GRUPO I – CLASSE V – Primeira Câmara
TC 024.086/2021-5.
Natureza: Aposentadoria.
Órgão: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.
Interessado: Francisco Xavier de Castro (150.194.891-15).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: APOSENTADORIA. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS REFERENTES A FUNÇÕES COMISSIONADAS EXERCIDAS EM PERÍODOS POSTERIORES À VIGÊNCIA DA LEI 9.624/1998 COM FUNDAMENTO EM DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. AÇÃO PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO DE CLASSE. NECESSIDADE DE AFERIÇÃO DO ALCANCE DA DECISÃO JUDICIAL NOS CASOS CONCRETOS PARA SÓ ENTÃO, APLICAR A MODULAÇÃO DE EFEITOS CONFERIDA NO JULGAMENTO DO RE 638.115/CE A DEPENDER DE CADA CASO. ILEGALIDADE. DETERMINAÇÕES.

- O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal demanda representação específica autorizando expressamente as associações para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;
- As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento e deve conter a autorização expressa dos associados.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os devidos ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais - Sefip (peça 5), com a qual se manifestou de acordo o corpo gerencial daquela unidade técnica especializada (peça 6), a seguir transcrita:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de ato de aposentadoria, submetido, para fins de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da Constituição Federal. O ato foi cadastrado e disponibilizado ao TCU por intermédio do Sistema e-Pessoal, na forma do art. 2º e 4º da Instrução Normativa TCU 78/2018.

2. O ato desse processo pertence às seguintes unidades:

2.1. Unidade emissora: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

2.2. Unidade cadastradora: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68665582.

2.3. Subunidade cadastradora: Secretaria de Recursos Humanos.

EXAME TÉCNICO

Procedimentos aplicados

3. Os procedimentos para exame, apreciação e registro de atos de pessoal encontram-se estabelecidos na Instrução Normativa TCU 78/2018 e na Resolução TCU 206/2007. Essas normas dispõem que os atos de pessoal disponibilizados por meio do e-Pessoal devem ser submetidos previamente a críticas automatizadas, com base em parâmetros predefinidos.

4. As críticas das informações cadastradas na etapa de coleta do ato foram elaboradas e validadas levando-se em conta as peculiaridades de cada ato. Os itens verificados nessa etapa são inerentes a dados cadastrais, fundamentos legais, mapa de tempo, ficha financeira, assim como eventuais ocorrências de acumulação. Trata-se de verificações abrangentes, minuciosas e precisas e sem a necessidade de ação humana e, portanto, menos suscetível a falhas. As críticas aplicadas estão discriminadas no sistema, no Menu e-Pessoal, opção "Crítica", que podem ser acessadas mediante concessão de perfil específico a servidores do TCU responsáveis pela análise.

5. Além das críticas automatizadas, há verificação humana adicional no caso de haver alertas do sistema ou informações não formatadas, como esclarecimentos do gestor ou do controle interno.

6. As críticas também consideram os registros do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). O Siape disponibiliza informações atualizadas sobre as parcelas que integram os proventos, diferentemente, portanto, do e-Pessoal, que informa as parcelas no momento do registro do ato.

7. Essa confrontação com o Siape fornece uma visão atual e verdadeira da situação, o que permite descaracterizar irregularidades e inconsistências que, embora constantes do e-Pessoal, já foram corrigidas.

8. As verificações detectadas no ato encontram-se discriminadas na aba de pendências do ato no sistema e-Pessoal, bem como no espelho do ato contemplado por esta instrução.

Exame das Constatações

9. **Ato: 96021/2018 - Inicial - Interessado: FRANCISCO XAVIER DE CASTRO - CPF: 150.194.891-15**

9.1. Parecer do Controle Interno: considerar o ato Legal.

9.2. Constatações e análises:

9.2.1. Houve o registro de pelo menos uma rubrica com 'Denominação para análise pelo TCU = Decisão judicial (206530 - PROVENTO VPNI FC-03 (MSG) TJ (Decisão judicial - Incorporação de quintos/décimos de função) - R$ 848,65).

a. Justificativa do Gestor de Pessoal: Não há. Verificação efetuada no âmbito do TCU.

b. Análise do Controle Interno: Não há. Verificação efetuada no âmbito do TCU.

c. Análise da Equipe Técnica: **Ilegal**

A decisão judicial juntada ao ato, Mandado de Segurança 2003.002.008895-7 (0008895-76.2003.807.0000), que tramitou no Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios/DF, concedeu a ordem para determinar à incorporação de quintos em razão do exercício de cargos de confiança ou funções comissionadas no período de 08/04/1998 a 04/09/2001. Referida decisão transitou em julgado em 09/02/2009.

