreende:

(...)

III - como remuneração, a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho e a prevista no art. 62 da Lei nº 8.112, de 1990, ou outra paga sob o mesmo fundamento, sendo excluídas:

(...)

5.7. Assim, houve violação ao § 2º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998, que assim dispunha:

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão (grifos acrescidos).

6. Da violação aos princípios da segurança jurídica e da isonomia

6.1. Alega que houve violação aos princípios da segurança jurídica e da isonomia.

6.2. Defende a alegação acima a partir dos seguintes argumentos:

a) A nova interpretação do Acórdão 1599/2019-TCU-Plenário, que teria passado a vigor a partir de 10/07/2019, não poderia ser aplicada para situações já consolidadas no tempo (peça 14, p. 18);

b) A alteração do entendimento na interpretação da mesma norma legal, não poderia impor sujeição à efeito retroativo, por ser contrária a dispositivo legal que asseguraria o princípio da irretroatividade e não observar a segurança jurídica e a proteção da confiança (peça 14, p. 19);

c) servidores na mesma situação funcional e jurídica não poderiam ser distinguidos e separados em duas categorias, apenas pela data em que os seus atos de aposentadoria foram apreciados na Corte de Contas (peça 14, 20);

d) O STF teria se pronunciado pela impossibilidade de retroatividade para os efeitos da alteração de posicionamento do Tribunal de Contas da União (Mandado de Segurança 28.223) – peça 14, p. 25.

Análise

6.3. Conforme visto no histórico desta instrução, a conclusão de que a presente concessão é ilegal deveu-se, unicamente, ao exame da legislação referente ao instituto da “opção”.

6.4. No que tange à jurisprudência superada deste Tribunal, observa-se que os juízes são independentes e somente se submetem à lei, e não à jurisprudência. Sobre o tema, traz-se à colação a doutrina de Jorge Luiz Souto Maior e Valdete Souto Severo:

(...) o juiz tem o dever de se rebelar, de reagir, de não ceder, de reafirmar a sua independência, pois é isto que a humanidade, que debruçou sobre o direito toda a regulação das relações de poder, espera dele. Um juiz que, por conveniência, se curva ao entendimento de outros juízes, proferindo decisões contrárias à sua convicção jurídica; que, por comodidade, aplica uma lei que fere a Constituição ou algum preceito dos direitos humanos ou direitos fundamentais; que, por receio de qualquer natureza ou medo, acaba cumprindo uma “ordem” ilegal; ou que, meramente, se abstém de “denunciar” as ameaças que sofra com relação à sua independência; que não exerce com liberdade e responsabilidade as suas atribuições, deixa de ser digno da função que exerce, perde, enfim, na essência, a designação de um autêntico magistrado e quem perde com isto é toda a sociedade (*in* O Processo do Trabalho como instrumento do Direito do Trabalho e as ideias fora de lugar do Novo CPC. São Paulo: LTr, 2015, p. 107-108)

6.5. Acrescente-se a doutrina de Mauro Schiavi:

Hodiernamente se exige uma postura mais ativa do Juiz para garantir os resultados práticos do processo. A efetividade do processo depende não só de um Juiz imparcial e independente, mas, também, de um magistrado mais ousado, comprometido com a justiça e com os resultados úteis do processo (*in* Manual de Direito Processual do Trabalho, 4ª. Ed., São Paulo: LTr, 2011, p. 698).

6.6. Corroborando essas ideias, registra-se o conselho de Benedito Calheiros Bonfim:

A dócil submissão à jurisprudência estiola o espírito criador do advogado e do juiz. São os descontentes e os inconformados os propulsores do progresso, raciocínio válido também no campo da ciência do Direito (*in* Conselhos aos jovens advogados, 3ª Ed., Niterói, RJ: Impetus, 2012, p. 187).

6.7. De fato, a democracia se faz com respeito à diferença e com divergências. Assim, continua Fábio Konder Comparato:

A independência funcional da magistratura, assim entendida, é uma garantia institucional do regime democrático. O conceito institucional foi elaborado pela doutrina publicista alemã à época da República de Weimar, para designar as fontes de organização dos Poderes Públicos, cuja função é assegurar o respeito aos direitos subjetivos fundamentais, declarados na Constituição (grifos acrescidos) (*apud* Jorge Luiz Souto Maior e Valdete Souto Severo, *in* O Processo do Trabalho como instrumento do Direito do Trabalho e as ideias fora de lugar do Novo CPC. São Paulo: LTr, 2015, p. 114).

