

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 015.881/2016-4

Natureza: Consulta.

Órgão/Entidade: Câmara dos Deputados.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA. EFEITOS DA RENÚNCIA DE APOSENTADORIA. CONHECIMENTO. NOVO ENTENDIMENTO DO TCU, APÓS O JULGAMENTO DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS 381.367, 827.833 E 661.256, CONSOANTE ACÓRDÃO 2.126/2018-PLENÁRIO, COM EFICÁCIA A PARTIR DO ACÓRDÃO 193/2022-PLENÁRIO, DE IMPOSSIBILIDADE DE DESAPOSENTAÇÃO NO ÂMBITO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL VINCULADOS À UNIÃO, EM VIRTUDE DA INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. ESCLARECIMENTO AO CONSULENTE DE QUE: A) ATÉ O ENTENDIMENTO FIRMADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS ALUDIDOS RECURSOS, A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE DE CONTAS SE FIRMOU NO SENTIDO DE QUE A AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO EM OUTRO ÓRGÃO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, EM DECORRÊNCIA DE RENÚNCIA À APOSENTADORIA, ERA POSSÍVEL, NÃO PODENDO, ENTRETANTO, PRODUZIR DIREITOS DE CARÁTER PERSONALÍSSIMO, REMUNERATÓRIO OU NÃO (COMO QUINTOS, ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO, LICENÇA PRÊMIO POR ASSIDUIDADE ETC.), FUNDADOS EM NORMAS JÁ REVOGADAS À ÉPOCA DO NOVO PEDIDO DE APOSENTADORIA, OU SEJA, NÃO SENDO ADMITIDA A CONCESSÃO DE EFEITOS RETROATIVOS AO ATO DA RENÚNCIA; B) BASEADO NESSE ENTENDIMENTO, INEXISTE AMPARO LEGAL PARA O PAGAMENTO DE RESÍDUO DE LICENÇA PRÊMIO JÁ ADQUIRIDA E RECONHECIDA NA PRIMEIRA APOSENTADORIA, TORNADA SEM EFEITO POR ATO DE RENÚNCIA E APÓS NOVA INATIVAÇÃO, ANTE A IMPOSSIBILIDADE DE SE CONFERIR EFEITOS RETROATIVOS AO ATO DE RENÚNCIA; C) O PERÍODO RESIDUAL PARA CONTAGEM DE LICENÇA PRÊMIO PASSOU A SER CONSIDERADO PARA CONCESSÃO DE LICENÇA CAPACITAÇÃO A PARTIR DA LEI 9.527/1997, POR FORÇA DA DISPOSIÇÃO CONSTANTE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 7º DA MESMA LEI, SENDO ILEGAL, A PARTIR DE ENTÃO, A CONTAGEM DE TEMPO FRACIONADO DE LICENÇA PRÊMIO, REFERENTE AO CUMPRIMENTO DE PARTE DO PERÍODO AQUISITIVO, PARA FINS DE APOSENTADORIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, com ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip (peça 9), a qual contou com a anuência do escalão dirigente da unidade técnica (peças 10 e 11):

“INTRODUÇÃO

1. Cuida o presente processo de consulta encaminhada a este Tribunal pelo Deputado Waldir Maranhão, então Presidente em exercício da Câmara dos Deputados, a fim de dirimir dúvida sobre efeitos da renúncia de aposentadoria (peça 1).

HISTÓRICO

2. A consulta contém os seguintes quesitos (peça 1):

a) o servidor público que renuncia a uma aposentadoria, para utilizar/averbar o tempo de serviço/contribuição em outro órgão ou cargo em que será novamente inativado, continua a fazer jus aos direitos e vantagens já incorporados/adquiridos, com base em legislação já revogada (a exemplo de anuênio, quintos – VPNI) e que eram recebidos/pagos na aposentadoria renunciada, podendo percebê-los na remuneração ou na aposentadoria do outro órgão?

b) de igual modo, no exemplo acima, saldo de licença-prêmio, desde que não alcançado pela prescrição, pode ser reconhecido e indenizado pelo órgão que concede a segunda aposentadoria na qual se averbou tempo de serviço/contribuição que ensejou a existência do referido saldo ao tempo da primeira aposentadoria, estando atualmente revogado o instituto da licença-prêmio?

3. A consulta encontra-se instruída com o parecer do órgão de assistência técnica, conforme recomenda o RI/TCU (art. 264, § 1º). A Assessoria Técnica da Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados aduz essencialmente o que se segue (peça 2, grifos do original):

*37. **Em síntese:** de um lado tem-se o Acórdão n. 1.468/2005-TCU-Plenário que diz ser vedada a concessão de efeitos retroativos ao ato de renúncia e a NI/MPOG no mesmo sentido, esclarecendo ainda não ser devido carrear vantagens já concedidas; de outro temos precedentes da própria Eg. Corte de Contas que – certo ou errado – julgaram legais aposentadorias com vantagens recebidas na primeira aposentadoria a que se renunciou, a demonstrar, também, que há órgãos federais que têm concedido esse direito na segunda aposentadoria ao encaminharem o ato ao TCU.*

38. Vejamos melhor as 3 (três) teses existentes para a solução da questão jurídica aqui em discussão.

Tese 1: O servidor tem direito de carrear e receber as vantagens na nova aposentadoria, pois as vantagens já foram incorporadas quando a legislação ainda estava em vigor.

39. Os adeptos dessa corrente sustentam que são vantagens já incorporadas; que se trata, assim, de mero reconhecimento de direito e não de nova concessão, por isso não importa se a legislação que a fundamentou já se encontra revogada. Ao se averbar o tempo de serviço na nova aposentadoria, poder-se-ia averbar/carrear também as vantagens já incorporadas.

(...)

Tese 2: vantagens podem ser recebidas na segunda aposentadoria desde que o servidor tenha se aposentado no primeiro vínculo/órgão público no mesmo dia em que tenha tomado posse no segundo órgão público.

(...)

42. Essa corrente faz, portanto, analogia – para os efeitos do que aqui se discute – da renúncia a aposentadoria com vacância a cargo público.

43. Na vacância os direitos são mantidos, pois há uma só relação jurídica, sem quebra de continuidade, com mera mudança de órgão público, mantida, contudo, a relação jurídica ‘servidor – administração’.

(...)

Tese 3: vantagens ainda que incorporadas, recebidas na aposentadoria a que se renunciou, não podem ser concedidas/reconhecidas/carreadas para fins da segunda aposentadoria.

(...)

49. Esta Assessoria Técnica acolhe e segue essa terceira corrente.

50. Quando se renuncia a uma aposentadoria, perdem-se os direitos ali incorporados. Ainda que tais direitos estejam adquiridos no patrimônio jurídico do servidor, ao renunciar-se à aposentadoria, perdem-se também as vantagens funcionais adquiridas, pois extinta a relação jurídica subjacente que lhes dava suporte (servidor aposentado – Administração).

4. Observou-se que referido parecer acusa uma contradição no entendimento desta Corte de Contas, a qual teria dado origem ao segundo quesito da consulta. Veja-se (peça 2, grifos do original):

29. Além disso, a corrente que defende o direito de se carrear as vantagens incorporadas para a segunda aposentadoria cita 2 (dois) precedentes do TCU que julgaram legais atos de aposentadoria com vantagens antes recebida na primeira aposentadoria a que se renunciou – representando, alega aquela corrente, indícios de que isso seria permitido.

30. Um desses precedentes é o **Acórdão n. 2.059/2010-2ª Câmara**: (...).

31. Como se colhe da ementa, a aposentadoria foi julgada ilegal. (...)

32. Contudo, entendeu-se como regular o cômputo, na segunda aposentadoria, que se examinava, da licença-prêmio relativa ao período de 1971 a 1991 (equivalente a 2 anos contados em dobro para a aposentadoria) referente à primeira aposentadoria, a que se renunciou.

33. **Vale dizer:** o saldo da licença-prêmio da primeira aposentadoria renunciada foi carreado para a segunda aposentadoria.

34. O outro precedente é o **Acórdão n. 614/2012-1ª Câmara**: (...).

35. Nesse acórdão a colenda Corte de Contas julgou legal a segunda aposentadoria concedida em 2007, na qual foi averbado tempo da primeira aposentadoria a que se renunciou em 2006, sendo que – embora não tenha constado do acórdão – sabe-se, em razão de contato mantido com unidade técnica daquela Corte, que do ato da segunda aposentadoria (julgada legal) constavam 35% de anuênios – percentual impossível de se obter apenas com o tempo de exercício no segundo cargo no qual se laborou por apenas 17 anos.

36. **Vale também dizer:** foi carreado (computado) percentual de anuênio referente à qual se renunciou (em 2006) quando já revogado o instituto do anuênio (em 1999).

5. Entendeu-se que a consulta preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 264 do Regimento Interno do TCU, haja vista ser elaborada por legitimado para tanto (inc. I), conter a indicação precisa do seu objeto e ser formulada articuladamente e instruída, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência jurídica da autoridade consulente (§ 1º), além do que está demonstrada a pertinência temática da consulta à área de atribuição da instituição consulente (§ 2º).

6. Em sede de exame técnico, entendeu-se que a consulta enseja, em última análise, uma reflexão acerca do instituto do direito adquirido. Dispõe a Constituição Federal que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI). E a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro preceitua que se consideram adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem (art. 6º, § 2º). Simplificadamente, pode-se dizer que direito adquirido é tudo aquilo que integra definitivamente o patrimônio jurídico de seu titular. Mas o direito adquirido não é perpétuo, e integrar definitivamente significa que o direito é considerado adquirido desde o momento em que possa ser exercido, sem submissão ao arbítrio de outrem, como propõe a exordial ao Código Civil.

7. Embora haja esse liame que os liga – extensão e limites dos direitos adquiridos –, os dois quesitos da consulta foram respondidos separadamente, para maior compreensão.