9.2.2. Houve o registro de pelo menos uma rubrica com 'Denominação para análise pelo TCU = Decisão judicial (206510 - PROVENTO VPNI FC-01 (MSG) TJ (Decisão judicial - Incorporação de quintos/décimos de função) - R$ 627,17).

a. Justificativa do Gestor de Pessoal: Não há. Verificação efetuada no âmbito do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68665582.

b. Análise do Controle Interno: Não há. Verificação efetuada no âmbito do TCU.

c. Análise da Equipe Técnica: **Ilegal**

A decisão judicial juntada ao ato, Mandado de Segurança 2003.002.008895-7 (0008895-76.2003.807.0000), que tramitou no Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios/DF, concedeu a ordem para determinar à incorporação de quintos em razão do exercício de cargos de confiança ou funções comissionadas no período de 08/04/1998 a 04/09/2001. Referida decisão transitou em julgado em 09/02/2009.

9.3. O quadro resumo de ocorrências e, quando for o caso, o detalhamento da norma legal e da jurisprudência para as inconsistências acima elencadas encontra-se no anexo II dessa instrução.

9.4. **Encaminhamento do ato:**

9.4.1. Considerar ILEGAL e recusar registro do ato de Aposentadoria de FRANCISCO XAVIER DE CASTRO do quadro de pessoal do órgão/entidade Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 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.

9.4.2. Com fulcro no art. 262, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar ao órgão/entidade Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios que:
a. dê ciência, no prazo de quinze dias, contados da notificação, do inteiro teor desta deliberação ao interessado, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos junto ao TCU não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente, caso o recurso não seja provido.

CONCLUSÃO

10. A abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito fundamentam convicção de que o ato 96021/2018 pode ser apreciado pela **ilegalidade**, em razão das irregularidades apontadas no item Exame das Constatações desta instrução, que representam afronta à legislação e à jurisprudência de referência.

11. O aludido ato deu entrada neste Tribunal há menos de cinco anos, não sendo aplicável, portanto, o procedimento de contraditório e ampla defesa determinado pelo Acórdão 587/2011-TCU-Plenário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal, no art. 1º, inciso V, e art. 39, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, no art. 260 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, propõe-se:

12.1. Considerar ILEGAL e recusar registro do ato de Aposentadoria de FRANCISCO XAVIER DE CASTRO do quadro de pessoal do órgão/entidade Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 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.

12.2. Com fulcro no art. 262, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar ao órgão/entidade Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios que:

12.2.1. dê ciência, no prazo de quinze dias, contados da notificação, do inteiro teor desta deliberação ao interessado, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos junto ao TCU não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente, caso o recurso não seja provido.

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou-se de acordo com a proposição da unidade técnica (peça 7).

Eis o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68665582.

VOTO

Em análise, ato de concessão de aposentadoria emitido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios em favor do ex-servidor Francisco Xavier de Castro.

2. No ato em questão, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU (Sefip) identificou indícios de irregularidade no pagamento da vantagem decorrente da incorporação de quintos, com fundamento em decisão judicial transitada em julgado, pelo exercício de funções no período compreendido entre 9/4/1998 e 4/9/2001, em desacordo com o entendimento desta Corte de Contas.

3. No mérito, a unidade técnica propõe considerar ilegal o ato em epígrafe em razão de a incorporação de quintos ter abarcado o exercício de funções após o advento da Lei 9.624/1998 (que entrou em vigor em 8/4/1998). Por entender que a aludida incorporação se deu com fundamento em decisão judicial transitada em julgado, a unidade técnica sustenta que a respectiva parcela deve permanecer nos moldes em que foi concedida, em consonância com o que restou decidido no julgamento do RE 638.115/CE.

4. No parecer de peça 7, o Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU) ratifica o encaminhamento proposto pela Sefip.

II

5. Registro minha concordância com a proposta formulada pela unidade técnica, aquiescida pela manifestação do MPTCU, razão pela qual acolho os pareceres precedentes por seus próprios fundamentos, valendo-me, para tanto, da técnica da motivação *per relationem*, nos termos do art. 2º, § 3º, do Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, sem prejuízo de tecer os comentários a seguir.

6. Quanto à incorporação de quintos pelo exercício de funções após 8/4/1998, destaco que, no ato em epígrafe, consta que o fundamento de manutenção para a referida vantagem nos proventos do interessado provém de decisão judicial transitada em julgado em 9/2/2009 nos autos do Mandado de Segurança 2003.00.2.008895-7, impetrado pela Associação dos Servidores da Justiça do Distrito Federal e que tramitou no Tribunal de Justiça do distrito Federal e dos Territórios.

7. Contudo, observo que não há no ato de peça 3 (e respectivos anexos) a comprovação de que, à época do protocolo do referido *Writ*, o interessado era filiado à referida associação. Também não há no processo autorização expressa do interessado para que a Associação dos Servidores da Justiça do Distrito Federal pudesse representá-la no mandado de segurança impetrado.