6.8. Observa-se que a submissão dos juízes somente à lei não é uma idiosincrasia do Direito brasileiro, mas encontra ressonância na Alemanha, na Áustria, na Dinamarca, na Espanha, na França, na Grécia, na Irlanda, na Itália e em Portugal, conforme pontuam Jorge Luiz Souto Maior e Valdete Souto Severo:

Na Alemanha, há disposição expressa no sentido de que “os juízes são independentes e somente se submetem à lei” (art. 97). Na Áustria, “Os juízes são independentes no exercício de suas funções judiciárias” (art. 87). Na Dinamarca, “No exercício de suas funções os magistrados devem se conformar à lei” (art. 64). Na Espanha, “A justiça emana do povo e ela é administrada em nome do rei por juízes e magistrados que constituem o poder judiciário e são independentes, inamovíveis, responsáveis e submetidos exclusivamente ao império da lei” (art. 117). Há também norma dispondo que “Toda pessoa tem o direito de obter a proteção efetiva dos juízes e tribunais para exercer seus direitos e seus interesses legítimos, sem que em nenhum caso esta proteção possa lhe ser recursada” (art. 24).

No mesmo pórtico, o ordenamento jurídico francês prevê: “O presidente da República é garante da independência da autoridade judiciária. Ele é assistido pelo Conselho superior da magistratura. Uma lei orgânica traz estatuto dos magistrados. Os magistrados de carreira são inamovíveis” (art. 64). Na Grécia, há disposição no sentido de que: “A justiça é composta por tribunais constituídos de magistrados de carreira que possuem independência funcional e pessoal” (art. 87-1) e de que “No exercício de suas funções, os magistrados são submetidos somente à Constituição e às leis; eles não são, em nenhum caso, obrigados a se submeter a disposições contrárias à Constituição”(art. 87-2). Na Irlanda, “Os juízes são independentes no exercício de suas funções judiciárias e submetidos somente à presente Constituição e à lei” (art. 35-2). Na Itália: “A justiça é exercida em nome do povo. Os juízes se submetem apenas à lei” (art. 101). Em Portugal, “os juízes são inamovíveis. Eles não poderão ser multados, suspensos, postos em disponibilidade ou exonerados de suas funções fora dos casos previstos pela lei” (art. 218-1). E mais: “os juízes não podem ser tidos por responsáveis de suas decisões, salvo exceções consignadas na lei” (art. 218-2) (*in* O Processo do Trabalho como instrumento do Direito do Trabalho e as ideias fora de lugar do Novo CPC. São Paulo: LTr, 2015, p.115).

6.9. Ante esses ponderosos argumentos, entende-se que este Tribunal deve interpretar o regramento da “opção” de acordo com as regras de Hermenêutica, e não guiado por precedentes jurisprudenciais oscilantes e superados, que não informam um norte seguro a ser seguido. Nesse sentir, não há que se falar em violação ao princípio da isonomia.

6.10. Ademais, observa-se que a jurisprudência deste tribunal sedimentou-se no sentido da irregularidade do pagamento da parcela opção juntamente com quintos, conforme se extrai de centenas de julgados desta Casa, trazendo-se, a título meramente ilustrativo, os seguintes Acórdãos: 1.255/2020, Relator Marcos Bemquerer; 2.793/2019, Relatora Ana Arraes; e 2.646/2019, Relator Vital do Rêgo – todos do Plenário; 6.860/2020, Relator Benjamin Zymler; 6.696/2020, Relator Walton Alencar Rodrigues; e 6.674/2020, Relator Weder de Oliveira – todos da 1ª Câmara; e 6.731/2020, Relator André de Carvalho; 6.574/2020, Relator Augusto Nardes; e 6.178/2020, Relator Raimundo Carreiro – todos da 2ª Câmara.

6.11. Sobre o princípio da segurança jurídica, cabe lembrar que a sedimentada jurisprudência da Suprema Corte é no sentido de classificar como ato complexo a concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, consoante os seguintes julgados (RMS 3881/SP, MS 19875/DF, RE 195861/ES e MS 23665/DF).

6.12. Assim, sendo o ato de aposentadoria complexo, este somente passa a estar plenamente formado (perfeito), válido (aferição da legalidade com reflexo de definitividade perante a Administração) e eficaz (plenamente oponível a terceiros, deixando de apresentar executoriedade provisória) quando recebe o registro pela Corte de Contas. Tal entendimento decorre do disposto no inciso III do art. 71 da Constituição Federal, que estabelece que compete ao Tribunal de Contas da União apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão, assim como a concessão de aposentadoria, reforma ou pensão.