I

8. A partir de 14/11/2013, o STF foi taxativo ao decidir, em sede de repercussão geral reconhecida, que as vantagens remuneratórias adquiridas no exercício de determinado cargo público não autorizam o seu titular, quando extinta a correspondente relação funcional, a transportá-las para o âmbito de outro cargo, pertencente a carreira e regime jurídico distintos, criando, assim, um direito **de tertium genus**, composto das vantagens de dois regimes diferentes (RE 587.371/DF). Temos aqui um exemplo prático da finitude dos direitos adquiridos. Veja-se a ementa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INCORPORAÇÃO DE ‘QUINTOS’. PRETENSÃO DE CONTINUAR PERCEBENDO A VANTAGEM REMUNERATÓRIA NO EXERCÍCIO DE CARGO DE CARREIRA DIVERSA. INVIABILIDADE.

1. A garantia de preservação do direito adquirido, prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, assegura ao seu titular também a faculdade de exercê-lo. Mas de exercê-lo sob a configuração com que o direito foi formado e adquirido e no regime jurídico no âmbito do qual se desenvolveu a relação jurídica correspondente, com seus sujeitos ativo e passivo, com as mútuas obrigações e prestações devidas.

2. As vantagens remuneratórias adquiridas no exercício de determinado cargo público não autoriza o seu titular, quando extinta a correspondente relação funcional, a transportá-las para o âmbito de outro cargo, pertencente a carreira e regime jurídico distintos, criando, assim, um direito de *tertium genus*, composto das vantagens de dois regimes diferentes.

3. Por outro lado, considerando a vedação constitucional de acumulação remunerada de cargos públicos, não será legítimo transferir, para um deles, vantagem somente devida pelo exercício do outro. A vedação de acumular certamente se estende tanto aos deveres do cargo (= de prestar seus serviços) como aos direitos (de obter as vantagens remuneratórias).

4. Assim, não encontra amparo constitucional a pretensão de acumular, no cargo de magistrado ou em qualquer outro, a vantagem correspondente a ‘quintos’, a que o titular fazia jus quando no exercício de cargo diverso.

5. Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento.

9. Assim, verifica-se que, ao ingressar em uma nova carreira, o servidor despe-se das vantagens que passou a fazer jus na carreira anterior, de modo que o direito adquirido vigora apenas dentro de determinada moldura fática, sendo findo quando as circunstâncias que o embasam se exaurem – por exemplo, extinção da relação funcional, como ocorre no caso da aposentadoria.

10. Se o servidor deve abandonar as vantagens que adquiriu o direito de usufruir em um determinado cargo quando ingressa em um novo cargo por meio da extinção da relação funcional com o cargo anterior (exceto se por vacância, em que tal não ocorre), pelos mesmos motivos deve fazê-lo quando renuncia a uma aposentadoria em favor de outra – há, nesse caso, evidentemente, extinção da relação funcional correspondente à aposentadoria à qual se renuncia. A contrário senso, estar-se-ia criando um direito de *tertium genus*, composto das vantagens de dois regimes diferentes, como cita a ementa do acórdão do Supremo.

11. Cabe observar que esta Corte de Contas já respondeu consulta que, essencialmente, trata do mesmo tema, elaborada pela mesma Câmara dos Deputados (TC 019.386/2004-9), vazada nos seguintes termos:

(...) qual o tratamento jurídico aplicável à seguinte situação: servidores que acumularem licitamente a aposentadoria em um órgão com o exercício de cargo efetivo em outro, e que vierem a renunciar àquela aposentadoria, após a publicação da Emenda nº 41/2003, para averbar o respectivo tempo de serviço no órgão atual visando nova inativação.

Poderão eles se aposentar com esteio nas regras anteriores à Emenda Constitucional nº 41/2003 ou estarão sujeitos às novas regras estabelecidas nesse mesmo normativo?

12. As consultas são similares porque em ambas busca-se responder à mesma pergunta: é possível carrear para uma segunda aposentadoria as vantagens ou regras aplicáveis à aposentadoria anterior? Em sede de tal consulta, a resposta desta Corte de Contas foi negativa. Veja-se o acórdão prolatado (Acórdão 1.468/2005-TCU-Plenário, grifou-se):

*9.1.1. apenas após a efetiva renúncia da aposentadoria anterior, o tempo de serviço que lhe deu suporte e foi nela empregado pode ser novamente utilizado para respaldar a aquisição de direito à nova aposentadoria, ou seja, somente a partir desse momento, pode haver a transmutação da mera expectativa de direito em direito adquirido, **vedada a concessão de efeitos retroativos ao ato de renúncia, regendo-se, desse modo o novo ato de aposentadoria pelo direito positivo vigente por ocasião do implemento dos seus requisitos;***

13. Pode-se observar que se firmou então a tese de que o novo ato de aposentadoria é regido pelo direito positivo vigente por ocasião do implemento dos seus requisitos, não sendo aceitável que o servidor faça jus a direitos e vantagens já extintos. Ou seja, os servidores não poderão se aposentar com esteio nas regras anteriores, e sim estarão sujeitos às novas regras estabelecidas quando da vigência do novo ato.

14. Em suma, temos que é lícita a renúncia à aposentadoria com o objetivo de averbar o tempo de serviço em órgão ou cargo em que se será novamente inativado, vedado qualquer efeito retroativo, como por exemplo, o aproveitamento de vantagens na nova aposentadoria, eis que apenas o tempo de serviço é aproveitado. A tese firmada pela consulta retromencionada deu origem a farta jurisprudência desta Corte de Contas no mesmo sentido (v.g., Acórdãos 2.059/2010, 1.810/2010 e 1.232/2010, todos da 2ª Câmara).

II

15. Tendo enfrentado a primeira parte da consulta, passou-se à segunda, que questiona se é possível o reconhecimento e a correspondente indenização de saldo de licença-prêmio computado ao tempo da primeira aposentadoria, desde que não alcançado pela prescrição.

16. A referência à prescrição tem relação com a jurisprudência dominante desta Corte de Contas, segundo a qual é possível a concessão tardia da conversão em pecúnia da licença-prêmio a servidores aposentados pela Lei 8.112/1990, desde que tenham sido implementados os requisitos para essas concessões e tenha sido observado o prazo prescricional de cinco anos contados de 4/9/2009 (v.g., Acórdão 3.223/2014-TCU-Plenário).

17. A consulta refere-se a período residual, não alcançado pela prescrição a que se refere a jurisprudência: possibilidade de ‘reconhecimento’ de ‘saldo’ de licença-prêmio, decorrente de aposentadoria à qual se renuncia, seja para que esse tempo possa ser somado a tempo de serviço transcorrido na novel atividade, seja para a conversão em pecúnia do tempo residual.

18. A resposta ao questionamento que ora se presume só pode ser negativa por dois motivos. A um, pelos motivos já expostos quando da resposta ao primeiro quesito: veda-se qualquer efeito retroativo quando ocorre a renúncia a ato de aposentadoria, de modo que novel aposentadoria aproveita unicamente o tempo de serviço. A dois, porque é remansosa a jurisprudência desta Corte no sentido de que o período residual para contagem de licença prêmio passou a ser considerado para concessão de licença capacitação a partir da Lei 9.527/1997, sendo ilegal a contagem de tempo fracionado de licença prêmio, referente ao cumprimento de parte do período aquisitivo, para fins de aposentadoria (v.g., Acórdãos 1.885/2014, 6.290/2013, 6.103/2013 5.706/2013, todos da 2ª Câmara).

19. O órgão de assessoria técnica da Câmara, contudo, aduziu que o Acórdão 2.059/2010-TCU-2ª Câmara, ao analisar caso concreto, teria permitido o carreamento para a segunda aposentadoria de licença-prêmio correspondente a aposentadoria à qual se renunciou. Entretanto, basta uma simples leitura no voto condutor do acórdão, da lavra do Ministro Aroldo

Cedraz, para se verificar que, na verdade, isso não ocorreu, de modo que o julgado mencionado encontra-se em perfeita conformidade com a jurisprudência desta Corte (grifou-se):

VOTO

Cuidam os autos de aposentadoria concedida a Mário Márcio Machado da Silva pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, com fundamento no art. 186, inciso III, alínea ‘c’ da Lei 8.112/90 e no art. 3º da Emenda Constitucional 20/98, no cargo de professor, com vigência a partir de 1º/3/2000, pelo tempo de 32 anos, 5 meses e 13 dias, proporcionais à 32/35.

2. Consta que o ex-servidor foi admitido no cargo de engenheiro na UFMG em 19/7/1971, passando a atuar como professor assistente na mesma entidade em 11/7/1994, aposentando-se como engenheiro em 10/4/1997, com proventos proporcionais à 30/35, renunciando ao benefício em 22/2/2000, aposentando-se, novamente, como professor assistente em 1º/3/2000.

3. À época desta 1ª aposentadoria, foi reconhecido direito ao cômputo de 2 anos de licença-prêmio (1 ano contado em dobro, referente ao interstício de 1971 a 1991). Este ato foi considerado legal pelo TCU.

4. Em relação ao ato de aposentadoria analisado nestes autos, como professor assistente, a unidade técnica considerou irregular o cômputo de licença-prêmio pelo período de 2 anos e 6 meses (1 ano e três meses contados em dobro), referente à contagem dos interstícios abaixo.

1971 a 1976 - 3 meses

1976 a 1981 - 3 meses

1981 a 1986 - 3 meses

1986 a 1991 - 3 meses

1991 a 1996 - 3 meses

5. Questionada, a universidade alegou que a inclusão do período referente ao último interstício de licença-prêmio (1991 a 1996) na aposentadoria como professor foi possível em face da renúncia da aposentadoria inicial, o que permitiu a realização da contagem de tempo de forma ininterrupta.

6. Há que se registrar que este Tribunal entende que é lícita a renúncia à aposentadoria com objetivo de averbar o tempo de serviço em órgão ou cargo em que será novamente inativado, ressaltando não ser possível adquirir novos direitos no decorrer do tempo em que permaneceu aposentado.

