GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 003.569/2021-7
Natureza: Pedido de Reexame (em Aposentadoria)
Unidade: Tribunal Regional Federal da 2ª Região
Recorrente: Ilce Helena Barreto Soares (724.528.627-20)
Representação legal: Rudi Meira Cassel (22.256/OAB-DF), representando Ilce Helena Barreto Soares

SUMÁRIO: APOSENTADORIA. TEMPO DE SERVIÇO COMPUTADO PARA FINS DE ANUÊNIOS, EM REGIME JURÍDICO ESTADUAL, NÃO SUBMETIDO AO DECRETO 31.922/1952, QUE REGULAMENTOU A LEI 1.711/1952. ROMPIMENTO DO VÍNCULO JURÍDICO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. AVERBAÇÃO INDEVIDA. ILEGALIDADE DO ATO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Secretaria de Recursos (peça 30), que contou com a anuência de seu dirigente (peça 31) e do representante do Ministério Público junto ao Tribunal (peça 32):

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de pedido de reexame (peça 19) interposto pela Sra. Ilce Helena Barreto Soares, ex-servidora do TRF2, contra o Acórdão 10.267/2021–TCU–1ª Câmara (peça 13), que teve como relator o Excelentíssimo Senhor Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de concessões de aposentadorias pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar prejudicado o exame de mérito dos atos de aposentadoria de Adriana do Couto de Sá (8004/2019, peça 3), Heloiza Bastos Tavares de Almeida (14639/2019, peça 4), Emiliana Lobato Barroso (77248/2020, peça 7) e Vanessa dos Santos Alves Simões (78733/2020, peça 8), nos termos do art. 260, §5º do RI/TCU.

9.2. considerar ilegais os atos de concessão de aposentadoria de Lenora de Beaurepaire da Silva Schwaitzer (127555/2019, peça 5) e Ilce Helena Barreto Soares (51158/2020, peça 6), recusando-lhes o registro, nos termos do § 1º do art. 260 do RI/TCU;

9.3. dispensar a devolução dos valores indevidamente recebidos, presumidamente, de boa-fé pelas interessadas nos termos da Súmula 106 deste Tribunal;

9.4. determinar ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70185428.

9.4.1. no prazo de 15 (quinze) dias, cesse todo e qualquer pagamento concernente aos atos considerados ilegais, comunicando a este Tribunal as providências adotadas, nos termos do art. 262, caput, do RI/TCU, e do art. 8º, caput, da Resolução TCU 206/2007, sob pena de responsabilidade solidária do responsável pela omissão;

9.4.2. dê ciência do inteiro teor desta deliberação às interessadas, alertando-as de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos perante o Tribunal não as exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a respectiva notificação, caso esses não sejam providos, devendo encaminhar os comprovantes dessa notificação a esta Corte no prazo de até 30 (trinta) dias;

9.4.3. cadastre novos atos de concessão de aposentadoria livres das irregularidades apontadas, submetendo-os no prazo de 30 (trinta) dias à apreciação deste Tribunal, nos termos do art. 262, caput e § 2º, do RI/TCU, e do art. 19, § 3º, da Instrução Normativa TCU 78/2018;

9.5. encerrar o processo e arquivar os presentes autos (grifos acrescidos).

HISTÓRICO

2. O ato de aposentadoria da recorrente foi julgado ilegal, sendo esclarecedor, como histórico, o seguinte excerto de voto do relator a quo:

'Segundo jurisprudência deste Tribunal, são requisitos para a percepção de adicional de tempo de serviço: (i) o cumprimento do tempo de serviço público pleiteado durante a vigência da legislação que gerou essa vantagem; e (ii) o não rompimento do vínculo jurídico do servidor com a Administração (Acórdão 4322/2015-TCU-1ª Câmara).

Ademais, segundo o Acórdão 44/2006-TCU-Plenário, o requisito a ser observado, na esfera federal, para o cômputo do tempo de serviço prestado na esfera estadual e/ou municipal, para fins de gratificação adicional por tempo de serviço, é que o serviço público efetivo tenha sido prestado sob a égide do Decreto 31.922/1952, que regulamentou a Lei 1.711/1952, não sendo necessário que a averbação tenha sido feita durante a vigência da referida lei.