6.13. Nessa perspectiva, impõe-se reconhecer que referido ato possui natureza precária, razão pela qual, até que haja o efetivo julgamento e o consequente registro pela Corte de Contas, não há que se falar em direito adquirido, ato jurídico perfeito, proteção da confiança, ou em irredutibilidade dos proventos, tendo em vista a ausência de aperfeiçoamento e definitividade do ato.

6.14. A propósito do tema, colaciona-se entendimento esposado pela Corte Constitucional ao decidir no âmbito do RE-195.861/ES:

APOSENTADORIA - ATO ADMINISTRATIVO DO CONSELHO DA MAGISTRATURA – NATUREZA - COISA JULGADA ADMINISTRATIVA - INEXISTÊNCIA. O ato de aposentadoria exsurge complexo, somente se aperfeiçoando com o registro perante a Corte de Contas. Insubsistência da decisão judicial na qual assentada, como óbice ao exame da legalidade, a coisa julgada administrativa.
(grifos acrescidos)

6.15. No caso em apreço, não houve o respectivo registro em razão da constatação de ilegalidade no ato, o que afasta, por si só, a presunção de legitimidade do ato administrativo que concedeu o benefício ao recorrente, não havendo, assim, que se falar em violação da segurança jurídica, de proteção da confiança, de direito adquirido ou de razoabilidade.

6.16. Quanto à boa-fé do recorrente, tenha-se presente que foi considerada ao se dispensar a devolução dos valores indevidamente recebidos, nos termos do subitem 9.2 do acórdão recorrido.

6.17. É sobremodo importante ressaltar que este Tribunal tem o poder/dever de apreciar, para fins de registro, os atos de pensão civil na esfera federal, nos termos do art. 71 da Lei Maior. Esta prerrogativa não pode ser infirmada pela sobreposição dos princípios da razoável duração do processo e da eficiência na Administração Pública.

6.18. Por fim, a alegação de que o STF teria se manifestado pela impossibilidade de retroatividade dos efeitos de alterações de posicionamento deste Tribunal, a mesma não enseja alteração do *desisum*, uma vez que a mencionada decisão, em sede de mandado de segurança, não possui eficácia geral (*erga omnes*), estando apenas circunscritas às partes daquele feito.

6.19. Desse modo, propõe-se rejeitar os argumentos apresentados pela recorrente.

7. Da violação ao direito adquirido

7.1. Defende que a decisão vergastada violou o princípio do direito adquirido.

7.2. Sustenta a alegação acima com base no seguinte argumento:

a) Como a recorrente teria implementado a condição de exercício de função comissionada/cargo em comissão até 19.01.1995, excluir dos seus proventos a parcela denominada de “opção” representaria afronta flagrante ao direito adquirido a que alude o inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal (peça 14, p. 16-17).

Análise

7.3. A aposentadoria deve observar as regras vigentes no momento da implementação de todos os requisitos legais para a concessão do benefício previdenciário, motivo pelo qual não é possível

entender que o servidor tenha algum direito adquirido a determinada vantagem paga na aposentadoria até que lhe seja assegurado o próprio direito à inativação.

7.4. Portanto, sob o ponto de vista legal, o cumprimento das exigências do art. 193 da Lei 8.112/1990, por si só, é irrelevante e não produz consequências jurídicas caso não tenham sido atendidos os requisitos para a constituição da situação jurídica na qual a vantagem é devida: a aposentadoria.

7.5. É nesse sentido o disposto no art. 7º da Lei 9.624/1998 (grifos acrescidos):

Art. 7º É assegurado o direito à vantagem de que trata o art. 193 da Lei nº 8.112, de 1990, aos servidores que, até 19 de janeiro de 1995, tenham completado todos os requisitos para obtenção de aposentadoria dentro das normas até então vigentes.

Parágrafo único. A aplicação do disposto no *caput* exclui a incorporação a que se referia o art. 62 e as vantagens previstas no art. 192 da Lei nº 8.112, de 1990 (grifos acrescidos).