7. A renúncia não pode operar efeitos retroativos. Se assim fosse, estaria sendo outorgado ao servidor direito adquirido ao estatuto jurídico anterior, hipótese que não tem amparo na jurisprudência do TCU e do STF.

8. O direito aplicável à aposentadoria consiste naquele vigente no momento da renúncia, quando será observada a implementação dos requisitos legais e constitucionais, sendo vedado qualquer efeito retroativo. Daí a importância desta data.

9. No caso aqui tratado, acompanho o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público quanto à ilegalidade do ato, pelas razões que passo a expor.

10. A uma, não há que se falar na aplicação do art. 3º da Emenda Constitucional nº 20/98 - que assegurou a concessão de aposentadoria com base nos critérios da legislação então vigente aos servidores públicos que tenham cumprido os requisitos para sua implementação - já que à data de sua publicação, 16/12/1998, ele não tinha renunciado à antiga aposentadoria, o que ocorreu em 2000, não podendo ser aplicado o direito adquirido.

11. A duas, conforme registrado no Mapa de Tempo de Serviço, à fl. 24-v, o ex-servidor, engenheiro civil na UFMG, estava à disposição de outro cargo na mesma entidade, como professor assistente, nos termos do Decreto-Lei 465/69, no período de 11/7/1994 a 9/4/1997.

12. Dispõe o art. 7º desta norma que:

‘o servidor público poderá ser posto à disposição de universidade, federação de escolas ou estabelecimento isolado, mantidos pela União, para exercer o magistério, em regime de dedicação exclusiva, com direito apenas à contagem de tempo de serviço para aposentadoria’. (grifo meu)

13. Logo, não poderia adquirir o direito a mais um período de licença-prêmio, no último interstício de atividade entre 1991 e 1996, visto que a partir de 1994 estava à disposição da Universidade Federal de Minas Gerais para exercer o magistério, período este que contava apenas para aposentadoria, não para a aquisição de outro direito, no termos da supracitada norma.

20. O órgão de assessoria técnica da Câmara, aduziu, ainda que o Acórdão 614/2012-TCU-1ª Câmara, em sede de recurso a uma aposentadoria que fora julgada ilegal, teria computado 35% de anuênios, aproveitando dessa forma os anuênios concedidos na primeira aposentadoria, à qual se renunciou. Novamente, trata-se de um equívoco, o qual pode ser constado pelo seguinte excerto (grifou-se):

[Voto do Ministro-relator do acórdão recorrido:]

4. O ato de aposentadoria do Sr. Joaquim Jacintho deverá ser julgado ilegal, sendo-lhe negado o respectivo registro. No entanto, consoante indicado na instrução da Sefip, a aposentadoria poderá prosperar com proventos proporcionais a 17/35 avos, com base no art. 40, §1º, inciso III, alínea ‘b’, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003, com os proventos calculados pela média das remunerações, pois o Interessado aposentou-se com 67 anos de idade. **Nesse caso, o adicional por tempo de serviço seria somente de 9 anos, 1 mês e 24 dias (período de 15/1/1990 a 8/3/1999, data do fim do regime desta gratificação).**

21. O período considerado para o adicional por tempo de serviço seria apenas aquele vivenciado na segunda aposentadoria. Referido ato de aposentadoria foi considerado ilegal após pedido de revisão de ofício (Acórdão 2.305/2015-TCU-Plenário), por motivos que não vêm ao caso discutir, mas o fato é que, ao longo de todo o processo (TC 002.745/2011-9), em nenhum momento considerou-se aceitável o cômputo de anuênios concedidos na primeira aposentadoria. O acórdão retromencionado determinou ao órgão da segunda aposentadoria que este emitisse novo ato, livre de irregularidades, submetendo-o a nova apreciação por este Tribunal. No último ato que figurava no Sisac constava o percentual de 35% (peça 3), o que pode ter levado o órgão consulente ao equívoco apontado. Novo ato, contudo, já foi emitido com o percentual correto, ou seja, 9% (peça 4).

22. Em suma, entendeu-se não proceder, em absoluto, a alegação da assessoria técnica do órgão consulente no sentido de que haveriam divergências jurisprudenciais nos citados acórdãos em relação à tese firmada em sede de consulta à esta Corte de Contas por meio do Acórdão 1.468/2005-Plenário.

23. Em vista de todo exposto, concluiu-se pela admissibilidade da consulta, propondo-se que fosse esclarecido ao consulente o que se segue:

a) esta Corte de Contas já se posicionou, em sede de consulta, por meio do Acórdão 1.468/2005-TCU-Plenário, que é vedada a concessão de efeitos retroativos ao ato de renúncia, regendo-se, desse modo, o novo ato de aposentadoria pelo direito positivo vigente por ocasião do implemento dos seus requisitos, não sendo possível aproveitar direitos e vantagens atinentes à aposentadoria à qual se renuncia;

b) é firme a jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que o período residual para contagem de licença prêmio passou a ser considerado para concessão de licença capacitação a partir da Lei 9.527/97, sendo ilegal a contagem de tempo fracionado de licença prêmio, referente ao cumprimento de parte do período aquisitivo, para fins de aposentadoria.

24. Encaminhada tal proposta ao relator, Min. Augusto Nardes, este, contudo, manifestou-se conforme segue (peça 8):

2. Considerando que o Supremo Tribunal Federal enfrentou o instituto da desaposentação no âmbito do RE 661256 RG/DF, quando, reconhecendo a existência de repercussão geral na questão constitucional suscitada, firmou o seguinte entendimento:

Decisão: O Tribunal fixou tese nos seguintes termos: 'No âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação', sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91'. O Ministro Marco Aurélio não participou da fixação da tese. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, e, nesta assentada, o Ministro Gilmar Mendes. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 27.10.2016.

3. Considerando que, por força do art. 40, § 12º, da Constituição Federal de 1988, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

4. Encaminhem-se os autos à Sefip para nova instrução, considerando, desta feita, o eventual impacto da decisão da Suprema Corte na matéria ora em exame.

5. Após, solicito a audiência do Ministério Público junto ao TCU, conforme previsto no art. 62, inciso III, do Regimento Interno dessa Corte de Contas, para que o parquet se manifeste antes da restituição dos autos a este Gabinete para exame de mérito.

25. Retornam agora os autos a esta Especializada, para reanálise do caso, desta feita à luz da RE 661.256-RG/DF, do STF, que tratou do instituto da 'desaposentação'.

EXAME DE MÉRITO

26. Simplificadamente, entende-se por 'desaposentação' a renúncia a uma aposentadoria em favor de outra com mais tempo de serviço ou contribuição, a fim de se obter um valor maior de benefício, por parte daqueles que continuaram contribuindo após a aposentadoria originária.

27. Dispõe a lei que veicula o Plano de Benefícios da Previdência Social que o aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS que permanecer em atividade sujeita a este regime, ou a ele retornar, não fará jus a prestação alguma da Previdência Social em decorrência do exercício dessa atividade, exceto ao salário-família e à reabilitação profissional, quando empregado (Lei 8.213/1991, art. 18, § 2º, na redação dada pela Lei 9.529/1997).

28. Essa regra foi considerada constitucional pelo STF, o que equivale a dizer que, no âmbito do RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação'. Com base nessa orientação, aquele Tribunal concluiu o julgamento conjunto de recursos extraordinários em que se discutia a possibilidade de reconhecimento da 'desaposentação', consistente na renúncia a benefício de aposentadoria, com a utilização do tempo de serviço ou contribuição que fundamentara a prestação previdenciária originária, para a obtenção de benefício mais vantajoso em nova aposentadoria (RE 381.367/RS, RE 661.256/SC e RE 661.256/SC, todos tendo o Min. Dias Toffoli como redator do acórdão; e todos de outubro/2016).

29. Importa, neste ponto, conhecer os argumentos utilizados pelos Ministros do STF para atacar (corrente majoritária) ou defender (corrente vencida) o direito à aposentação. A transcrição em extensa medida traz a oportunidade especial de se entender melhor o instituto da 'desaposentação'. Vejamos (fonte: 'Informativo STF Mensal', 63, outubro de 2016, p. 11-15, disponível no site do STF):

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação', sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei 8.213/1991.

Com base nessa orientação, o Tribunal concluiu o julgamento conjunto de recursos extraordinários em que se discutia a possibilidade de reconhecimento da 'desaposentação', consistente na renúncia a benefício de aposentadoria, com a utilização do tempo de serviço ou contribuição que fundamentara a prestação previdenciária originária, para a obtenção de benefício mais vantajoso em nova aposentadoria – v. Informativos 600, 762 e 765.

Prevaleceu o entendimento da divergência iniciada com o voto do ministro Dias Toffoli no recurso relatado pelo ministro Marco Aurélio e com o voto do ministro Teori Zavascki nos recursos de relatoria do ministro Roberto Barroso.