No ato da Sra. Ilce Helena Barreto Soares consta a averbação, para fins de adicional por tempo de serviço (anuênios), do período de 21/5/1987 a 28/12/1989, exercido em cargo da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

O regime jurídico único dos servidores do estado do Rio de Janeiro, instituído e regulamentado pelos Decretos Estaduais 220/1975 e 2479/1979, também são aplicáveis aos servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, por força da Lei Estadual 1.698/1990, que assim dispõe:

'Art. 1º O regime jurídico único dos servidores da Administração Direta, das Autarquias e Fundações Públicas do Estado do Rio de Janeiro, incluídos aqueles vinculados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, passa a ser o estatutário, aplicando-se-lhes as normas contidas no Decreto-Lei n. 220, de 18/07/75, e respectivo regulamento, Decreto n. 2479, de 08/03/79, com as modificações posteriormente introduzidas e legislação complementar, observados, ainda, o constante em diplomas específicos de determinadas categorias funcionais e o disposto na presente Lei.'

Resta evidenciado, portanto, que o tempo de serviço computado pela interessada não foi exercido sob os ditames do Decreto 31.922/1952, que regulamentou a Lei 1.711/1952, e sim, por normativo próprio.

Destarte, houve o rompimento de vínculo jurídico com a administração pública federal após o término desse período, razão pela qual tal tempo não poderia ser computado para fins de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70185428.

anuênios, devendo o ato de aposentadoria da Sra. Ilce Helena Barreto Soares ser apreciado pela ilegalidade (a exemplo, Acórdão 6297/2021-TCU-2ª Câmara).'

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado pelo Sar/Serur (peça 20), que opinou pelo conhecimento do recurso, nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.2, 9.4, 9.4.1 e 9.4.3 do Acórdão 10.267/2021–TCU–1ª Câmara. O Excelentíssimo Senhor Ministro Jorge Oliveira, mediante despacho de peça 24, concordou com esta unidade técnica.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) houve a incidência da decadência administrativa;
b) houve violação aos princípios da segurança jurídica e do direito adquirido;
c) houve violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos;
d) o fato de os anuênios impugnados terem caráter contributivo implica na regularidade de seu pagamento.

5. Da decadência administrativa

5.1. A recorrente aduz ter havido a incidência da decadência administrativa, com base nos seguintes argumentos:

5.2. No presente caso, os anuênios são pagos há mais de 10 (dez) anos, de forma contínua e ininterrupta. Logo, mesmo uma análise superficial torna evidente que transcorreu o prazo decadencial previsto no parágrafo primeiro do artigo 54 da Lei 9.784/1999.

<u>Análise:</u>

5.3. Quanto à decadência administrativa, essa só é configurada quando o processo não é julgado após 5 anos contados de sua chegada ao TCU.

5.4. Pacificando de vez o tema, o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral (tema 445), no bojo no RE 636.553, de relatoria do Min. Gilmar Mendes:

> *Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão,* ***a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas****. (destacou-se)*

5.5. Assim, como o ato em reexame foi enviado ao TCU apenas em 2/10/2020 (peça 6) e apreciado na Sessão da Primeira Câmara de 27/7/2021 (peça 13), não há que se falar em decadência administrativa, nem em prescrição quinquenal, nem em obrigatoriedade de oitiva prévia da interessada.

5.6. Assim, propõe-se a rejeição dos argumentos apresentados pela recorrente.

6. Dos princípios da segurança jurídica e do direito adquirido

6.1. A recorrente aduz que houve violação aos princípios da segurança jurídica e do direito adquirido, com base nos seguintes argumentos:

6.2. A preservação do direito adquirido é um elemento fundamental do Estado Democrático de Direito, por isso a previsão contida no artigo 5°, inciso XXXVI, da Constituição da República de 1988.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70185428.

6.3. No caso em tela, a recorrente adquiriu o direito aos anuênios, pois teve seu direito deferido pela administração e a parcela compõe seus vencimentos há mais de 10 anos. Por ser adquirido, por consequência lógica, o direito aos anuênios incorporou-se ao patrimônio jurídico da servidora.