7.6. Por todo o exposto, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados pela recorrente.

8. Do Processo 1041687-08.2019.4.01.0000 (TRF-1ª Região)

8.1. Alega que o Acórdão 1599/2019-TCU-Plenário estaria suspenso por decisão judicial.

8.2. Sustenta a alegação acima com base no seguinte argumento:

a) O Acórdão 1599/2019-TCU-Plenário estaria sendo objeto de discussão na via judicial, a exemplo de ação movida pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e Ministério Público da União no Distrito Federal-SINDIJUS/DF, que, no Agravo de Instrumento perante o TRF-1ª Região, teria tido deferida antecipação de tutela para suspender a aplicação do entendimento firmado nessa decisão (peça 14, p. 30).

Análise

8.3. Em que pese a mencionada decisão, a inclusão da parcela “opção” nos proventos de aposentadoria da recorrente foi considerada ilegal por três razões (vide histórico desta instrução):

(i) houve violação à regra constitucional, introduzida pela Emenda Constitucional 20/1998, que limita o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo;

(ii) houve violação ao art. 193, § 2º, da Lei 8.112/1990, que veda a percepção da “opção” cumulativamente com os quintos;

(iii) a jurisprudência apregoa que é “vedado ao servidor público carrear para os proventos da aposentadoria ou para a pensão por ele instituída parcela da remuneração sobre a qual não incidiu desconto previdenciário” (Acórdão 5.919/2019 - 1ª Câmara, entre outros).

8.4. Assim, ainda que superada a irregularidade constante do item (i) acima, ainda persiste a ilegalidade da inclusão da parcela “opção” nos proventos da recorrente em virtude das razões elencadas nos subitens (ii) e (iii).

8.5. Além disso, a competência do TCU, prevista no art. 70, III, da CF/88, de apreciar, para fins de registro, as concessões de aposentadoria, é privativa desta Corte de Contas, sendo que não pode ser revista pelo Judiciário. Assim, independentemente do deslinde do Processo 1041687-08.2019.4.01.0000, em trâmite no TRF-1ª Região, deve-se manter o julgamento pela ilegalidade da concessão em apreço.

8.6. No mesmo sentido, merece destaque a doutrina de Roberto Rosas:

No S.T.F. asseverou o Ministro Rafael de Barros Monteiro que as decisões do Tribunal de Contas não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, a não ser quanto ao seu aspecto formal, palavras corroboradas na mesma assentada pelo Min. Djaci Falcão, considerando essas decisões com força preclusiva (R.E. 55.821 – R.T.J. 43/151). Ainda quando o ato administrativo seja praticado pelo Tribunal de Justiça, não ficará imune à apreciação do Tribunal de Contas com competência para isso (R.E. 47.390 – R.T.J. 32/115, bem como com o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas dos Três Poderes, inclusive Legislativo (art. 70, § 3º - Const.) assim interpretado pelo S.T.F. na Representação 764 do

Espírito Santo (R.T.J. 50/245) (*apud* Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, in *Tribunais de Contas do Brasil, Jurisdição e Competência*, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003, p. 153).

8.7. Acrescente-se que, nos termos da Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 8/6/2011 (Ata 22/2011), deve-se encaminhar ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral de União (AGU) e à Conjur/TCU as informações necessárias ao acompanhamento do Processo 1041687-08.2019.4.01.0000, em trâmite no TRF-1ª Região.

CONCLUSÃO

9. Da análise de mérito, conclui-se que:

- a) o ato em reexame ofendeu a EC 20/1998;
- b) não houve violação aos princípios da segurança jurídica e da isonomia;
- c) não houve violação ao direito adquirido;
- d) a decisão do TRF-1ª Região não aproveita à recorrente.

9.1. Por conseguinte, deve-se negar provimento ao presente recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) nos termos da Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 8/6/2011 (Ata 22/2011), encaminhar ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral de União (AGU) e à Conjur/TCU as informações necessárias ao acompanhamento do Processo 1041687-08.2019.4.01.0000, em trâmite no TRF-1ª Região;
- c) dar ciência do acórdão que for prolatado ao recorrente e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Dr. Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo com a proposição da unidade técnica, nos termos do parecer de peça 32:

Trata-se de pedido de reexame interposto contra o Acórdão 6.102/2020-TCU-1ª Câmara, que considerou ilegal o ato de aposentadoria da recorrente e negou o seu registro.

2. Segundo o referido *decisum*, a negativa de registro ocorreu em razão de que, com a inclusão da parcela denominada “Opção”, os proventos da interessada excederam a remuneração no cargo efetivo em que ocorreu a aposentadoria, o que afronta o disposto no Caput e no § 2º do art. 40, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 20/1998.

3. Além disso, verificou-se que houve incorporação de Quintos após 8/4/1998, o que contraria o entendimento do Supremo Tribunal Federal no RE 638.115/CE, com repercussão geral reconhecida.

4. A Secretaria de Recursos (Serur), após analisar individualmente os argumentos apresentados na peça recursal, propõe conhecer do recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento, por entender que não foram trazidos aos autos argumentos capazes de modificar a deliberação recorrida.

5. De fato, ao analisar a peça recursal, é possível observar que os argumentos trazidos pela recorrente, os quais se limitaram à defesa da parcela Opção, não permitem afastar as irregularidades apontadas na deliberação recorrida, em especial por a inclusão da referida parcela nos seus proventos afrontar a regra estabelecida no § 2º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 20/1998.

6. Nesse sentido, vale lembrar que com o advento da EC 20/1998, o § 2^a do art. 40 da Constituição Federal passou a proibir que os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de suas concessões, excedessem a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que ocorreu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, senão vejamos:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado **regime de previdência de caráter contributivo**, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

(...)

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, **não poderão** exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

7. Observa-se, ainda, que o disposto no referido parágrafo está em consonância com o regime contributivo instituído pela EC 20/1998, ao alterar a redação do Caput do art. 40 da Constituição, uma vez que, para o equilíbrio de tal regime, não seria possível que na inatividade os proventos do servidor fossem superiores à remuneração que servia de cálculo para a sua contribuição na atividade.

8. Nesse sentido têm sido as decisões do Supremo Tribunal Federal acerca da regra estabelecida no § 2º do art. 40 da Carta Magna, a exemplo da proferida nos autos do Agravo Regimental 721.354/MG, relatada pela Ministra Ellen Gracie, cujo trecho que importa à presente análise, transcreve-se a seguir:

O quantum da pensão por morte, nos termos do art. 40, § 2º, § 7º e § 8º, não pode extrapolar a totalidade dos vencimentos da remuneração do servidor à época do seu falecimento. (AI 721.354, Relatora: Ministra Ellen Gracie. Julgado em 14/12/2010, pela 2ª Turma. Publicado no DJE de 9/2/2011.

9. No âmbito deste Tribunal, a percepção na aposentadoria e nas pensões, a partir da instituição do regime contributivo, de parcela que não incide contribuição previdenciária também já foi considerada vedada em diversas outras oportunidades, a exemplo dos acórdãos 1.286/2008-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer, e 2.000/2017-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler.

10. Além disso, cabe destacar que no Acórdão 1.599/2019-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 034.201/2016-5, este Tribunal firmou entendimento acerca da parcela “Opção”, nos seguintes termos:

9.4. firmar entendimento de que é vedado o pagamento das vantagens oriundas do art. 193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão (“opção”), **aos servidores que implementaram os requisitos de aposentadoria após 16/12/1998**, data de publicação da Emenda Constitucional 20, que limitou o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo no qual se deu a aposentadoria.

11. Ao firmar o referido entendimento, este Tribunal compatibilizou as normas introduzidas pela EC 20/1998 com a jurisprudência firmada no Acórdão 2.076/2005-TCU-Plenário, no sentido de que a vantagem “Opção” é devida aos servidores que implementaram os requisitos temporais do art. 193 da Lei 8.112/1990 até 18/1/1995, data da edição da Medida Provisória 831/1995, que revogou o art. 193 da Lei 8.112/1990, mesmo sem terem preenchido, à época, os requisitos para a aposentadoria em qualquer modalidade.

12. *In casu*, a interessada preencheu os requisitos para a aposentadoria somente após 16/12/1998, motivo pelo qual a inclusão da parcela Opção nos seus proventos está em desacordo com a regra estabelecida no § 2º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 20/1998, e a jurisprudência deste Tribunal, firmada a partir da prolação do Acórdão 1.599/2019-TCU-Plenário.

13. Ademais, verifica-se que a deliberação recorrida foi proferida de acordo com todas as normas processuais aplicáveis à apreciação de atos, para fins de registro, e observou os princípios da segurança jurídica, da isonomia e do direito adquirido, ao ter dispensado a devolução dos valores indevidamente recebidos de boa-fé pela recorrente, nos termos do Enunciado 106 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal.

14. Por fim, vale observar que a recorrente alega que nos autos do Agravo de Instrumento de nº 1041687-08.2019.4.01.0000 (processo de referência nº 1035883-44.2019.4.01.3400), interposto pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal – SINDJUS/DF, foi deferido, em sede de tutela provisória, o pedido para a suspensão da “aplicação do entendimento firmado no Acórdão 1.599/2019-TCU-Plenário”.