O ministro Dias Toffoli afastou a inconstitucionalidade do § 2º do art. 18 da Lei 8.213/1991, ao corroborar a interpretação dada pela União e pelo Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) ao citado dispositivo, no sentido de que este, combinado com o art. 181-B do Decreto 3.048/1999, impediria a ‘desaposentação’. Ressaltou que a Constituição, apesar de não vedar expressamente o direito à ‘desaposentação’, não o prevê especificamente. Para o ministro, o texto constitucional dispõe, de forma clara e específica, que ficariam remetidas à legislação ordinária as hipóteses em que as contribuições vertidas ao sistema previdenciário repercutem, de forma direta, na concessão dos benefícios, nos termos dos arts. 194 e 195. Observou que a ‘desaposentação’, no entanto, também não tem previsão legal. Asseverou, ademais, que o fator previdenciário, instituído pela Lei 9.876/1999, deveria ser levado em consideração. Esse fator permite que o contribuinte goze do benefício antes da idade mínima, com a possibilidade de até mesmo escolher uma data para a aposentadoria, em especial quando entender que dali para a frente não conseguirá manter sua média contributiva. Sua instituição no sistema previdenciário brasileiro, na medida em que representaria instrumento típico do sistema de repartição, afastaria a tese de que a correlação entre as remunerações auferidas durante o período laboral e o benefício concedido implicaria a adoção do regime de capitalização. Por outro lado, a ‘desaposentação’ tornaria imprevisíveis e flexíveis os parâmetros utilizados a título de ‘expectativa de sobrevivência’ — elemento do fator previdenciário —, mesmo porque passaria esse elemento a ser manipulado pelo beneficiário da maneira que melhor o atendesse. O objetivo de estimular a aposentadoria tardia, estabelecido na lei que instituiu o citado fator, cairia por terra, visto que a ‘desaposentação’ ampliaria o problema das aposentadorias precoces. Ademais, não haveria violação ao sistema atuarial ao ser vedada a ‘desaposentação’, pois as estimativas de receita deveriam ser calculadas considerando os dados estatísticos, os elementos atuariais e a população economicamente ativa como um todo. O equilíbrio exigido pela lei não seria, portanto, entre a contribuição do segurado e o financiamento do benefício a ser por ele percebido. Além disso, o regime previdenciário nacional possui, já há algum tempo, feição nitidamente solidária e contributiva, a preponderar o caráter solidário. Por fim, ainda que existisse dúvida quanto à vinculação e ao real sentido do enunciado normativo previsto no art. 18, § 2º, da Lei 8.213/1991, o qual impede que se reconheça a possibilidade da ‘desaposentação’, na espécie caberia a aplicação da máxima jurídica ‘in dubio pro legislatore’. O ministro Dias Toffoli concluiu que, se houvesse, no futuro, efetivas e reais razões fáticas e políticas para a revogação da referida norma, ou mesmo para a instituição e a regulamentação do instituto em comento, o espaço democrático para esses debates haveria de ser o Congresso Nacional.

O ministro Teori Zavascki destacou que o RGPS, como definido no art. 201 da Constituição Federal e nas Leis 8.212/1991 e 8.213/1991, tem natureza estatutária ou institucional, e não contratual, ou seja, é inteiramente regrado por lei, sem qualquer espaço para intervenção da vontade individual. Afirmou que, no âmbito do RGPS, os direitos subjetivos estão integralmente disciplinados pelo ordenamento jurídico. Esses direitos são apenas aqueles legalmente previstos — segundo a configuração jurídica que lhes tenha sido atribuída — no momento em que implementados os requisitos necessários à sua aquisição. Isso significa que a ausência de proibição à obtenção ou ao usufruto de certa vantagem não pode ser tida como afirmação do direito subjetivo de exercê-la. Na verdade, dada a natureza institucional do regime, a simples ausência de previsão estatutária do direito equivale à inexistência do dever de prestação por parte da Previdência Social. O ministro Teori Zavascki ressaltou, ademais, que a Lei 9.032/1995, ao ultimar o processo de extinção dos pecúlios, inclui o § 4º ao art. 12 da Lei 8.212/1991; e o § 3º ao art. 11 da Lei 8.213/1991. Com isso, deu às contribuições vertidas pelo

aposentado trabalhador finalidade diferente da que até então tinham, típica de capitalização, as quais passaram a ser devidas para fins de custeio da Seguridade Social, e, portanto, um regime de repartição. Assim, presente o estatuto jurídico delineado, não há como supor a existência do direito subjetivo à ‘desaposentação’. Esse benefício não tem previsão no sistema previdenciário estabelecido atualmente, o que, considerada a natureza estatutária da situação jurídica em que inserido, é indispensável para a geração de um correspondente dever de prestação. Outrossim, a solidariedade, a respaldar a constitucionalidade do sistema atual, justifica a cobrança de contribuições pelo aposentado que volte a trabalhar, ou seja, este deve adimplir seu recolhimento mensal como qualquer trabalhador, mesmo que não obtenha nova aposentadoria.

Para o ministro Edson Fachin, o Poder Judiciário não pode majorar benefício previdenciário sem observância ao princípio da reserva legal, tal como disposto na Constituição Federal. O ministro sustentou que, no exercício da eleição dos critérios pelos quais se dá a proteção aos riscos escolhidos pela Constituição no inciso I do seu art. 201, o legislador reconhece que o objetivo do constituinte, no que se refere à proteção ao risco social da idade avançada, é devidamente protegido quando o trabalhador exerce o direito à aposentadoria após o preenchimento dos requisitos legais dispostos na legislação. Portanto, previu, legitimamente, no § 2º do art. 18 da Lei 8.213/1991, que outro benefício não seria concedido, com exceção do salário-família e da reabilitação profissional, pois a finalidade precípua do regime geral, ou seja, a proteção do trabalhador aos riscos da atividade laborativa, já fora atingida com a concessão da aposentadoria. Nada obstante, para o ministro Edson Fachin, alterar esse panorama seria possível, mas pela via legislativa. Assim, cabe ao legislador ordinário, no exercício de sua competência legislativa e na ponderação com os demais princípios que regem a Seguridade Social e a Previdência Social, como a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, dispor sobre a possibilidade de revisão de cálculo de benefício já concedido, mediante aproveitamento de contribuições posteriores, ou seja, sobre a possibilidade da ‘desaposentação’. Entendeu, ainda, que não há na Constituição dispositivo a vincular estritamente a contribuição previdenciária ao benefício recebido e que a regra da contrapartida, prevista no § 5º do seu art. 195, significa que não se pode criar um benefício ou serviço da Seguridade Social sem a correspondente fonte de custeio. Isso não quer dizer, entretanto, que nenhuma contribuição poderá ser paga sem a necessária correspondência em benefício previdenciário.

Na linha dos votos antecedentes, o ministro Luiz Fux observou que a vontade do legislador, no § 2º do art. 18 da Lei 8.213/1991, foi no sentido da restrição ao recebimento de outras prestações, salvo o salário-família e a reabilitação profissional. Outrossim, reconheceu a natureza estatutária do RGPS e o fato de que a própria extinção do pecúlio denota o propósito do legislador de reduzir a gama dos benefícios previdenciários, adequando-os ao rol do art. 201 da Constituição Federal. Sustentou que, pelo ordenamento jurídico vigente, os aposentados que retornam à atividade são contribuintes obrigatórios do regime da Previdência Social, apenas à guisa de observância à solidariedade no custeio da Seguridade Social, e não para renovar sua filiação ou modificar a natureza do seu vínculo. Afirmou que permitir a ‘desaposentação’ significa admitir uma aposentadoria em duas etapas, cabendo à Previdência Social a própria majoração dos proventos, com evidente dano ao equilíbrio financeiro e atuarial. É expediente absolutamente incompatível com o desiderato do constituinte reformador, que, com a Emenda Constitucional 20/1998, deixara claro o intento de incentivar a postergação das aposentadorias. Salientou que o sistema do RGPS apresenta duas peculiaridades que acabam por incentivar, de forma perversa, o reconhecimento dessa chamada ‘desaposentação’ — o valor do benefício previdenciário independentemente da existência de outras fontes de renda e a inexistência de idade mínima para a obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição. Observou que, atualmente, o segurado tem a opção de fazer uso do incentivo propiciado pelo fator previdenciário, e se aposentar com mais idade, mais tempo de contribuição e valor maior de

benefício ou sofrer as consequências desse estímulo trazido pelo mesmo fator e aposentar-se mais jovem, com menos tempo de contribuição, com valor menor de benefício, mas com a possibilidade de cumular esse benefício com a remuneração. Se permitida a ‘desaposentação’, seria invertida a ordem do sistema, com a criação de uma espécie de pré-aposentadoria, que funcionaria como uma poupança, visto que, a partir desse momento, todos em condição de se aposentar proporcionalmente seriam motivados a buscar o benefício, cumulando-o com a remuneração, certos de que, superado o tempo necessário de serviço, poderiam requerer a ‘desaposentação’ e utilizar-se do cálculo atuarial integralmente a seu favor.

O ministro Gilmar Mendes, alinhado aos votos proferidos, ressaltou a necessidade de se observar a regra da fonte de custeio. Concordou, ademais, que o § 2º do art. 18 da Lei 8.213/1991 é explícito ao restringir as prestações da Previdência Social ao salário-família e à reabilitação profissional e que o art. 181-B do Decreto 3.048/1999 é igualmente cristalino quanto à irreversibilidade e à irrenunciabilidade da aposentadoria por tempo de contribuição. Asseverou não se verificar omissão normativa em relação ao tema em apreço, tendo em vista as normas existentes e expressas na vedação à renúncia da aposentadoria com fins de viabilizar a concessão de outro benefício com o cálculo majorado. Para ele, o conteúdo das normas está em consonância com os princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial da Seguridade Social. Relembrou que, no âmbito do Projeto de Lei de Conversão 15/2015, que resultou na edição da Lei 13.183/2015, houvera tentativa de estabelecer regulamento específico para a ‘desaposentação’, vetada pelo presidente da República. Diante dessas constatações, reputou inviável a prolação de decisão cujo objetivo fosse desenvolver circunstâncias e critérios inéditos para promover a majoração do benefício de aposentados precocemente que optassem pela denominada ‘desaposentação’.

De igual modo, o ministro Celso de Mello considerou que, de acordo com o § 2º do art. 18 da Lei 8.213/1991, é claro que os únicos benefícios expressa e taxativamente concedidos ao aposentado que volta ao mercado de trabalho são o salário-família e a reabilitação profissional, tendo a norma revelado a opção consciente do legislador ao disciplinar essa matéria. Asseverou que, embora podendo fazê-lo, o legislador deixara de autorizar a inclusão em seu texto do que poderia vir a ser estabelecido. Concluiu que o tema em questão se submeteria ao âmbito da própria reserva de parlamento. Dessa forma, cabe ao legislador — mediante opções políticas e levando em consideração esses dados básicos e princípios estruturantes, como o da precedência da fonte de custeio e da necessidade de preservar a integridade de equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário — disciplinar e regular a matéria, estabelecendo critérios, fixando parâmetros, adotando, ou não, o acolhimento do instituto da ‘desaposentação’.

