GRUPO I – CLASSE VI – Plenário
TC 015.709/2022-1
Natureza: Aposentadoria
Órgão: Tribunal Regional Federal da 4ª Região
Interessada: Marilda Cruz do Nascimento (404.557.260-00).
Representação legal: não há

SUMÁRIO: APOSENTADORIA. ATRIBUIÇÃO EM EXCESSO DE ANUÊNIOS, DECORRENTE DO CÔMPUTO DE TEMPOS DESCONTÍNUOS DE SERVIÇO PRESTADOS À ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. INCLUSÃO, NOS PROVENTOS, DE "QUINTOS" DE FUNÇÕES COMISSIONADAS EXERCIDAS POSTERIORMENTE À EDIÇÃO DA LEI 9.624/1998. ILEGALIDADE. NEGATIVA DE REGISTRO. INCIDÊNCIA, NO TOCANTE AOS "QUINTOS", DA MODULAÇÃO DE EFEITOS ESTABELECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 638.115. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip), a qual contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica e da representante do Ministério Público nos autos:

"***INTRODUÇÃO***

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

2. O ato deste processo pertence ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

EXAME TÉCNICO

Procedimentos aplicados

3. Os procedimentos para exame, apreciação e registro de atos de pessoal encontram-se estabelecidos na Instrução Normativa TCU 78/2018 e na Resolução TCU 206/2007.

.....

Exame das Constatações

9. ***Ato: 117532/2019 - Inicial – Interessada: MARILDA CRUZ DO NASCIMENTO***

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

9.2. Constatações e análises:

9.2.1. Rubrica '116034 - VPNI FC-04 MP 2225-45/01 (Vantagem de caráter pessoal - Incorporação de quintos/décimos de função)' - R$ 1.790,67.

Análise da Equipe Técnica: ***ilegal***

É ilegal a concessão da vantagem de quintos em razão do exercício de funções comissionadas após o advento da Lei 9.624/1998.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71726246.

Nesse caso, como a incorporação de quintos entre o período de 8/4/1998 a 4/9/2001 está amparada por decisão administrativa, será proposta determinação para absorção da rubrica, consoante decidido pelo STF no âmbito do RE 638.115/CE.

9.2.2. No tempo calculado para fins de anuênio foram computados períodos não contínuos.

Análise da Equipe Técnica: ***ilegal***

A interessada possui adicional de tempo de serviço em percentual superior ao entendimento do TCU, em razão de ter computado tempo de serviço público não contínuo. Na presente hipótese, a servidora perdeu o vínculo com a administração antes da vigência da Lei 8.112/1990, só vindo a tomar posse no cargo em que se deu a aposentadoria bem após a vigência da aludida Lei 8.112/1990, em 15/7/1996, o que lhe garante um pagamento de no máximo 2% de ATS, segundo jurisprudência do TCU. Nesse sentido, o pagamento da presente rubrica está ilegal, devendo ser recalculado.

9.2.3. Rubrica '116035 - VPNI FC-05 MP 2225-45/01 (Vantagem de caráter pessoal - Incorporação de quintos/décimos de função)' - R$ 686,89.

Análise da Equipe Técnica: ***ilegal***

É ilegal a concessão da vantagem de quintos em razão do exercício de funções comissionadas após o advento da Lei 9.624/1998.

Nesse caso, como a incorporação de quintos entre o período de 8/4/1998 a 4/9/2001 está amparada por decisão administrativa, será proposta determinação para absorção da rubrica, consoante decidido pelo STF no âmbito do RE 638.115/CE.

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

9.4. ***Encaminhamento do ato:***

9.4.1. Considerar ILEGAL e recusar registro do ato de aposentadoria de MARILDA CRUZ DO NASCIMENTO do quadro de pessoal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com base nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal, 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 260, § 1º, do Regimento Interno.

.....

CONCLUSÃO

10. A abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito fundamentam convicção de que o ato 117532/2019 pode ser apreciado pela ***ilegalidade****, em razão das irregularidades apontadas no item Exame das Constatações desta instrução, que representam afronta à legislação e à jurisprudência de referência.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

11.1. considerar ILEGAL e recusar registro do ato de aposentadoria de MARILDA CRUZ DO NASCIMENTO do quadro de pessoal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região;

11.2. com fulcro no art. 262, ***caput****, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região que:*

11.2.1. promova, no prazo de 30 (trinta) dias, o destaque da(s) parcela(s) de quintos incorporada(s) com amparo em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 a 4/9/2001 e transforme-a(s) em 'Parcela Compensatória' a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, consoante decidido pelo STF no RE 638.115/CE, caso a incorporação tenha se dado por decisão administrativa ou por decisão judicial não transitada em julgado;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71726246.