15. No entanto, independentemente do deslinde daqueles autos, entende-se que a competência prevista no art. 70, III, da Constituição Federal de 1988, de apreciar, para fins de registro, as concessões de aposentadoria, é privativa desta Corte de Contas, motivo pelo qual deve-se manter o julgamento pela ilegalidade da concessão em apreço.

16. Ademais, embora tenha afastado, provisoriamente, a aplicação do entendimento firmado a partir do Acórdão 1.599/2019-TCU-Plenário, observa-se que a decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento de nº 1041687-08.2019.4.01.0000 não afastou outras irregularidades que macularam a concessão em análise, tais como a concessão de vantagem na inatividade que não possui correspondente contribuição previdenciária na atividade, bem como a impossibilidade de percepção de quintos incorporados de forma concomitante com a Opção, nos termos do art. 193 da Lei 8.112/1990.

17. Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas, em consonância com a Unidade Técnica, entende que o presente pedido de reexame deve ser conhecido, para, no mérito, ter seu provimento negado.

18. Não obstante, em observância à Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 8/6/2011 (Ata 22/2011), devem ser encaminhadas ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral de União (AGU) e à Conjur/TCU as informações necessárias ao acompanhamento do Processo 1041687-08.2019.4.01.0000, em trâmite no TRF-1ª Região.

É o Relatório.

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, pedido de reexame interposto pela Sra. Daisy da Silva Floro Souza em face do Acórdão 6.102/2020-TCU-1ª Câmara, por meio do qual esta Corte de Contas considerou ilegal o ato de aposentadoria emitido em favor da segunda recorrente em razão do pagamento da vantagem “opção”, de que trata o art. 2º c/c o art. 11 da Lei 8.911/1994 (c/c art. 18 da Lei 11.416/2006). Isto porque a recorrente se aposentou em 1/8/2017, portanto, depois do advento da Emenda Constitucional 20/1998. Além disso, também fundamentou a ilegalidade do ato a incorporação de quintos com base no exercício de funções após 8/4/1998, embora a peça recursal não tenha trazido elementos para discutir a referida questão.

2. No pedido de reexame interposto pela Sra. Daisy da Silva Floro Souza (peça 14), a recorrente alega, em síntese, que: (i) não houve ofensa à EC 20/1998; (ii) houve violação dos princípios da segurança jurídica, isonomia e direito adquirido; e (iii) a tese proferida na decisão do TRF-1ª Região adotada no âmbito do Processo 1041687-08.2019.4.01.0000, aproveita à recorrente.

3. A Secretaria de Recursos, em seu parecer, propõe que o recurso interposto pela recorrente seja conhecido, e no mérito, negado a ele provimento. A Serur, concluiu, em síntese, que: (i) o ato ofende a EC 20/1998; (ii) não houve violação aos princípios da segurança jurídica, da isonomia e do direito adquirido; e (iii) a decisão do TRF-1ª Região não aproveita à recorrente.

4. O Ministério Público junto ao TCU, em sua manifestação regimental, ratificou as conclusões formuladas pela Serur.

-II-

5. Quanto à admissibilidade do recurso interposto pela recorrente, ratifico o entendimento já externado no despacho de peça 26, no sentido de que o presente recurso seja conhecido, uma vez preenchidos os requisitos de admissão que regem a espécie.

6. No tocante à análise de mérito do apelo, registro minha concordância com os pareceres precedentes, razão pela qual adoto como minhas as conclusões formuladas pela Serur e pelo MPTCU por seus próprios fundamentos.

7. Preliminarmente vale lembrar que a percepção da vantagem denominada “opção”, de que trata o art. 2º da Lei 8.911/1994, restou garantida aos servidores que reuniram os requisitos para se aposentar antes do advento da Emenda Constitucional 20, de 16 de dezembro de 1998. Isso porque, a partir da promulgação da referida norma Constitucional, ficou vedada a percepção de parcelas que superassem a última remuneração percebida na atividade. É nesse sentido o teor do art. 40, § 2º, com a redação dada pela EC 20/1998:

Art. 40 (...)

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. (Redação dada pela Emenda Constitucional 20, de 15/12/98).

8. A vantagem denominada “opção”, ao contrário da incorporação de quintos, só é percebida por ocasião da passagem para a inatividade. Diante de tal peculiaridade e considerando o regramento constante da Constituição Federal a partir de promulgação da EC 20/1998, é irregular perceber a referida parcela caso os requisitos de inativação não tenham sido implementados até 15/12/1998.