A ministra Cármen Lúcia (presidente) também aderiu ao entendimento de não haver ausência de lei e reconheceu cuidar-se de matéria que poderia vir a ser alterada e tratada devidamente pelo legislador. Asseverou que o § 2º do art. 18 da Lei 8.213/1991 dispõe sobre o tema e, relativamente ao que poderia ter sido alterado pelo projeto de lei citado pelo ministro Gilmar Mendes, destacou os debates havidos e o veto do Poder Executivo.

Relativamente à corrente vencida, o ministro Marco Aurélio reconheceu o direito ao recálculo dos benefícios de aposentadoria, sem conceber a ‘desaposentação’ nem cogitar a devolução de valores. Sustentou que o sistema constitucional em vigor viabiliza o retorno do prestador de serviço aposentado à atividade. Para o ministro, o segurado teria em patrimônio o direito à satisfação da aposentadoria tal como calculada no ato de jubilação e, ao retornar ao trabalho, voltaria a estar filiado e a contribuir sem que pudesse cogitar de restrição sob o ângulo de benefícios. Asseverou que não se coaduna com o disposto no art. 201 da Constituição Federal a limitação do § 2º do art. 18 da Lei 8.213/1991, que, em última análise, implica desequilíbrio na equação ditada pelo texto constitucional, abalando a feição sinalagmática e comutativa decorrente da contribuição obrigatória. Concluiu que ao trabalhador que, aposentado, retorna à atividade caberia o ônus alusivo à contribuição, devendo-se a ele a

contrapartida, os benefícios próprios, mais precisamente a consideração das novas contribuições para, voltando ao ócio com dignidade, calcular-se, ante o retorno e as novas contribuições e presentes os requisitos legais, o valor a que teria jus sob o ângulo da aposentadoria.

O ministro Roberto Barroso, por sua vez, afirmou o direito à ‘desaposentação’, observados, para o cálculo do novo benefício, os fatores relativos à idade e à expectativa de vida — elementos do fator previdenciário — aferidos no momento da aquisição da primeira aposentadoria. Entendeu que viola o sistema constitucional contributivo e solidário impor-se ao trabalhador que volte à atividade apenas o dever de contribuir, sem poder aspirar a nenhum tipo de benefício em troca, exceto os mencionados salário-família e reabilitação. Dessa forma, a vedação pura e simples da ‘desaposentação’ — que não consta expressamente de nenhuma norma legal — produziria resultado incompatível com a Constituição, ou seja, obrigar o trabalhador a contribuir sem ter perspectiva de benefício posterior. Destacou que a ‘desaposentação’ seria possível, visto que o § 2º do art. 18 da Lei 8.213/1991 não impossibilita a renúncia ao vínculo previdenciário original, com a aquisição de novo vínculo. Ressaltou, porém, que, na falta de legislação específica e até que ela sobrevenha, a matéria estaria sujeita à incidência direta dos princípios e regras constitucionais que cuidam do sistema previdenciário. Disso resulta que os proventos recebidos na vigência do vínculo anterior precisam ser levados em conta no cálculo dos proventos no novo vínculo, sob pena de violação do princípio da isonomia e do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Propôs, por fim, que a decisão da Corte começasse a produzir efeitos somente a partir de 180 dias da publicação, para permitir que o INSS e a União se organizassem para atender a demanda dos potenciais beneficiários, tanto sob o ponto de vista operacional quanto do custeio. Além disso, prestigiaria, na maior medida legítima, a liberdade de conformação do legislador, que poderia instituir regime alternativo ao apresentado e que atendesse às diretrizes constitucionais delineadas.

A ministra Rosa Weber, inicialmente, observou que, no RE 827.833/SC, se teria, diversamente dos demais recursos, hipótese de ‘reaposentação’ em que apenas o período ulterior à aposentação seria suficiente, por si só, ao preenchimento dos requisitos estabelecidos pela norma previdenciária para a outorga de benefício mais proveitoso. Salientou a natureza estatutária do RGPS, mas afastou o entendimento de que isso implicaria a inviabilidade do direito à ‘desaposentação’. Na linha do voto do ministro Roberto Barroso, reputou ser impositivo o reconhecimento do direito ao desfazimento da prestação previdenciária concedida no regime geral, o qual não vedado pelo art. 18, § 2º, da Lei 8.213/1991, bem como ao cômputo, na mensalidade previdenciária, do tempo de contribuição aportado ao regime geral após a aposentadoria, observadas as exigências estabelecidas no voto do ministro Roberto Barroso. Em sede de repercussão geral, alinhou-se igualmente à tese assentada no voto do relator, registrando ressalva quanto à inviabilidade de extensão do reconhecimento do direito à ‘desaposentação’ às pretensões de recálculo de proventos no âmbito do regime próprio, haja vista que a contribuição a esse regime não decorreria da exação gravada no art. 12, § 4º, da Lei 8.212/1991 e no art. 11, § 3º, da Lei 8.213/1991.

O ministro Ricardo Lewandowski também seguiu o voto proferido pelo ministro Roberto Barroso. Ressaltou que a aposentadoria constitui um direito patrimonial, de caráter disponível, sendo legítimo o ato de renúncia unilateral ao benefício, que não dependeria de anuência do Estado, no caso, o INSS.

Relativamente ao RE 381.367/RS, o Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso. Vencidos o ministro Marco Aurélio (relator), que provia o recurso, e, em menor extensão, os ministros Rosa Weber, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, que o proviam parcialmente.

No que se refere ao RE 661.256/SC, o Tribunal, por maioria, deu provimento ao recurso extraordinário, vencidos, em parte, os ministros Roberto Barroso (relator), Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio.

Quanto ao RE 827.833/SC, o Tribunal, por maioria, deu provimento ao recurso extraordinário, vencidos os ministros Rosa Weber, Roberto Barroso (relator), que reajustou o voto — reconhecendo que a hipótese se distinguiria dos dois casos anteriores por envolver não propriamente a ‘desaposentação’, mas a possibilidade de escolha entre dois direitos autônomos — os ministros Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, todos negando provimento ao recurso.

O ministro Marco Aurélio não participou da fixação da tese de repercussão geral.

30. Fácil verificar que a Corte Suprema adotou uma solução estritamente legalista, no sentido de dar uma interpretação literal ao ponto do Plano de Benefícios da Previdência Social que prevê o retorno à atividade do já aposentado (ou daquele que, aposentando-se, decide prosseguir em atividade). A lei é clara ao prever que este terá que seguir contribuindo como qualquer trabalhador, e, que apesar dessa obrigação de contribuir, não fará jus a prestação alguma da Previdência Social. Vale dizer, não poderá usufruir dos benefícios de sua própria contribuição — gerando o direito a uma maior aposentadoria, por exemplo. A principal explicação para isso, como se pode observar em alguns dos relatos de votos, é que o nosso sistema é de solidariedade, e não de capitalização. Ou seja, nem sempre se usufrui do que se contribui, mas, por outro lado, há aqueles que usufruem em proporção maior do que contribuíram. Pela lei, os únicos benefícios a que fará jus o aposentado que segue em atividade (ou a ele retorna) serão o salário-família e a reabilitação profissional, enquanto empregado. Quando decidir retornar à inatividade, retomará o valor do benefício a que fazia jus em função da aposentadoria originária.

31. Essa decisão do STF se coaduna, de certa forma, com o entendimento que não é cabível conceder efeitos retroativos ao ato de renúncia à aposentadoria, posição já firmada pelo TCU. Contudo, essencialmente configuram situações distintas. No caso analisado pelo Supremo, está-se falando do retorno à atividade do aposentado, ou do aposentado que segue trabalhando — situação em que não há perda da condição de aposentado —, e que, uma vez que segue contribuindo para o sistema, espera obter melhorias em seu benefício. No caso submetido ao TCU, está-se falando daquele que renuncia à aposentadoria, perdendo a condição de aposentado, e que o faz na esperança de se beneficiar de regime previdenciário mais benéfico. As pretensões são semelhantes, e a resposta para ambas é negativa, mas o fato é que se tratam de situações distintas.

32. Em suma, pode-se concluir que as decisões havidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da matéria conhecida como ‘desaposentação’ em nada repercutem na consulta ora em análise, de modo que cabe a reapresentação das propostas infirmadas na última instrução.

CONCLUSÃO

33. Trata-se de consulta encaminhada a este Tribunal pelo Deputado Waldir Maranhão, então Presidente em exercício da Câmara dos Deputados, a fim de dirimir dúvidas sobre efeitos de renúncia a aposentadoria. Admitida a consulta, propôs-se que fosse esclarecido ao consulente o que se segue: a) esta Corte de Contas já se posicionou, em sede de consulta, por meio do Acórdão 1.468/2005-Plenário, que é vedada a concessão de efeitos retroativos ao ato de renúncia, regendo-se, desse modo, o novo ato de aposentadoria pelo direito positivo vigente por ocasião do implemento dos seus requisitos, não sendo possível aproveitar direitos e vantagens atinentes à aposentadoria à qual se renuncia; b) é firme a jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que o período residual para contagem de licença prêmio passou a ser considerado para concessão de licença capacitação a partir da Lei 9.527/1997, sendo ilegal a contagem de tempo fracionado de licença prêmio, referente ao cumprimento de parte do período aquisitivo, para fins de aposentadoria. Posteriormente, em atendimento a despacho do Ministro-relator, concluiu-se que as decisões havidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da matéria conhecida como ‘desaposentação’ em nada repercutem na consulta ora em análise.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Ante o exposto, propõe-se o que se segue:

- a) conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso I, §§ 1º e 2º do RI/TCU;
- b) responder ao consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que:
 - b.1) esta Corte de Contas já se posicionou, em sede de consulta, por meio do Acórdão 1.468/2005-Plenário, que é vedada a concessão de efeitos retroativos ao ato de renúncia, regendo-se, desse modo, o novo ato de aposentadoria pelo direito positivo vigente por ocasião do implemento dos seus requisitos, não sendo possível aproveitar direitos e vantagens atinentes à aposentadoria à qual se renuncia;
 - b.2) é firme a jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que o período residual para contagem de licença prêmio passou a ser considerado para concessão de licença capacitação a partir da Lei 9.527/1997, sendo ilegal a contagem de tempo fracionado de licença prêmio, referente ao cumprimento de parte do período aquisitivo, para fins de aposentadoria.
- c) encaminhar os autos ao Ministério Público junto ao TCU, com fulcro no RI/TCU, art. 62, III, para manifestação quanto ao mérito, em atendimento ao despacho do Ministro-relator;
- d) dar ciência ao consulente da resposta que vier a ser dada pelo Plenário;
- e) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU”.