6.4. Ademais, o princípio da segurança jurídica também resta comprometido com a não concessão dos anuênios à servidora. Oportuno lembrar que o respeito ao direito adquirido é uma garantia institucional e constitucional essencial à concretização da segurança jurídica, equiparando-se, em razão de sua imutabilidade, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

6.5. Bem por isso, ao violar o direito adquirido, conforme demonstrado, a Corte de Contas incide em conduta que ofende também o princípio da segurança jurídica, que além de princípio constitucional implícito, consta do caput do artigo 2º da Lei nº 9.784, de 1999.

6.6. Contudo, não há lei que a Administração possa invocar que faça a recorrente desmerecer essa parcela, pois a Constituição Federal é clara e objetiva quando trata do direito adquirido estabelecendo que 'a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada'.

6.7. A segurança jurídica aqui tratada seria fatalmente desprezada se o direito adquirido à concessão de anuênios não fosse respeitada, pois ele é fruto da vontade da lei, e por isso deve ser efetivado, sob o risco de a própria lei perder seu significado maior, que é a de regular a conduta humana

<u>Análise:</u>

6.8. 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).

6.9. 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.

6.10. Nessa perspectiva, impõe-se reconhecer que referido ato possui natureza precária (cf., e.g., Acórdão 2.482/2007-TCU-Primeira Câmara, Relator Augusto Nardes), razão pela qual, até que haja o efetivo julgamento e o consequente registro pela Corte de Contas, não há que se falar em ato jurídico perfeito, tendo em vista a ausência de aperfeiçoamento e definitividade do ato.

6.11. 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. <u>O ato de aposentadoria exsurge complexo, somente se aperfeiçoando com o registro perante a Corte de Contas. Insubsistência da decisão judicial na qual assentada</u>, como óbice ao exame da legalidade, a coisa julgada administrativa. (grifos acrescidos)

6.12. 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 ou de proteção da confiança.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70185428.

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

6.14. É sobremodo importante ressaltar que este Tribunal tem o poder/dever de apreciar, para fins de registro, os atos de aposentadoria 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.

6.15. Acrescente-se que não há falar-se em direito adquirido que vá de encontro ao ordenamento jurídico vigente.

6.16. Nesse sentir, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados pela recorrente.

7. Da irredutibilidade de proventos

7.1. A recorrente aduz que houve a violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, com base no seguinte argumento:

7.2. O inciso XV do artigo 37 da Constituição da República dispõe sobre o direito de irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos.

Análise:

7.3. No que tange ao argumento da violação ao princípio da irredutibilidade dos proventos, destaca-se, ainda, que, de acordo com o e. STF, não há óbice à redução de proventos caso alguma parcela/vantagem esteja sendo paga ao arrepio da lei, nos termos do entendimento proferido no âmbito do MS 25.552, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, verbis:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APOSENTADORIA DE MAGISTRADO.[...]. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE SALÁRIOS NÃO CONFIGURADAS. [...]3. O Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que, sendo a aposentadoria ato complexo, que só se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas da União, o prazo decadencial da Lei n. 9.784/99 tem início a partir de sua publicação. Aposentadoria do Impetrante não registrada: inocorrência da decadência administrativa. 4. A redução de proventos de aposentadoria, quando concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos. Precedentes. 5. Segurança denegada (grifos acrescidos).

7.4. Nesse quadro, opina-se pela rejeição do argumento apresentado pela recorrente.

8. Do caráter contributivo dos anuênios

8.1. A recorrente aduz que o fato de os anuênios impugnados terem caráter contributivo implica na regularidade de seu pagamento, com base nos seguintes argumentos:

8.2. Deve-se observar ainda que, no que se refere aos futuros proventos, conforme entendimento recente do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 593.068, há contribuição previdenciária apenas sobre as parcelas que se incorporam à aposentadoria e, como no presente caso houve o desconto sobre a parcela, deve ter repercussão sobre os proventos.

8.3. Com efeito, se houve a incidência de contribuição previdenciária sobre parcelas, deve haver a incorporação aos proventos de aposentadoria, devido ao caráter contributivo do regime previdenciário. Bem por isso que, em seu voto, o relator destacou que a não incidência da contribuição previdenciária sobre verbas não incorporáveis aos proventos se dá devido ao caráter contributivo do sistema previdenciário.

Análise:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70185428.

8.4. É sobremodo importante ressaltar que o fato de ter incidido contribuição previdenciária sobre anuênios irregularmente pagos, por óbvio, não autoriza a incorporação dessas parcelas nos proventos de aposentadoria. Não é o caráter contributivo o critério adequado para se avaliar a legalidade ou ilegalidade do pagamento de uma parcela, mas sim a observância de sua regularidade com o ordenamento jurídico.