9. Por tal característica, não houve contribuição previdenciária sobre a parcela denominada “opção” no período em que a recorrente esteve em pleno labor, já que ela não era percebida na atividade. Convém mencionar que no regime de repartição, como é o caso do Brasil, a regra é que as

contribuições dos ativos sustentam os benefícios dos inativos. Em outras palavras, a solidariedade entre os contribuintes ativos contribui para o pagamento daqueles que estão aposentados. Posteriormente, quando os ativos se aposentarem, o seu benefício será custeado por quem estiver trabalhando. Portanto, a incorporação aos proventos de aposentadoria ou pensão de qualquer vantagem sem a respectiva contribuição previdenciária na ativa, contraria os princípios da solidariedade, da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial, todos insculpidos no *caput* do art. 40 da Constituição Federal.

10. Importa esclarecer que a nova interpretação, conferida por esta Corte de Contas por meio do Acórdão 1.599/2019-TCU-Plenário, proferido na sessão de 10/7/2019, tem sido aplicada a partir da publicação da referida decisão para os atos que, até aquela data, não tenham sido registrados pelo TCU. Além disso, a referida decisão apenas complementa o entendimento consubstanciado no Acórdão 2.076/2005-TCU-Plenário não sendo correto dizer que o referido *decisum* teria sido desconstituído. Nesse sentido transcrevo as oportunas e esclarecedoras razões constantes do voto condutor do Acórdão 8.733/2020-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Min. Benjamin Zymler, proferido na sessão de 18/8/2020:

(...)

14. Quanto ao Acórdão 1.599/2019-Plenário, também não houve a desconstituição ou se tornou insubsistente o entendimento fixado no Acórdão 2.076/2005-Plenário.

15. Houve, na verdade, a limitação da eficácia temporal do que restou decidido no Acórdão 2.076/2005-Plenário à data anterior da vigência da Emenda Constitucional 20, de 16/12/1998, haja vista a nova redação dada ao § 2º do art. 40 da CF/1988, segundo a qual: *“os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão”* (grifos acrescidos).

16. Considerou-se, outrossim, ser indevido o pagamento da vantagem “opção” nos proventos de aposentadoria dos servidores concedidos após a vigência da referida emenda, em virtude da pacífica jurisprudência dos tribunais no sentido de ser vedado ao servidor público carrear para os proventos da aposentadoria ou para a pensão por ele instituída vantagem remuneratória sobre a qual não incidiu contribuição previdenciária, tendo em vista a necessidade de se observar os princípios constitucionais do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial e financeiro introduzidos no regime de previdência dos servidores públicos pela referida emenda.

17. Registre-se que essas questões trazidas com a superveniência da EC 20/1998 também não foram objeto de consideração, análise e deliberação por este Tribunal por ocasião da edição do Acórdão 2.076/2005-Plenário, que apreciou embargos de declaração opostos ao Acórdão 589/2005-Plenário, proferido em pedidos de reexame interpostos contra a Decisão 844/2001-Plenário, adotada quando da apreciação de estudos sobre a legalidade e constitucionalidade da Decisão 481/1997-Plenário, declarando a nulidade desta última e estabelecendo a legalidade da percepção da parcela denominada opção, nos casos de preenchimento dos requisitos dos arts. 193 da Lei 8.112/1990 ou 180 da Lei 1.711/1952, e definindo a forma de observância dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé nos casos de atos administrativos que se constata serem ilegais.

18. É que, muito embora o Acórdão 2.076 tenha sido proferido no ano de 2005, a referida deliberação, apreciando embargos de declaração, cumpre frisar, suprimiu vícios existentes nos acórdãos sucessivos e na própria Decisão 481/1997-Plenário, que deliberou originariamente sobre o direito ao pagamento da vantagem “opção”, e que foi adotado em data anterior à superveniência da EC 20/1988.

19. Ou seja, no mencionado Acórdão 2.076/2005 não houve debate acerca da superveniência da EC 20/1998 sob o enfoque tratado no Acórdão 1.599/2019-Plenário.

20. Da mesma forma, a jurisprudência dos tribunais no sentido de ser vedado ao servidor público carrear para os proventos da aposentadoria ou para a pensão por ele instituída vantagem

remuneratória sobre a qual não incidiu a contribuição previdenciária correspondente, tendo em vista a necessidade de se observar os princípios constitucionais do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial e financeiro introduzidos pela EC 20/1998, é bastante recente e ainda não se encontrava pacificada por ocasião do Acórdão 2.076/2005-Plenário.