2. Atendendo a solicitação por mim efetuada em despacho de peça 8, a representante do Ministério Público junto ao TCU emitiu o seguinte parecer (peça 12):

“4. Adiantamo-nos em manifestar nossa concordância com as conclusões trazidas pela Unidade Técnica.

5. Sugerimos apenas uma modificação na redação do item ‘b.2’ da proposta de encaminhamento supracitada, de forma a expressar a base normativa que veda o aproveitamento de tempo residual para fins de se obter novo período de licença prêmio. O artigo 7.º, parágrafo único, da Lei n.º 9.527/1997 estabelece expressamente que:

Parágrafo único. Fica resguardado o direito ao cômputo do tempo de serviço residual para efeitos de concessão da licença capacitação.

6. Além disso, o saldo de licença-prêmio já incorporada e reconhecida na primeira aposentadoria não se comunica com a segunda aposentadoria, dada a vedação de se conferir efeitos retroativos ao ato de renúncia, o que foi respondido no item ‘b.1’ desta consulta. Logo, o eventual saldo de licença-prêmio obtida na primeira aposentadoria não poderia ser pago em caso de renúncia da primeira aposentadoria e no momento da segunda inativação. Entendemos importante aclarar também esse aspecto, a fim de responder claramente ao questionamento feito pelo consulente no item ‘b’ do item 4 da consulta de peça n.º 1.

7. Por todo o exposto, esta representante do Ministério Público acolhe a proposta firmada pela Sefip às peças n.ºs 9/11, com os seguintes ajustes no encaminhamento constante do item 34 da instrução de peça n.º 9:

7.1. que o item ‘b.2’ passe a ter a seguinte redação:

‘b.2) é firme a jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que o período residual para contagem de licença prêmio passou a ser considerado para concessão de licença capacitação a partir da Lei n.º 9.527/1997, **por força da disposição constante do parágrafo único do artigo 7.º da mesma lei**, sendo ilegal a contagem de tempo fracionado de licença prêmio, referente ao cumprimento de parte do período aquisitivo, para fins de aposentadoria;

7.2. que seja inserido o item ‘b.3’ na proposição:

‘b.3) não há amparo legal para o pagamento de resíduo de licença-prêmio já adquirida e reconhecida na primeira aposentadoria, tornada sem efeito por ato de renúncia e após nova inativação, uma vez que não se pode conferir efeitos retroativos ao ato de renúncia, como já respondido no item ‘b.1’ desta consulta’.”.



3. Estando os autos em meu gabinete, sobreveio solicitação de acesso ao feito (peças 13 a 15), formulada pela Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados, mediante os Ofícios 8 a 10/2019/Secin, de 12/4/2019.

É o Relatório.

VOTO

Em exame, consulta encaminhada a esta Corte de Contas pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Waldir Maranhão, mediante o Ofício 644/16/GP (peça 1), de 23/5/2016, com o objetivo de dirimir dúvidas a respeito dos efeitos da renúncia de aposentadoria.

2. Para tanto, apresentou os seguintes quesitos:

“a) o servidor público que renuncia a uma aposentadoria, para utilizar/averbar o tempo de serviço/contribuição em outro órgão ou cargo em que será novamente inativado, continua a fazer jus aos direitos e vantagens já incorporados/adquiridos, com base em legislação já revogada (a exemplo de anuênio, quintos – VPNI) e que eram recebidos/pagos na aposentadoria renunciada, podendo percebê-los na remuneração ou na aposentadoria do outro órgão?

b) de igual modo, no exemplo acima, saldo de licença-prêmio, desde que não alcançado pela prescrição, pode ser reconhecido e indenizado pelo órgão que concede a segunda aposentadoria na qual se averbou tempo de serviço/contribuição que ensejou a existência do referido saldo ao tempo da primeira aposentadoria, estando atualmente revogado o instituto da licença-prêmio?”.

3. Na instrução inicial (peça 5), a Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip propôs, em pareceres uniformes, o conhecimento da consulta e o encaminhamento ao consulente dos seguintes esclarecimentos:

“b.1) esta Corte de Contas já se posicionou, em sede de consulta, por meio do Acórdão 1468/2005-Plenário, que é vedada a concessão de efeitos retroativos ao ato de renúncia, regendo-se, desse modo, o novo ato de aposentadoria pelo direito positivo vigente por ocasião do implemento dos seus requisitos, não sendo possível aproveitar direitos e vantagens atinentes à aposentadoria à qual se renuncia;

b.2) é firme a jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que o período residual para contagem de licença prêmio passou a ser considerado para concessão de licença capacitação a partir da Lei 9.527/97, sendo ilegal a contagem de tempo fracionado de licença prêmio, referente ao cumprimento de parte do período aquisitivo, para fins de aposentadoria”.

4. Mediante o despacho de peça 8, determinei a restituição dos autos à Sefip, com posterior retorno ao meu gabinete, após oitiva do Ministério Público junto ao TCU, para que se manifestasse sobre o eventual impacto, na matéria em exame, da decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do RE 661.256, de 26/10/2016, que, reconhecendo a existência de repercussão geral na questão constitucional suscitada, firmou o seguinte entendimento:

“No âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à ‘desaposentação’, sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91”.

5. Fundamentou essa minha decisão a disposição contida no art. 40, § 12, da Constituição Federal, segundo a qual o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

6. Em nova instrução (peça 9), a Sefip concluiu que a decisão adotada pela Suprema Corte acerca da desaposentação em nada repercutiria na consulta em análise, razão pela qual reapresentou as propostas da manifestação anterior, transcritas acima.

7. O **Parquet** especializado anuiu à proposta apresentada pela unidade técnica, sugerindo, apenas, uma modificação na redação do item “b.2”, de forma a expressar a base normativa que veda o aproveitamento de tempo residual para fins de obtenção de novo período de licença prêmio, qual seja, o art. 7º, parágrafo único, da Lei 9.527/1997.

8. Outrossim, sugeri o encaminhamento de um terceiro esclarecimento ao consulente, **in verbis**:

“b.3) não há amparo legal para o pagamento de resíduo de licença-prêmio já adquirida e reconhecida na primeira aposentadoria, tornada sem efeito por ato de renúncia e após nova

inativação, uma vez que não se pode conferir efeitos retroativos ao ato de renúncia, como já respondido no item 'b.1' desta consulta".

9. Feita essa breve contextualização, passo ao exame do feito.

10. De início, assinalo que a presente consulta preenche os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992 e 264, incisos I e IV, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, razão pela qual pode ser conhecida por este Tribunal.

11. No mérito, antes de adentrar ao exame das propostas apresentadas nos autos, devo registrar que, após os pronunciamentos da Sefip e do **Parquet**, este Tribunal apreciou consulta formulada pela então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TC 006.542/2013-1), versando sobre a mesma temática ora em exame, ou seja, sobre os efeitos produzidos pela averbação de tempo de contribuição, quando decorrente de renúncia à aposentadoria estatutária, em relação aos direitos adquiridos com base em normas já revogadas.

12. Ao submeter o citado processo à apreciação do Tribunal, o Relator do feito, Exmo. Ministro Vital do Rêgo, consignou que, malgrado a consulta não tratasse da possibilidade da renúncia à aposentadoria (desaposentação) no serviço público, considerou também a decisão adotada pelo STF no julgamento conjunto de vários recursos extraordinários, dentre eles o RE 661.256, sob a justificativa de que o principal fundamento jurídico que fez prevalecer o entendimento da Corte Suprema, qual seja, a ausência de previsão legal do direito de desaposentação para o regime geral de previdência, também se aplicaria aos regimes próprios, os quais não contemplariam, de igual modo, previsão legal para a desaposentação.

13. Segundo o nobre Relator, a resposta à aludida consulta deveria se harmonizar com o entendimento desta Corte de Contas e no âmbito do Poder Judiciário até o sobredito julgamento do Supremo, e a partir dele.

14. Na compreensão de Sua Excelência, o principal fundamento para aplicar também aos integrantes do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS a tese firmada pelo STF nas decisões proferidas nos REs 381.367, 827.833 e 661.256, de não permitir a desaposentação no Regime Geral de Previdência Social – RGPS, era o princípio da isonomia, associado ao caráter estatutário do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, além da inexistência de previsão legal nesse sentido.