8.5. Noutro falar: entende-se que toda parcela incorporada aos proventos de aposentadoria está sujeita à incidência de contribuição previdenciária, mas a contribuição previdenciária incidente sobre uma parcela não transmuda essa parcela de ilegal para legal.

CONCLUSÃO

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

a) não houve a incidência da decadência administrativa;
b) não houve violação aos princípios da segurança jurídica e do direito adquirido;
c) não houve violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos;
d) o fato de os anuênios impugnados terem caráter contributivo não implica na regularidade de seu pagamento.

9.1. Nesse sentir, é de se opinar pela negativa de provimento do presente pedido de reexame.

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;

e) informe a recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70185428.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto por Ilce Helena Barreto Soares, ex-servidora do Tribunal Regional Federal – 2ª Região, em face do Acórdão 10.267/2021 - 1ª Câmara, que julgou ilegal e negou registro ao ato de concessão de aposentadoria da recorrente.

2. A irregularidade ensejadora da ilegalidade do ato decorreu do cômputo de tempo de serviço para fins de anuênios exercido em regime jurídico estadual não submetido ao Decreto 31.922/1952, havendo rompimento do vínculo jurídico com a administração pública federal.

3. Nesta fase processual, a recorrente alega ter incidido a decadência administrativa, o que impediria a modificação do ato pelo Tribunal. Ademais, aduziu violação à segurança jurídica e ao direito adquirido, bem como ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Alegou também que os anuênios impugnados possuem caráter contributivo, o que implicaria na regularidade de seu pagamento.

4. A Secretaria de Recursos – Serur e o Ministério Público junto ao Tribunal opinaram pelo conhecimento do apelo e sua negativa de provimento.

5. Estou de acordo com os pareceres constantes dos autos e reproduzidos no relatório precedente, cujas análises e conclusões incorporo aos fundamentos deste voto.

6. Conforme pacificado pelo Supremo Tribunal Federal – STF ao fixar tese de repercussão geral no Tema 445 (RE 636.553), o TCU está sujeito ao prazo de cinco anos para julgamento da legalidade dos atos de concessão inicial de aposentaria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à Corte.

7. No caso em exame, o ato de aposentadoria da recorrente foi encaminhado ao Tribunal em 2/10/2020 e apreciado pela 1ª Câmara em 27/7/2021, antes, portanto, do prazo quinquenal fixado pelo STF.

8. Está também sedimentada jurisprudência da Suprema Corte no sentido de classificar os atos de concessão de aposentaria como ato complexo (RMS 3881/SP, MS 19875/DF, RE 195861/ES e MS 23665/DF). Dessa forma, esse ato somente está plenamente formado, válido e eficaz quando recebe o registro pelo TCU, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

9. Tratando-se, então, de ato complexo, anteriormente ao registro pelo Tribunal, não há ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos a redução de proventos de aposentadoria, caso sua concessão esteja em desacordo com a lei.

10. Por fim, conforme bem destacado pela Serur, "*toda parcela incorporada aos proventos de aposentadoria está sujeita à incidência de contribuição previdenciária, mas a contribuição previdenciária incidente sobre uma parcela não transmuda essa parcela de ilegal para legal*".

Ante o exposto, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de fevereiro de 2022.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70185430.

ACÓRDÃO Nº 805/2022 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 003.569/2021-7
2. Grupo I – Classe de Assunto I – Pedido de Reexame (em Aposentadoria)
3. Recorrente: Ilce Helena Barreto Soares (724.528.627-20)
4. Unidade: Tribunal Regional Federal da 2ª Região
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur)
8. Representação legal: Rudi Meira Cassel (22.256/OAB-DF), representando Ilce Helena Barreto Soares.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o pedido de reexame interposto por Ilce Helena Barreto Soares, ex-servidora do Tribunal Regional Federal – 2ª Região, em face do Acórdão 10.267/2021 - 1ª Câmara, que julgou ilegal e negou registro ao ato de concessão de aposentadoria 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 no art. 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação à recorrente e ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, com a informação de que o inteiro teor deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 3/2022 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 15/2/2022 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0805-03/22-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70185440.