21. De todo o exposto, tem-se que o entendimento preconizado no Acórdão 2.076/2005-Plenário, que assegurou o pagamento da vantagem “opção” aos servidores aposentados, não foi desconstituído ou tornado insubsistente pelos recentes Acórdãos 2.988/2018 e 1.599/2019, ambos do Plenário.

11. Vale mencionar que o ato de aposentadoria emitido de forma precária, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região/MS, em favor da Sra. Dayse da Silva Floro Souza com vigência na data de 1/8/2017, foi disponibilizado ao TCU em 16/1/2018 e apreciado em 26/5/2020, ocasião em que o ato foi tido por ilegal. Portanto, o ato da recorrente foi apreciado pelo TCU após a prolação do Acórdão 1.599/2019-TCU-Plenário, razão pela qual teve o registro negado.

12. No que diz respeito à decisão proferida nos autos do processo 1041687-08.2019.4.01.0000, apreciado TRF da 1ª Região, observo que tal decisão, conquanto tenha afastado a aplicação do entendimento firmado a partir do Acórdão 1.599/2019-TCU-Plenário, não discorreu e nem afastou outras irregularidades que, igualmente, macularam a concessão emitida em favor da recorrente, tais como violação à regra constitucional introduzida pela EC 20/1998 bem como a impossibilidade de percepção de quintos incorporados de forma concomitante com a opção, nos termos do art. 193 da Lei 8.112/1990. Além disso, observo que este TCU, atuando no exercício da competência conferida pelo art. 71, inciso III, da CF/1988, tem independência para formular juízo de mérito diferente daquele formado no âmbito do poder judiciário.

13. Destaco, contudo, que a sobredita decisão do TRF da 1ª Região não alcança a recorrente porquanto ela não pertence a base territorial representada pelo SINDJUS/DF. Verifico que a menção trazida pela recorrente à decisão proferida nos autos do processo 1041687-08.2019.4.01.0000 se deu apenas para sustentar que o entendimento conferido pelo Acórdão 1.599/2019-TCU-Plenário está em discussão no âmbito do poder judiciário. Senão vejamos o trecho suscitado pela recorrente no recurso de peça 14:

Ademais, de bom alvedrio anotar que o Acórdão TCU 1.599/2019-Plenário de 10.07.2019 está sendo objeto de discussão na via judicial, a exemplo de ação movida pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e Ministério Público da União no Distrito Federal-SINDIJUS/DF, que, no Agravo de Instrumento perante o TRF-1ª Região, teve deferida antecipação de tutela para suspender a aplicação do entendimento firmado no referido Acórdão 1.599/2019- Plenário.

14. Diante de tal fato, não há amparo judicial para a manutenção da parcela “opção” nos proventos da recorrente. Com isso, é desnecessário determinar à Conjur que acompanhe o deslinde do agravo de instrumento 1041687-08.2019.4.01.0000, que tramitou no TRF da 1ª Região.

15. Por fim, importa mencionar que, em razão da já mencionada competência estabelecida a este Tribunal pelo art. 71, inciso III, da Constituição Federal, os atos de registro de pessoal somente passam a estar plenamente formados, válidos e eficazes quando recebem o registro pela Corte de Contas. Sob essa perspectiva, impõe-se reconhecer que referidos atos possuem natureza precária, razão pela qual, até que haja o efetivo julgamento e o consequente registro pela Corte de Contas, tais atos não gozam de definitividade, já que sem o registro não se aperfeiçoam. Por tal razão, não há mácula aos princípios da segurança jurídica, da isonomia e do direito adquirido.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de novembro de 2020.



Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 13382/2020 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo TC 028.975/2019-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Pedido de reexame (Aposentadoria).
3. Recorrente: Daisy da Silva Floro Souza (281.090.401-44).
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região/MS.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal: Paulo Roberto Neves de Souza (OAB/MS 4.417-B) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto pela Sra. Daisy da Silva Floro Souza em face do Acórdão 6.102/2020-TCU-1ª Câmara por meio do qual esta Corte de Contas considerou ilegal o ato de aposentadoria emitido em favor da recorrente;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do presente pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. encaminhar cópia desta deliberação à recorrente e ao Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região/MS.

10. Ata nº 42/2020 – 1ª Câmara.

11. Data da Sessão: 24/11/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-13382-42/20-1.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO
Procurador