11.2.2. no prazo de trinta dias, contados da ciência da decisão, envie a este Tribunal documentos comprobatórios de que o(a) interessado(a) cujo ato foi impugnado está ciente do julgamento deste Tribunal;

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

11.2.4. dispense a devolução dos valores indevidamente recebidos de boa-fé até a data da ciência, pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, do acórdão que vier a ser proferido, com base no Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU;

11.2.5. promova o recálculo, no prazo 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência desta deliberação, sujeitando-se a autoridade administrativa omissa à responsabilidade solidária, do valor atualmente pago relativo à rubrica apontada, em face de manifesta ilegalidade."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71726246.

VOTO

Trago este processo à apreciação do Plenário atendendo a sugestão nesse sentido apresentada, na sessão de 6/9/2022 da Primeira Câmara, pelos gabinetes dos Ministros Jorge Oliveira e Marcos Bemquerer Costa. O motivo para tanto seria a existência de deliberações divergentes no âmbito desta Corte envolvendo o cômputo de tempos de serviço descontínuos, prestados a órgãos e entidades federais, para a concessão de anuênios.

2. Pois bem, em exame, a aposentadoria da sra. Marilda Cruz do Nascimento, ex-servidora do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4).

3. Instruindo o feito, a Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip) propugna a negativa de registro do ato em face das seguintes ocorrências:

a) inclusão, nos proventos, de "quintos" de funções comissionadas exercidas em período posterior ao advento da Lei 9.624/1998; e

b) cômputo de períodos descontínuos de serviço público para concessão de anuênios.

4. O Ministério Público, em parecer subscrito pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, põe-se de acordo.

5. Acompanho, na íntegra, as conclusões dos pareceres.

6. Segundo informam os autos, a sra. Marilda Cruz do Nascimento teve incluídos, em seu benefício previdenciário, 3/5 de FC-4 e 1/5 de FC-5 vinculados ao exercício de funções comissionadas após a definitiva extinção do instituto de incorporação, ocorrida em 8/4/1998, com a publicação da Lei 9.624/1998.

7. A propósito, o entendimento fixado em regime de repercussão geral pelo STF é no sentido de que "*ofende o princípio da legalidade a decisão que concede a incorporação de quintos pelo exercício de função comissionada no período de 8/4/1998 até 4/9/2001, ante a carência de fundamento legal*" (Tema 395, RE 638.115).

8. Tal posicionamento, entretanto, sofreu, em embargos de declaração apreciados em 18/12/2019, modulação de efeitos, como segue:

> "*O Tribunal, por maioria, acolheu parcialmente os embargos de declaração, com efeitos infringentes, para <u>reconhecer indevida a cessação imediata do pagamento dos quintos quando fundado em decisão judicial transitada em julgado</u>* [...]. *No ponto relativo ao recebimento dos quintos em virtude de decisões administrativas, o Tribunal, em razão de voto médio, rejeitou os embargos e, reconhecendo a ilegitimidade do pagamento dos quintos, modulou os efeitos da decisão de modo que <u>aqueles que continuam recebendo até a presente data em razão de decisão administrativa tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores</u>.* [...] *Por fim, o Tribunal, por maioria, também modulou os efeitos da decisão de mérito do recurso, de modo a <u>garantir que aqueles que continuam recebendo os quintos até a presente data por força de decisão judicial sem trânsito em julgado tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores</u>* [...]" (grifei).

9. Assim, não havendo notícia nos autos de que as parcelas irregularmente incluídas nos proventos da interessada estejam assentadas em decisão judicial transitada em julgado, os "quintos" incorporados após a edição da Lei 9.624/1998, a despeito de sua ilicitude, poderão subsistir – nos exatos termos da deliberação do STF – "*até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores*".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71726248.

10. Relativamente aos anuênios, informa o TRF-4 que a sra. Marilda Cruz do Nascimento, admitida nos quadros do órgão em 15/7/1996, teve averbado, para a concessão da vantagem, o período de 3/11/1983 a 6/7/1989, laborado em empresa estatal federal.

11. A respeito, a jurisprudência desta Corte não admite o cômputo de períodos descontínuos de trabalho para obtenção do adicional. Em outras palavras, havendo intervalo entre o desligamento de um cargo público federal e a admissão em outro, o tempo de serviço prestado no primeiro vínculo não pode ser computado para a concessão de anuênios no segundo.