15. A partir dessa compreensão, este Tribunal decidiu, mediante o Acórdão 2.126/2018-TCU-Plenário, responder à consultante que:

“9.2.1. até o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na sessão de 26/10/2016, no julgamento dos Recursos Extraordinários 381.367, 827.833 e 661.256, a jurisprudência desta Corte de Contas se firmou no sentido de que a averbação de tempo de serviço em outro órgão do serviço público federal, em decorrência de renúncia à aposentadoria era possível, não podendo, entretanto, produzir direitos de caráter personalíssimo, remuneratório ou não (como quintos, adicional por tempo de serviço, licença prêmio por assiduidade etc.), fundados em normas já revogadas à época do novo pedido de aposentadoria;

9.2.2. em face do referido julgamento do STF, em razão de não haver, por ora, previsão legal do direito à desaposentação para os servidores públicos, não é possível a renúncia à aposentadoria vinculada a regime próprio de previdência com objetivo de contagem de tempo de contribuição já utilizado, em outro benefício, seja vinculado a regime próprio, seja vinculado ao regime geral.

9.2.3. esclarecer quanto à possibilidade de ocorrer a renúncia formal à aposentadoria estatutária nos casos em que o servidor não tiver recebido proventos com vencimentos, ou seja, quando não houver usufruído efetivamente a condição de aposentado, enquanto ocupante do novo cargo público (recebimento de proventos sem a contraprestação laboral); [redação posteriormente alterada, pelo Acórdão 193/2022-TCU-Plenário, para “9.2.3. ressalva-se do disposto no subitem 9.2.2 a possibilidade de ocorrer a renúncia formal à aposentadoria estatutária nos casos em que o servidor não houver usufruído efetivamente a condição de

aposentado no cargo anterior (recebimento de proventos sem a contraprestação laboral), sejam os cargos acumuláveis ou não, nos termos da Constituição Federal;”].”

16. Transcrevo a seguir, por pertinente, a ementa desse julgado:

“CONSULTA. DÚVIDAS ACERCA DOS EFEITOS DA AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO ORIUNDO DE RENÚNCIA DE APOSENTADORIA. PRECEDENTES DO TCU SOBRE O TEMA. INEXISTÊNCIA DE CONFLITO COM O ART. 100 DA LEI 8.112/1990. REFLEXOS APÓS O JULGAMENTO DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS 381.367, 827.833 E 661.256. IMPOSSIBILIDADE DE DESAPOSENTAÇÃO NO ÂMBITO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL VINCULADOS À UNIÃO EM VIRTUDE DA INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. ESCLARECIMENTO. ARQUIVAMENTO. - A renúncia à aposentadoria qualificada pela intenção de utilizar o tempo averbado na primeira jubilação em futura inativação é o que se denomina desaposentação; - A partir do julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários 381.367, 827.833 e 661.256, firmou-se, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, o entendimento no sentido de que, por não haver (por ora) previsão legal do direito à ‘desaposentação’, não é possível deferir, âmbito do Regime Geral de Previdência social, pedidos de renúncia de aposentadoria com objetivo de utilizar o tempo averbado em inativação posterior. - Do mesmo modo, por não haver previsão legal do direito de ‘desaposentação’ no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social vinculados à União, também não é possível deferir, nesses regimes, pedidos de renúncia de aposentadoria que tenham por intenção utilizar o tempo averbado em jubilação futura”.

17. Recentemente, este Tribunal decidiu, em sede de embargos de declaração, mediante o Acórdão 193/2022-Plenário, em observância aos princípios da segurança jurídica e da isonomia, modular o alcance do supracitado Acórdão 2.126/2018-TCU-Plenário, para que passasse a produzir efeitos somente a partir do julgamento dos aclaratórios, ou seja, de 2/2/2022.

18. Na ocasião, o Relator do feito, Ministro Vital do Rêgo, justificou essa modulação no seguinte:

“Destaco, de ofício, na presente fase processual que, em face dos Recursos Extraordinários 381.367, 827.833 e 661.256, que tramitaram no STF e que trataram em conjunto, da impossibilidade de desaposentação no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, foram opostos embargos de declaração, os quais foram julgados pela Suprema Corte na sessão de 6/2/2020. Na ocasião, os ministros do STF, por maioria, deram provimento parcial aos embargos para, entre outros, modular os efeitos da decisão nos termos a seguir.

O Tribunal, por maioria, deu parcial provimento aos embargos de declaração, para assentar a irrepetibilidade dos valores alimentares recebidos de boa-fé, por força de decisão judicial, até a proclamação do resultado deste julgamento, e alterou a tese de repercussão geral, que ficou assim redigida:

‘No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à ‘desaposentação’ ou à ‘reaposentação’, sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91’.

Em seguida, o Tribunal, por maioria, decidiu preservar as hipóteses relativas às decisões transitadas em julgado até a data deste julgamento.

Ao final, a decisão proferida em sede de embargos de declaração para os referidos julgados restou assim ementada:

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TEMA 503 DA REPERCUSSÃO GERAL. DESAPOSENTAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. EXTENSÃO AO INSTITUTO DA REAPOSENTAÇÃO. AMPLIAÇÃO DA TESE, UNICAMENTE PARA FINS DE ESCLARECIMENTOS. IRREPETIBILIDADE DOS VALORES ALIMENTARES RECEBIDOS DE BOA-FÉ, POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL, ATÉ A PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO DESTA JULGAMENTO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DO JULGADO, PARA PRESERVAR

AS HIPÓTESES RELATIVAS ÀS DECISÕES TRANSITADAS EM JULGADO ATÉ A DATA DESTA JULGADO. 1. Embargos de declaração em face de acórdão que tratou do Tema 503 da repercussão geral: 'Conversão de aposentadoria proporcional em aposentadoria integral por meio do instituto da desaposentação'. 2. A parte embargante alega omissão no julgado, que teria deixado de abordar o instituto conhecido como 'reaposentação'. 3. Embora o resultado final do julgamento não tenha sido favorável à recorrente, a 'reaposentação' foi, sim, tratada no acórdão embargado. 4. Para fins de esclarecimento, sem alteração no que foi decidido, recomenda-se ampliar a tese de repercussão geral, incluindo-se o termo 'reaposentação'. 5. Diante da boa-fé dos beneficiários, bem como da natureza alimentar da aposentadoria, reputa-se desnecessária a devolução dos valores recebidos, até a proclamação do resultado do julgamento destes embargos de declaração. 6. Em relação aos segurados que usufruem da desaposentação em razão de decisão judicial transitada em julgado até a data do julgamento destes embargos declaratórios, considera-se legítima a modulação dos efeitos, em conformidade com os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança. Vencido, em parte, o Ministro Redator para o Acórdão, unicamente quanto ao marco temporal. 7. Embargos de Declaração conhecidos para dar-lhes provimento parcial, para: a) acompanhar a proposta de alteração da tese de repercussão geral apresentada pelo Ilustre Ministro Relator, nos seguintes termos: 'No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação' ou à reaposentação, sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91'; b) modular os efeitos do acórdão embargado e da tese de repercussão geral, de forma a preservar a desaposentação aos segurados que tiveram o direito reconhecido por decisão judicial transitada em julgado até a data deste julgamento; c) declarar a desnecessidade de repetição dos valores recebidos a título de desaposentação até a data deste julgamento. (RE 827.833 ED, Relator: DIAS TOFFOLI, Relator p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 6/2/2020, Acórdão Eletrônico DJe-172. Publicado em 8/7/2020)

Considerando a modulação conferida pelo STF em 2020, ao que havia restado decidido no julgamento dos RE's 381.367, 827.833 e 661.256 em 2016 (com publicação em 2017) e tendo em vista que até o julgamento de tais recursos extraordinários, a jurisprudência desta Corte de Contas, alinhada com o entendimento pacífico no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, era no sentido de ser possível a renúncia a benefício de aposentadoria, permitindo ao servidor utilizar o tempo de serviço/contribuição eventualmente desarverbado para o fim de obter benefício financeiramente mais vantajoso no mesmo ou em outro regime previdenciário, faz imperioso modular os efeitos do Acórdão 2126/2018-TCU-Plenário, em observância aos princípios da segurança jurídica e da isonomia.

Para tanto, sugiro que o Acórdão 2126/2018-TCU-Plenário passe a produzir efeitos a partir da presente deliberação.

19. Destarte, o atual entendimento deste Tribunal, assente no Acórdão 2.126/2018-Plenário, com eficácia a partir do Acórdão 193/2022-Plenário, e baseado no entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Recursos Extraordinários 381.367, 827.833 e 661.256, é no sentido da inexistência, por ora, de previsão legal do direito à desaposentação para os servidores públicos, não sendo possível a renúncia à aposentadoria vinculada a regime próprio de previdência com objetivo de contagem de tempo de contribuição já utilizado em outro benefício, seja vinculado a regime próprio, seja vinculado ao regime geral.

20. Feito esse importante registro, passo a me debruçar sobre os exames proferidos nos autos.

21. De pronto, aquiesço, na essência, às propostas apresentadas pela Sefip, com os ajustes ofertados pelo douto **Parquet**, cujas análises e conclusões incorporo às minhas razões de decidir.

22. Os esclarecimentos sugeridos permanecem alinhados à jurisprudência atualizada deste Tribunal, desde que, todavia, direcionados às situações constituídas até 2/2/2022, haja vista que, após

essa data, segundo entendimento firmado no Acórdão 2.126/2018-TCU-Plenário, não é mais possível a desaposentação no serviço público.

23. Tal jurisprudência, assentada no Acórdão 1.468/2005-Plenário, a qual foi confirmada no Acórdão 2.126/2018-Plenário e cuja aplicação foi modulada pelo Acórdão 193/2022-Plenário, é no sentido de que, até o julgamento pelo STF dos Recursos Extraordinários 381.367, 827.833 e 661.256, era possível a averbação de tempo de serviço em outro órgão do serviço público federal, em decorrência de renúncia à aposentadoria, vedada, contudo, a concessão de efeitos retroativos a esse ato de renúncia, regendo-se, desse modo, o novo ato de aposentação pelo direito positivo vigente por ocasião do implemento dos seus requisitos, e não sendo possível, por conseguinte, o aproveitamento de direitos e vantagens atinentes à aposentadoria renunciada.