8. Nesse contexto, torna-se necessário traçar, ainda que de forma simplificada, o alcance da legitimidade ativa das entidades associativas, sejam elas sindicatos ou associações. Para tanto, valho-me das lições do saudoso Ministro Teori Zavaski. Para o Ministro, a *Constituição Federal, em notável medida de estímulo e prestígio às ações coletivas, criou duas importantes hipóteses de legitimação ativa: a das entidades associativas e a das entidades sindicais. A primeira, no art. 5º XXI: "as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente". E a segunda, no art. 8º, III: "Ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas*".[1]

9. Partindo dessa lição, observo que a legitimação dos sindicatos se dá, segundo a Constituição e de acordo com a doutrina, por substituição processual. Nesse caso, o rol de beneficiários substituídos não precisa autorizar que a entidade os represente em demandas judiciais ou

[1] Zavascki, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 168.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68665583.

extrajudiciais. No entanto, a legitimação das associações se dá por representação processual, a qual exige que os representados autorizem expressamente a entidade a demandar em seu nome.

10. Verifico, entretanto, que a questão da "autorização expressa", para que as associações pudessem litigar representando seus associados comportou basicamente duas interpretações jurisprudenciais ao longo do tempo: a primeira, no sentido de que a autorização expressa poderia se dar por assembleia geral (em ata), e a segunda prevendo que a autorização dos associados deveria ser expressa e individual. A referida questão foi uniformizada em 2014 pelo STF, a partir do julgamento do Recurso Extraordinário 573.232/SC[2]. Na referida decisão, prevaleceu a segunda corrente, no sentido de ser necessária a autorização individual expressa de cada associado.

11. Diante desse fato e considerando que não consta nos autos a comprovação de que, à época do protocolo do mandado de segurança mencionado, o inativo interessado era filiado à Associação dos Servidores da Justiça do Distrito Federal e tampouco a respectiva autorização expressa para a referida associação representá-lo no *Writ* impetrado, não é possível assumir, de pronto, que a decisão judicial em comento o beneficia.

12. Por tal razão, cabe determinação ao TJDFT para que avalie, no caso concreto da interessado, as balizas subjetivas da decisão judicial transitada em julgado proferida nos autos do Mandado de Segurança 2003.00.2.008895-7, impetrado pela Associação dos Servidores da Justiça do Distrito Federal, adotando como referência, para tanto, os critérios definidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 573.232, já que, para que o Sr. Francisco Xavier de Castro seja beneficiária do mencionado *Writ*, se faz necessário: (i) apresentar autorização expressa do interessado para que a referida entidade associativa pudesse representá-lo no mandado de segurança mencionado; e (ii) comprovar que, à época do protocolo da ação, o interessado era filiado à referida associação. Só após a referida análise, deve ser seguindo o entendimento mais recente do STF no âmbito do Recurso Extraordinário 638.115, quanto à manutenção definitiva dos quintos incorporados pelo exercício de funções após 8/4/1998 ou sua conversão em parcela compensatória absorvível, a depender do caso concreto.

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 10 de agosto de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

[2] Recurso Extraordinário 573.232/SC: Ementa: Representação – Associados – artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal. ALCANCE. O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados. Título Executivo Judicial – Associação – Beneficiários. As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68665583.

ACÓRDÃO Nº 11014/2021 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo TC 024.086/2021-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Aposentadoria.
3. Interessado: Francisco Xavier de Castro (150.194.891-15).
4. Órgão: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de ato de concessão de aposentadoria emitido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992, no art. 260, § 1º, do RI/TCU e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar ilegal o ato de concessão de aposentadoria emitido em favor de Francisco Xavier de Castro (150.194.891-15), recusando o respectivo registro;

9.1.1. dispensar a devolução dos valores indevidamente recebidos até a data da ciência, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, do presente acórdão, com base no Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU;

9.2. determinar ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, que:

9.2.1. avalie, para o interessado nos presentes autos, as balizas subjetivas da decisão judicial transitada em julgado proferida nos autos do Mandado de Segurança 2003.00.2.008895-7, impetrado pela Associação dos Servidores da Justiça do Distrito Federal, adotando como referência, para tanto, os critérios definidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 573.232, já que, para ser beneficiário do mencionado mandado de segurança, se fazem necessárias: (i) autorização expressa do interessado para que a referida entidade associativa pudesse representá-lo no mandado de segurança mencionado; e (ii) comprovação de que, à época do protocolo do mandado de segurança, o interessado era filiado à referida associação;

9.2.2. após a verificação do subitem 9.2.1, aplique, para a parcela decorrente da incorporação de quintos pelo exercício de funções após 8/4/1998, a depender da análise do caso concreto, a modulação de efeitos prevista no Recurso Extraordinário 638.115;

9.2.3. comunique ao interessado o teor desta decisão, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventual recurso não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a respectiva notificação, caso o recurso não seja provido;

9.2.4. no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência desta decisão, envie a este Tribunal documentos comprobatórios de que o interessado está ciente da presente deliberação.

10. Ata n° 28/2021 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 10/8/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-11014-28/21-1.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68665585.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.
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)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68665585.