12. O ponto é bem ilustrado pelo Acórdão 1.424/2020-Plenário, item 9.1.1, proferido em consulta, vale dizer, e, portanto, com caráter normativo (cf. art. 1º, § 2º, da Lei 8.443/1992):

> "[...] *o rompimento do vínculo jurídico do servidor com a Administração Pública Federal é obstáculo ao restabelecimento de vantagens da Lei 8.112/1990, independentemente do momento em que o servidor é investido novamente em outro cargo público federal, se antes ou depois da revogação da legislação que instituiu a vantagem anteriormente concedida*".

13. Os fundamentos dessa deliberação foram expostos com percuciência no parecer então produzido pelo Procurador Marinus Eduardo Marsico, acolhido na íntegra pelo relator do feito, Ministro Raimundo Carreiro, o qual me permito reproduzir parcialmente:

> "*A despeito do aparente ineditismo dos questionamentos formulados na presente consulta, a matéria objeto de discussão está há muito consolidada na jurisprudência desse Tribunal.* [...]
>
> *De fato, a clareza dos entendimentos anteriores era tamanha, que houve necessidade, no âmbito do parecer técnico do órgão consulente, de se criar duas ficções jurídicas (manutenção e concessão), terminologicamente imprecisas, para tentar diferenciar duas situações jurídicas que na verdade são idênticas, e se referem ao aproveitamento do tempo de serviço exercido anteriormente ao rompimento de vínculo para gerar direito a vantagens estatutárias. A única variável que diferencia essas duas ficções seria o momento do reingresso do servidor na Administração Pública, se antes, ou depois da revogação da vantagem, o que, conforme ficou claro nos pareceres precedentes, é condição irrelevante para o desenrolar da matéria.*
>
> *Nesse sentido, a distinção que se tentou criar entre o que foi denominado de concessão e manutenção de vantagens estatutárias, não se justifica, pois nem o parecer técnico GM 13/2000, da AGU, nem os julgados do TCU restringem suas análises a situações em que a vantagem que se pretendia restabelecer já havia sido extinta do ordenamento jurídico no momento do reingresso do servidor. A questão central discutida nos referidos casos consistiu em analisar os efeitos da quebra de vínculo jurídico do servidor com a União, em relação aos respectivos direitos e deveres.*
>
> *E a conclusão que se chegou foi sempre cristalina no sentido de que a quebra de vínculo gera a cessação de direitos e obrigações do servidor para com a União e vice-versa, de modo que essa quebra de vínculo cria empecilho à contagem do tempo anterior ao rompimento para o restabelecimento de vantagens estatutárias. E isso não em razão de o reingresso do servidor ter ocorrido após a revogação da vantagem que se pretendia restabelecer, mas porque o rompimento de vínculo provocou a perda do direito que o servidor tinha a computar aquele tempo para aquela vantagem, assim como desobrigou a Administração Pública de concedê-la ou manter seu pagamento.*
>
> *Em outras palavras, fazendo alusão ao Parecer GM 13/2000* [adotado pelo então Advogado-Geral da União, Ministro Gilmar Mendes]*, quando ocorre o rompimento de vínculo do servidor com a Administração, aquela relação jurídica é desfeita, com todos os direitos e obrigações a ela inerentes. Com o reingresso do servidor aos quadros da*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71726248.

*União, uma nova relação se forma, a partir de um novo conjunto de direitos e obrigações, criando um novo regime jurídico a que o servidor está sujeito, não havendo nada o que se reclamar sobre **status quo ante**, visto que não há direito adquirido a regime jurídico. Tanto que, caso o servidor reingresse no serviço público anteriormente à revogação da vantagem, não há nenhum empecilho em que tal vantagem lhe seja concedida, desde que utilizando apenas o tempo exercido após o seu reingresso, visto que nenhum direito ou obrigação relativos à relação anterior pode ser exigido por nenhuma das partes*" (destaques acrescentados).

14. Para que não fiquem dúvidas quanto à extensão do julgado – repito, proferido em consulta, ou seja, com caráter normativo –, reproduzo, também, trecho do voto do relator, Ministro Raimundo Carreiro:

"*1ª QUESTÃO: 'A RUPTURA DO VÍNCULO JURÍDICO DO SERVIDOR COM A ADMINISTRAÇÃO É OBSTÁCULO À CONCESSÃO DE VANTAGENS ESTATUTÁRIAS QUANDO O SEU REINGRESSO OCORRE ANTES DA REVOGAÇÃO DESSAS VANTAGENS?'*

6. Quanto à primeira questão, todos os pareceres convergiram para a seguinte resposta:

*'em consonância com a jurisprudência dessa Corte de Contas, **o rompimento do vínculo** jurídico do servidor com a Administração Pública Federal é **obstáculo ao restabelecimento** de vantagens da Lei 8.112/1990, tais como quintos/décimos e anuênios, independentemente do momento em que o servidor é investido [novamente] no novo cargo público, se antes ou depois da revogação da legislação que instituiu a vantagem anteriormente concedida' (grifei).*

*7. Os fundamentos para a construção dessa primeira resposta foram detalhadamente apresentados pela unidade técnica e complementados pelo **Parquet** especializado, que incorporo a este Voto como razões de decidir, com os complementos que entendo pertinentes.*

*8. Ressalto que, conforme pontuado nos pareceres, a matéria em questão se encontra bem definida na jurisprudência deste Tribunal desde o **Acórdão 3.055/2009-Plenário** (relator: Ministro-substituto Weder de Oliveira)*" (sublinhei; o negrito é do original).

15. A mesma compreensão, vale dizer, foi externada pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) por meio da Nota Técnica 282/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP.

16. A propósito, não me parece demasiado assinalar que, no âmbito da administração federal, há muito a matéria se encontra pacificada, sendo raríssimos os casos de concessões irregulares. Na realidade, estas, quando ocorrem, via de regra envolvem órgãos do Poder Legislativo ou, mais frequentemente, do Poder Judiciário, onde tiveram origem, aliás, os questionamentos que ensejaram as duas manifestações desta Corte em consulta, acima citadas.

17. Em suma, o tempo de serviço prestado a empresa estatal pela sra. Marilda Cruz do Nascimento não poderia ser computado para fins de anuênios porquanto já configurado, quando de seu ingresso no TRF-4, o rompimento do vínculo anteriormente estabelecido com a administração federal.

18. Deve, pois, o órgão de origem providenciar a imediata exclusão do tempo de aproximadamente seis anos – prestado à estatal – indevidamente considerado na concessão da vantagem, reduzindo o percentual da gratificação de 8% para 2%.

19. Por fim, de passagem, observo que encaminhamento idêntico ao que ora apresento foi adotado em dois precedentes recentes deste Tribunal também envolvendo o TRF-4, órgão de origem da servidora tratada neste processo: Acórdão 3.536/2022-1ª Câmara, de minha relatoria, e Acórdão 4.582/2022-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71726248.

Diante do exposto, voto no sentido de que este Colegiado adote a deliberação que ora submeto a sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2022.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71726248.

ACÓRDÃO Nº 2100/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.709/2022-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VI – Aposentadoria
3. Interessada: Marilda Cruz do Nascimento (404.557.260-00).
4. Órgão: Tribunal Regional Federal da 4ª Região.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de aposentadoria concedida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal e nos arts. 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. considerar ilegal o ato de aposentadoria de interesse da sra. Marilda Cruz do Nascimento, recusando seu registro;

9.2. dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas, em boa-fé, pela interessada, consoante o Enunciado 106 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal;

9.3. determinar ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região que:

9.3.1. faça cessar, no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência desta deliberação, os pagamentos decorrentes do ato impugnado, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, consoante disposto nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 262 do Regimento Interno desta Corte;

9.3.2. corrija o percentual de anuênios atribuído à interessada, excluindo, para tanto, os períodos descontínuos de trabalho prestados à administração federal;

9.3.3. transforme a vantagem de "quintos/décimos" atribuída à sra. Marilda Cruz do Nascimento, decorrente do exercício de funções comissionadas posteriormente a 8/4/1998, em parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 638.115;

9.3.4. dê ciência desta deliberação à interessada, alertando-a de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos, caso não providos, não a exime da devolução dos valores indevidamente percebidos após a notificação;

9.3.5. envie a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, por cópia, comprovante de que a sra. Marilda Cruz do Nascimento teve ciência desta deliberação;

9.4. esclarecer à unidade de origem, com supedâneo no art. 262, § 2º, do Regimento Interno, que a concessão considerada ilegal poderá prosperar mediante a emissão e o encaminhamento a este Tribunal de novo ato concessório, escoimado das irregularidades apontadas nestes autos.

10. Ata n° 36/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/9/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2100-36/22-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71726249.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator) e Jorge Oliveira.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71726249.