24. Com efeito, relativamente à possibilidade de concessão de efeitos retroativos ao ato de renúncia de aposentadoria, perquirida no questionamento “a” da consulta, tal matéria foi enfrentada por este Tribunal, com proficiência, no citado Acórdão 1.468/2005-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, ocasião em que, ao responder consulta similar à ora examinada, esclareceu que *“apenas após a efetiva renúncia da aposentadoria anterior, o tempo de serviço que lhe deu suporte e foi nela empregado pode ser novamente utilizado para respaldar a aquisição de direito à nova aposentadoria, ou seja, somente a partir desse momento, pode haver a transmutação da mera expectativa de direito em direito adquirido, vedada a concessão de efeitos retroativos ao ato de renúncia, regendo-se, desse modo o novo ato de aposentadoria pelo direito positivo vigente por ocasião do implemento dos seus requisitos”*.

25. Como ressaltou o ilustre Relator, a renúncia à aposentadoria somente produz efeitos imediatos e para o futuro, não tendo, por conseguinte, o condão de operar retroativamente para pôr o interessado na nova aposentadoria em uma situação jurídica em que não se encaixa. Ou seja, constitui ato jurídico constitutivo negativo, ou desconstitutivo, pelo fato de desfazer aposentadoria válida e eficaz, operando, dessa forma, efeitos **ex nunc**, não sendo, por isso, passível de ter efeitos retroativos.

26. Assim, a definição do momento em que se forma o direito à nova aposentadoria é fundamental para o deslinde da consulta. A aquisição do direito ocorre no exato momento em que se formaliza a renúncia, com efeitos a serem produzidos para o futuro. É a partir desse momento que se verificam os direitos decorrentes da legislação vigente.

27. Apenas com a renúncia ao benefício anterior é possível cogitar-se na formação de direito novo, razão pela qual ela não poderia produzir direitos fundados em normas já revogadas, pois a concessão é regida pelas normas vigentes no momento em que os requisitos legais e constitucionais são implementados, não havendo suporte legal para que o servidor tenha sua aposentadoria regulada por normas já revogadas.

28. Nesse sentido, transcrevo excerto do Acórdão 1.232/2010-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro José Jorge:

“PESSOAL. APOSENTADORIA. IMPOSSIBILIDADE DE RENÚNCIA COM EFEITOS RETROATIVOS. UTILIZAÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO PARA CONCESSÃO DE VANTAGENS NÃO MAIS VIGENTES AO TEMPO DA NOVA APOSENTADORIA. ILEGALIDADE. NEGATIVA DE REGISTRO. DETERMINAÇÕES. - Não se admite a atribuição de efeitos retroativos ao ato de renúncia de aposentadoria anterior, de modo a se conferir, no âmbito da nova aposentadoria, vantagens não mais subsistentes no ordenamento jurídico. (destaque acrescido)

(...)

4. Inobstante ser pacífica a jurisprudência deste Tribunal, bem assim do Poder Judiciário, quanto à possibilidade de renúncia de aposentadoria anterior, para fins de contagem do tempo de serviço nela empregado em nova aposentadoria, a ressalva que se faz a esse entendimento é relativa à atribuição de efeitos retroativos ao ato de renúncia. (destaque acrescido)

(...)

8. Assim, malgrado seja a aposentadoria um direito patrimonial disponível, passível de ser renunciado a qualquer tempo, de forma irrevogável, é certo também que esse ato de renúncia submete-se ao ordenamento jurídico vigente ao tempo de seu exercício, haja vista tratar-se de um 'direito patrimonial personalíssimo de caráter abdicativo (...).

9. Com efeito, os atos jurídicos produzem efeitos imediatos e para o futuro, salvo expressa previsão legal no sentido contrário, possibilitando a aplicação da norma vigente anteriormente a sua prática, de modo, por exemplo, a se conferir direitos que não mais subsistem no ordenamento jurídico. Isso tudo, é claro, em atenção à segurança que regem as relações jurídicas no direito pátrio”.

29. Conclui-se, destarte, que a aposentadoria se regula pela lei vigente ao tempo em que forem implementados todos os requisitos necessários, não havendo direito adquirido à manutenção de eventuais benefícios previstos ao início ou no curso da formação desses requisitos.

30. Esse entendimento foi ratificado no Acórdão 2.126/2018-Plenário, em cujo voto condutor constou que “o servidor, ao renunciar a sua aposentadoria com objetivo de aproveitar o tempo de contribuição a ela agregado, renuncia também aos eventuais direitos adquiridos incorporados à concessão. Trata-se, portanto, de escolha do servidor interessado. Em outras palavras, quando o inativo qualifica sua renúncia à aposentadoria com a intenção de desaverbar o tempo de contribuição nela utilizado com objetivo de utilizá-lo em outra aposentadoria (desaposentação), está abrindo mão, inclusive, dos eventuais direitos pecuniários adquiridos e incorporados nos proventos da primeira jubilação”.

31. É baseado nesse entendimento que, relativamente à possibilidade de reconhecimento e correspondente indenização de resíduo de licença prêmio já computada na primeira aposentadoria, tornada sem efeito por ato de renúncia, e após nova inativação, perquirida no questionamento “b” da consulta, tenho por correta a posição defendida nos autos no sentido de que não há amparo legal para a utilização, na nova aposentadoria, de saldo de licença prêmio ao tempo da aposentadoria renunciada.

32. A propósito, o período residual para contagem de licença prêmio passou a ser considerado para concessão de licença capacitação a partir da Lei 9.527/1997, por força da disposição constante do parágrafo único do artigo 7º da mesma lei, sendo ilegal, a partir de então, a contagem de tempo fracionado de licença prêmio, referente ao cumprimento de parte do período aquisitivo, para fins de aposentadoria.

33. Vale ressaltar que essa restrição imposta ao cômputo de tempo residual de licença prêmio, para fins de aposentadoria, se estende, por óbvio, ao aproveitamento do referido tempo para fins de pagamento em pecúnia.

34. Concluo repisando que, embora não tenha sido esta a razão da presente consulta, não há mais a possibilidade jurídica de utilização do tempo de contribuição anterior, mediante renúncia de aposentadoria, para cômputo em nova aposentadoria, segundo o atual entendimento deste Tribunal, a partir da decisão do STF nos Recursos Extraordinários 381.367, 827.833 e 661.256, consubstanciado no Acórdão 2.126/2018-Plenário.

35. Ressalto, apenas, que, em face da modulação do alcance desse **decisum**, promovida pelo Acórdão 193/2022-Plenário, tal entendimento aplica-se às situações constituídas a partir dessa decisão, ou seja, de 2/2/2022.

36. Às anteriores, prevalece o entendimento do Tribunal no sentido da possibilidade de desaposentação, sem, contudo, a concessão de efeitos retroativos ao ato de renúncia, regendo-se, desse modo, o novo ato de aposentadoria pelo direito positivo vigente por ocasião do implemento dos seus requisitos, não sendo possível, portanto, aproveitar direitos e vantagens atinentes à aposentadoria à qual se renuncia, tais como licença prêmio.

37. Destarte, acolho as propostas apresentadas nos autos, com alguns ajustes de redação, para nelas incorporar o atual entendimento do Tribunal sobre renúncia à aposentadoria, contido no Acórdão 2.126/2018-Plenário.



Diante do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de junho de 2022.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1342/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.881/2016-4.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Câmara dos Deputados.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pela Presidência da Câmara dos Deputados acerca da percepção de direitos e vantagens, em caso de renúncia de aposentadoria, na remuneração ou na aposentadoria de outro órgão,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente consulta, com base no art. 264, incisos I e IV, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, para, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, esclarecer ao consulente que:

9.1.1. conforme decidido, em sede de consulta, por meio do Acórdão 2.126/2018-Plenário, aplicável às situações constituídas a partir do Acórdão 193/2022-Plenário, em face do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Recursos Extraordinários 381.367, 827.833 e 661.256, não há, por ora, previsão legal do direito à desaposentação para os servidores públicos, não sendo possível a renúncia à aposentadoria vinculada a regime próprio de previdência com objetivo de contagem de tempo de contribuição já utilizado, em outro benefício, seja vinculado a regime próprio, seja vinculado ao regime geral, ressalvando a possibilidade de ocorrer a renúncia formal à aposentadoria estatutária nos casos em que o servidor não houver usufruído efetivamente a condição de aposentado no cargo anterior (recebimento de proventos sem a contraprestação laboral), sejam os cargos acumuláveis ou não, nos termos da Constituição Federal;

9.1.2. consoante se posicionou esta Corte de Contas no supracitado Acórdão 2.126/2018-Plenário, até o referido julgamento do STF, a jurisprudência desta Corte de Contas, assente, por exemplo, no Acórdão 1.468/2005-Plenário, se firmou no sentido de que a averbação de tempo de serviço em outro órgão do serviço público federal, em decorrência de renúncia à aposentadoria, era possível, não podendo, entretanto, produzir direitos de caráter personalíssimo, remuneratório ou não (como quintos, adicional por tempo de serviço, licença prêmio por assiduidade etc.), fundados em normas já revogadas à época do novo pedido de aposentadoria;

9.1.3. baseado nessa jurisprudência, não há amparo legal para o pagamento de resíduo de licença prêmio já adquirida e reconhecida na primeira aposentadoria, tornada sem efeito por ato de renúncia, e após nova inativação, ante a impossibilidade de se conferir efeitos retroativos ao ato de renúncia;

9.1.4. o período residual para contagem de licença prêmio passou a ser considerado para concessão de licença capacitação a partir da Lei 9.527/1997, por força da disposição constante do parágrafo único do art. 7º da mesma lei, sendo ilegal, a partir de então, a contagem de tempo fracionado de licença prêmio, referente ao cumprimento de parte do período aquisitivo, para fins de aposentadoria;

9.2. dar ciência desta decisão à Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados, em atenção aos Ofícios 8 a 10/2019/Secin, de 12/4/2019; e

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 21/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 8/6/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1342-21/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral