GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 037.351/2020-6
Natureza(s): I Pedido de reexame(Aposentadoria)
Órgão/Entidade: Universidade Federal de Minas Gerais
Interessada: Iolanda Riberto Torres (481.291.006-49)
Recorrente: Universidade Federal de Minas Gerais
Representação legal: não há

SUMÁRIO: APOSENTADORIA. UFMG. CONTABILIZAÇÃO INDEVIDA, PARA TOTALIZAR DEZ ANOS DE CARREIRA EXIGIDOS NO ART. 6º, INCISO IV, DA EC 41/2003, DO TEMPO EM CARGOS DISTINTOS, COM CARACTERÍSTICAS DÍSPARES E NÍVEIS DE ESCOLARIDADE DIFERENTES, ACESSÍVEIS SOMENTE POR CONCURSO PÚBLICO (AUXILIAR EM ADMINISTRAÇÃO E BIBLIOTECÁRIO-DOCUMENTALISTA). ILEGALIDADE. NEGATIVA DE REGISTRO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS RECURSAIS COLIDENTES COM JURISPRUDÊNCIA SEDIMENTADA DO STF E DO TCU. DIFERENCIAÇÃO DOS CONCEITOS DE "CARREIRA" EM SENTIDO AMPLO (QUADRO DE PESSOAL DE DETERMINADO GRUPO DE SERVIDORES, ÓRGÃOS OU ENTIDADES) E EM SUA ACEPÇÃO ESTRITA, UTILIZADA NO TEXTO CONSTITUCIONAL COMO REQUISITO À APOSENTADORIA (CONJUNTO DE UM OU MAIS CARGOS INSERIDOS EM UM PROCESSO EVOLUTIVO FUNCIONAL PREVISTO EM LEI, SEGUNDO CRITÉRIOS DE MÉRITO, CAPACITAÇÃO E TEMPO DE SERVIÇO, SEM A EXIGÊNCIA DE NOVO CONCURSO PÚBLICO). ADI 5.391-DF. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.
O conceito constitucional de carreira, para aferição dos requisitos necessários à aposentadoria voluntária com proventos integrais previstos no art. 6º da EC 41/2003, compreende o conjunto de um ou mais cargos inseridos em um processo evolutivo funcional disciplinado em lei, orientado por critérios de mérito, capacitação e tempo de serviço, sem a exigência de novos provimentos mediante concurso público. Não se confunde com a acepção usualmente adotada em leis ordinárias que dispõem sobre "carreiras" como quadros de pessoal de órgãos/entidades, a disciplinar cargos diversos, independentes e incomunicáveis, com trilhas separadas de evolução funcional.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG; peças 48-50) contra o Acórdão 8323/2021–TCU–2ª Câmara, em que este Tribunal negou registro ao ato de aposentadoria da servidora Iolanda Riberto Torres, em virtude do não atingimento do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71665112.

tempo mínimo de dez anos na carreira, necessário à inativação com proventos integrais, nos termos do art. 6º, inciso IV, da Emenda Constitucional 41/2003.

2. A deliberação recorrida foi vazada nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se analisa ato de concessão de aposentadoria emitido pela Universidade Federal de Minas Gerais em favor de Iolanda Riberto Torres.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, e com fulcro nos incisos III e IX do art. 71 da Constituição Federal e nos arts. 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 259, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. ***considerar ilegal a concessão de aposentadoria em favor de Iolanda Riberto Torres e negar registro ao correspondente ato****;*

9.2. dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé pela interessada, consoante o disposto no Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU;

9.3. determinar à Universidade Federal de Minas Gerais, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência desta Deliberação, que:

9.3.1. faça cessar os pagamentos decorrentes do ato impugnado, sujeitando-se a autoridade administrativa omissa à responsabilidade solidária, nos termos do art. 262, caput, do Regimento Interno/TCU;

9.3.2. dê ciência do inteiro teor desta Deliberação à Sra. Iolanda Riberto Torres, alertando-a de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de possíveis recursos perante o TCU não a exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a respectiva notificação, caso os recursos não sejam providos, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, comprovante da referida ciência. (Grifados os trechos pertinentes ao recurso).

3. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva lavrada no âmbito da Secretaria de Recursos, cujas conclusões foram endossadas pela direção da unidade e pelo Ministério Público de Contas (peças 60 a 62):

(...)

HISTÓRICO

2. O Tribunal considerou ilegal e negou registro ao ato de aposentadoria do Sra. Iolanda Riberto Torres (peça 6), no cargo de Bibliotecário-Documentalista, por causa de não ser suficiente o exercício no referido cargo, por si só, para atender ao tempo de dez anos na carreira, exigido, para efeito de aposentadoria com proventos integrais, pelo art. 6º, inciso IV, da Emenda Constitucional 41/2003.

2.1. Inconformada, a UFMG interpôs o presente pedido de reexame, que se fundamenta nas alegações que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 52), ratificado à peça 56 pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Raimundo Carreiro, que entendeu pelo conhecimento do recurso, uma vez que preenchidos os requisitos do art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.3, 9.3.1 e 9.4 do Acórdão 8.323/2021-TCU-2ª Câmara.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71665112.

EXAME DE MÉRITO

Delimitação

4. Constitui objeto do presente recurso analisar se o requisito da primeira parte do inciso IV do art. 6º da EC 41 (tempo de 10 anos na carreira) deve ser cumprido, por si só, no último cargo efetivo exercido pela Sra. Iolanda Riberto Torres (Bibliotecário-Documentalista).

5. ***Da suposta regularidade do atendimento do requisito previsto na primeira parte do inciso IV do art. 6º da EC 41 (tempo de 10 anos na carreira)***

5.1. A recorrente defende a regularidade do atendimento do requisito previsto na primeira parte do inciso IV do art. 6º da EC 41 com base nas seguintes alegações:

5.2. é inegável, à luz da Lei n. 11.091/2005, que os dois cargos ocupados pela ex-servidora Iolanda Riberto Torres - Auxiliar em Administração, de nível intermediário, no período de 23/12/1994 a 27/10/2014, e de Bibliotecário-Documentalista, de nível superior, são integrantes da mesma carreira, pois "ambos os cargos compõem a mesma tabela do Plano de Carreira dos Cargos Técnicos Administrativos em Educação, contida no anexo II da referida Lei, que teve redação dada pela Lei n. 11.233/2005";

5.3. não houve lapso temporal sequer de um dia entre a vacância do cargo de Auxiliar em Administração e o ingresso no cargo de Bibliotecário-Documentalista, portanto, a interessada esteve em todo o período de sua vida funcional submetida à mesma carreira;

5.4. não se verifica, no inciso IV do art. 6º da Emenda Constitucional n. 41/2003, qualquer referência a respeito de impossibilidade de o servidor migrar de um cargo ou outro dentro da mesma carreira, sendo que a interessada inequivocamente possui dez anos de carreira;

5.5. a primeira parte do inciso IV do art. 6º da EC 41/2003 seria letra morta se considerarmos a impossibilidade da ocupação de dois cargos dentro da mesma carreira, pois "no caso dos servidores dos Institutos Federais de Ensino, o tempo de cargo se confundiria ao tempo de carreira, tendo em vista que a única forma de ocupação de dois cargos dentro do plano de carreira prevista pela Lei n. 11.091/2005 é mediante a realização de novo concurso público";

5.6. é absolutamente razoável considerar lícita e viável a possibilidade de um técnico administrativo em educação ocupar dois cargos em uma mesma carreira e tais períodos serem considerados para cumprimento do requisito "tempo de carreira", durante procedimento de aposentadoria, sem que tal possibilidade incorra em ilegalidade;

5.7. corrobora com tal entendimento o fato de o próprio SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal), que realiza automaticamente a verificação se o servidor atingiu os requisitos necessários para aposentadoria, reconhecer que a Sra. Iolanda Riberto Torres possuía, no momento de sua aposentadoria, 24 anos de carreira, somados os períodos em que exerceu os cargos de Auxiliar em Administração e Bibliotecário-Documentalista, conforme comprova, de forma incontestável, a documentação anexa, sendo que tal "sistema respeita a composição, as regras, possibilidades e normativos específicas a cada uma das carreiras que compõem o espectro de servidores do Poder Executivo Federal".

5.8. Pede, por fim, o conhecimento e provimento do recurso, de modo a declarar a legalidade do ato de aposentadoria da Sra. Iolanda Riberto Torres e na hipótese remota de não ser reformada a decisão de mérito dessa Corte de Contas, requer, como pedido sucessivo, a dispensa de reposição ao erário, dos valores recebidos de boa-fé pela interessada.

Análise:

5.9. De início, convém reproduzir excerto do voto condutor da deliberação recorrida (peça 44):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71665112.

2. Por meio do Acórdão 41/2021-2ª Câmara, sob a minha Relatoria, os demais atos encartados nestes autos foram considerados legais, exceto o ato de Iolanda Riberto Torres, tendo sido determinado a restituição dos autos à Unidade Instrutiva para diligência junto à entidade de origem, com o fim de obtenção da discriminação de todos os cargos exercidos pela interessada, com os respectivos períodos e tempo de exercício (peça 17).

3. Realizada a diligência (peça 20), a Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e Benefícios Sociais – Sefip considerou atendido o requisito temporal de dez anos na carreira para aposentadoria com proventos integrais, uma vez que a servidora ingressou na entidade em 23/12/1994, no cargo de Auxiliar em Administração, e reingressou na mesma carreira 18/10/2014, por concurso público, no cargo de Bibliotecário-Documentalista.

4. Assim, propõe que o ato seja considerado legal e que lhe seja concedido o respectivo registro (peças 40-41).

5. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 42), divergiu da proposta da unidade especializada, porque entre os cargos ocupados pela servidora não se observa a mobilidade inerente às diversas classes que compõem uma carreira, tanto que somente foi possível o acesso da interessada ao cargo de Bibliotecário-Documentalista, no qual se deu a aposentadoria, mediante aprovação em concurso público.

6. Portanto, o Parquet especializado conclui que a interessada não integralizou o tempo mínimo de dez anos na carreira e, assim, deixou de atender ao requisito constante do art. 6º, inciso IV, da EC 41/2003.

7. De acordo com o quadro-resumo de tempos de serviço/contribuição (peça 6, p. 4), esta é a situação da Sra. Iolanda Riberto Torres:

Categoria do tempo	*Período*	*Tempo*
1. Empresa privada/Outras certificações INSS	*01/12/1981 a 01/03/1985*	*1.187 dias*
2. Empresa privada/Outras certificações INSS	*04/03/1985 a 30/06/1993*	*3.041 dias*
3. Empresa privada/Outras certificações INSS	*01/11/1993 a 22/12/1994*	*417 dias*
4. Serviço público civil (Adm. Direta e Indireta) em cargo diferente ao da aposentadoria	*23/12/1994 a 27/10/2014*	*7.249 dias*
5. Tempo de carreira	*23/12/1994 a 30/10/2019*	*9.078 dias*
6. Tempo no cargo em que se deu a aposentadoria	*28/10/2014 a 30/10/2019*	*1.829 dias*

8. Mediante diligência, apurou-se que o suposto tempo na carreira teria sido obtido mediante o exercício de dois cargos distintos: Auxiliar de Administração, de nível intermediário, no período de 23/12/1994 a 27/10/2014, e Bibliotecário-Documentalista, de nível superior, no período de 28/10/2014 a 30/10/2019.

9. Assiste razão ao MPTCU quanto à impossibilidade de considerar os referidos cargos exercidos pela Sra. Iolanda Riberto Torres na Universidade Federal de Minas Gerais como integrantes da mesma carreira. Embora ambos os cargos sejam regulados pela Lei 11.091/2005, eles foram providos mediante concurso público, ao passo que, nos termos do artigo 10 da mesma lei, o desenvolvimento do servidor na carreira é aquele que ocorre exclusivamente por progressão, como abaixo se verifica:

"Art. 10. O desenvolvimento do servidor na carreira dar-se-á, exclusivamente, pela mudança de nível de capacitação e de padrão de vencimento mediante, respectivamente, Progressão por Capacitação Profissional ou Progressão por Mérito Profissional.

§ 1º Progressão por Capacitação Profissional é a mudança de nível de capacitação, no mesmo cargo e nível de classificação, decorrente da obtenção pelo servidor de certificação em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71665112.

Programa de capacitação, compatível com o cargo ocupado, o ambiente organizacional e a carga horária mínima exigida, respeitado o interstício de 18 (dezoito) meses, nos termos da tabela constante do Anexo III desta Lei.

§ 2º Progressão por Mérito Profissional é a mudança para o padrão de vencimento imediatamente subsequente, a cada 2 (dois) anos de efetivo exercício, desde que o servidor apresente resultado fixado em programa de avaliação de desempenho, observado o respectivo nível de capacitação."

10. Portanto, o tempo de exercício no cargo de Bibliotecário, em que se deu a aposentadoria, não seria suficiente, por si só, para atender ao tempo de dez anos na carreira, exigido, para efeito de aposentadoria com proventos integrais, pelo art. 6º, inciso IV, da Emenda Constitucional 41/2003.

5.10. O Tribunal considerou ilegal e negou registro ao ato de aposentadoria do Sra. Iolanda Riberto Torres (peça 6), no cargo de Bibliotecário-Documentalista, por causa de não ser suficiente o exercício no referido cargo, por si só, para atender ao tempo de dez anos na carreira (art. 6º, inciso IV, da EC 41/2003). Computou-se, para atingir o tempo na carreira, o exercício do cargo anterior exercido pela referida servidora (Auxiliar em Administração), o que não é possível, já que os referidos cargos não pertencem a mesma carreira, considerando que, nos termos do art. 10 da Lei 11.091/2005, o desenvolvimento do servidor na carreira é aquele que ocorre exclusivamente por progressão, sendo que o cargo de Bibliotecário foi acessado mediante a realização de novo concurso público.

5.11. Conforme as razões que fundamentam a deliberação recorrida, a jurisprudência do Tribunal se firmou no sentido de que os cargos que são acessados mediante concurso público devem ser entendidos, isoladamente, como sendo de carreira, a exemplo dos cargos do próprio quadro de pessoal do TCU (Acórdão 1.346/2008-TCU-Plenário), ou seja, o fato de um servidor que inicialmente foi aprovado em concurso público e nomeado para cargo que tinha requisito de escolaridade menor e, posteriormente, ter sido igualmente aprovado em outro concurso para o mesmo quadro de pessoal do órgão que já pertencia, mas com exigência de escolaridade superior não dispensa que tenha que cumprir o tempo mínimo de 10 anos da carreira no novo cargo ocupado para fins de inativar-se com base no art. 6º da EC 41, tendo em vista que os cargos são incomunicáveis. Ora, essa situação é exatamente o da Sra. Iolanda Riberto Torres, pois antes de exercer o cargo Bibliotecário-Documentalista havia ocupado o de Auxiliar em Administração, ambos Técnico-Administrativo em Educação, criados e disciplinados pela Lei 11.091/2005. A propósito, os arts. 6º e 7º da referida lei assim dispõem:

*Art. 6º O Plano de Carreira está estruturado **em 5 (cinco) níveis de classificação**, com 4 (quatro) níveis de capacitação cada, conforme Anexo I-C desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11,784, de 2008)*

*Art. 7º Os cargos do Plano de Carreira são organizados **em 5 (cinco) níveis de classificação**, A, B, **C**, D e **E**, de acordo com o disposto no inciso II do art. 5º e **no Anexo II desta Lei**. (destacamos)*

5.12. Por sua vez, o Anexo II da referida lei assim dispõe:

DISTRIBUIÇÃO DOS CARGOS POR NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO E REQUISITOS PARA INGRESSO

CARGOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO			
NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO	DENOMINAÇÃO DO CARGO	REQUISITOS PARA INGRESSO ESCOLARIDADE	OUTROS

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71665112.

(...)			
C	*Auxiliar em Administração*	*Fundamental Completo*	*Experiência de 12 meses*
(...)			
E	*BibliotecárioDocumentalista*	*Curso Superior em Biblioteconomia ou Ciências da Informação*	

5.13. Nota-se que os mencionados cargos, embora previstos na mesma legislação e com algumas atribuições gerais comuns (art. 8º), têm requisitos de ingresso distintos e atribuições específicas detalhadas em regulamento e, portanto, incomunicáveis para fins do preenchimento do requisito previsto na primeira parte do inciso IV do art. 6º da EC 41 à luz do entendimento do TCU. Ademais, o desenvolvimento do servidor Técnico-Administrativo em Educação ocorrerá, exclusivamente, pela mudança de nível de capacitação e de padrão de vencimento mediante progressão por capacitação profissional e progressão por mérito profissional (art. 10), bem assim por incentivo à qualificação (arts. 11 e 12), cujos percentuais do incentivo são estabelecidos no Anexo IV do mesmo diploma legal, razão pela qual o ingresso do cargo de menor escolaridade não permite acessar o de maior no caso de o servidor, no seu processo de qualificação, vir a atender o requisito de formação superior, salvo mediante a realização de novo concurso público, o que ocorreu, de fato, com a Sra. Iolanda Riberto Torres para acessar o cargo de Bibliotecário-Documentalista.

5.14. Não há a possibilidade de ascensão funcional, pois conforme consignado no voto condutor do Acórdão 5175/2016 – TCU – 1ª Câmara, o STF firmou entendimento acerca da inconstitucionalidade desta forma de provimento. A propósito, transcreve-se a seguir excerto do referido voto:

> *2. De acordo com as informações constantes dos formulários de desligamento e admissão, números de controle 10001204-02-2002-000544-4 e 10001204-01-2003-000222-7, a interessada foi admitida nos quadros do Ministério da Fazenda, como Técnico do Tesouro Nacional, em 28/12/1995, e desligada em 28/6/2002, quando, após aprovação em concurso público, tomou posse no cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, sendo esta admissão considerada legal pela Corte de Contas, nos autos do TC-Processo 012.931/1996-9.*
>
> *3. Desse modo, por ocasião da aposentadoria, com vigência a partir de 8/11/2011, a servidora contava pouco mais de 9 anos de trabalho na carreira em que se deu a concessão. Este período é insuficiente para a sua inativação, uma vez que o inciso II do art. 3º da EC nº 47/2005 exige, entre outros requisitos, 15 anos de carreira. Para completar este requisito, a origem utilizou o período laborado pela interessada no cargo de Técnico do Tesouro Nacional.*
>
> *4. Com relação ao aproveitamento do tempo de serviço prestado em carreira diversa daquela em que se der a aposentadoria, para fins de preenchimento do requisito em foco, entendo não ser possível, ante a inexistência de mobilidade entre carreiras, ainda que ambas integrem o quadro de pessoal de um mesmo órgão jurisdicionado, em face da revogação do instituto da ascensão funcional, determinada pela MP nº 1.522/1996, convertida na Lei nº 9.527/1997.*
>
> *5. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento acerca da inconstitucionalidade desta forma de provimento, conforme se verifica da Súmula nº 685, convertida na Súmula Vinculante STF nº 43, com o seguinte teor: "**É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido"**.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71665112.

6. Matéria análoga foi objeto do Acórdão 1346/2008-TCU-Plenário, ocasião em que esta Corte considerou a existência de três carreiras distintas no seu quadro de pessoal, então integradas pelos cargos de Analista, Técnico e Auxiliar de Controle Externo, e, no mérito, afastou a tese de carreira única de controle externo, composta pelos cargos citados, que pudesse viabilizar aposentadoria pelo art. 6º da EC nº 41/2003.

7. Feitas essas considerações, peço vênias por discordar dos pareceres deste processo, pois considero ilegal a aposentadoria de (...), devendo ser dispensado o ressarcimento das importâncias recebidas de boa-fé pela servidora, conforme o teor da Súmula TCU nº 106. (destacamos)

5.15. Embora a nova ordem constitucional exija concurso para preenchimento indistinto dos cargos públicos, salvo os em comissão, [e] *tenha, de certa forma, modificado a realidade afeta aos cargos em carreira e os isolados, bem assim as terminologias que se utilizavam antes da Constituição Federal de 1998 continuam sendo empregadas na legislação contemporânea (Classe, Carreira, Quadro, Cargo de carreira, Cargo isolado etc), tornando as acepções imprecisas e não mais fieis quando do seu desenvolvimento pela legislação pretérita e pelos estudos da doutrina e a jurisprudência da época anterior à nova Carta Política, como consignado na resposta à Consulta (CON-08/00400712) feita ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina acerca do disposto no inciso IV do art. 6º da EC 41 (disponível em https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/3044365.HTM, acesso: 11/2/2022); o fato é que, ainda que se admita que os cargos da Lei 11.091/2005 não sejam de carreira e sim isolados, a Sra. Iolanda Riberto Torres teria que cumprir o tempo de dez anos na carreira no cargo de Bibliotecário-Documentalista, desprezando para tal o cômputo o tempo de exercício do cargo de Auxiliar em Administração para esse requisito específico, tendo em vista que a Orientação Normativa nº 2, de 31 de março de 2009, que regulamenta os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, estabelece o seguinte:*

Art. 68. Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas no art. 58, 60, ou no art. 67, o servidor que tiver ingressado no serviço público da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, até 31 de dezembro de 2003, poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, conforme definição do inciso IX do art. 2º, quando, observadas as reduções de idade e de tempo de contribuição contidas no art. 60, relativas ao professor, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público conforme definição do inciso VIII do art. 2º;

IV - dez anos de carreira, conforme inciso VII do art. 2º; e

V - cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

(...)

Art. 71. O tempo de carreira exigido para concessão dos benefícios previstos nos arts. 68 e 69 deverá ser cumprido no mesmo ente federativo e no mesmo poder.

§ 1º Na hipótese de o cargo em que se der a aposentadoria não estar inserido em plano de carreira, o requisito previsto no inciso IV do art. 68 e no inciso III do art. 69 ***deverá ser cumprido no último cargo efetivo****. (destacamos)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71665112.

5.16. Em relação à alegação de que consta do SIAPE que a interessada possui 24 anos de carreira, ou seja, o sistema admite o somatório dos períodos de exercício dos cargos de Auxiliar em Administração e de Bibliotecário-Documentalista para fins de cumprimento do requisito de dez anos de carreira, convém mencionar que não se pode perder de vista que a sedimentada jurisprudência da Suprema Corte é no sentido de classificar como ato complexo a concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, consoante os seguintes julgados (RMS 3881/SP, MS 19875/DF, RE 195861/ES e MS 23665/DF).

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

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

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

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

5.20. No caso em apreço, não houve o respectivo registro em razão da constatação de ilegalidade no ato, o que afasta, por si só, a presunção de legitimidade do ato administrativo que concedeu o benefício à interessada, não havendo, assim, que se falar em violação ao que consta do Siape.

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

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

5.23. Não se pode perder de vista também que a Administração deve observar o princípio da legalidade, conforme lição de Hely Lopes Meirelles:

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

5.24. Nessa ordem de ideias, observada a violação ao princípio da legalidade no ato de aposentadoria em reexame, este Tribunal deve manter o julgamento pela ilegalidade, razão pela qual é de se rejeitar os argumentos apresentados pelo recorrente.

CONCLUSÃO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71665112.

6. Diante do exposto, conclui-se que a Sra. Iolanda Riberto Torres deve cumprir o requisito da primeira parte do inciso IV do art. 6º da EC 41 (tempo de 10 anos na carreira), por si só, no último cargo efetivo ocupado (Bibliotecário-Documentalista), não podendo aproveitar o tempo de exercício do cargo de Auxiliar em Administração para completar o tempo restante, considerando que os referidos cargos, embora previstos na mesma legislação (Lei 11.091/2005), são incomunicáveis, pois são acessados somente por concurso público, de modo que devem ser entendidos, isoladamente, como sendo de carreira, a exemplo de caso análogo que envolve os quadros de pessoal da Secretaria do TCU (Acórdão 1.346/2008-TCU-Plenário).

6.1. Portanto, opina-se no sentido de negar provimento ao presente recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e

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

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71665112.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), contra o Acórdão 8323/2021–TCU–2ª Câmara, em que este Tribunal negou registro ao ato de aposentadoria da servidora Iolanda Riberto Torres, em virtude do não atingimento do tempo mínimo de dez anos na carreira, necessário à inativação com proventos integrais, nos termos do art. 6º, inciso IV, da Emenda Constitucional 41/2003.

2. Presentes os requisitos de admissibilidade fincados no art. 48 da Lei 8.443/1992, cumpre conhecer do recurso.

3. No mérito, acompanho as conclusões da Secretaria de Recursos, endossadas pelo *Parquet* especializado, no sentido de negar provimento ao feito, adotando como razões de decidir os fundamentos da instrução coligida no Relatório.

4. No caso vertente, o cumprimento do requisito de dez anos de carreira, exigido no inciso IV do art. 6º da EC 41/2003, fundamento da concessão, considerou em tempo de exercício de cargo distinto daquele em que se deu a aposentadoria. Assim, foram somados os tempos nos cargos de Auxiliar em Administração, de nível intermediário, e de Bibliotecário-Documentalista, de nível superior.

5. Embora esses dois cargos estejam previstos na Lei 11.091/2005, que dispõe sobre o "Plano de *Carreira* dos Cargos Técnicos-Administrativos em Educação", na área federal, ambos integram carreiras distintas.

6. Conforme bem assinalado na instrução da Serur, o conceito de carreira aplicável para os fins do dispositivo constitucional em orienta a concessão não se confunde com a acepção dada na lei que dispõe sobre os respectivos cargos.

7. Trata-se de dois conceitos que exigem diferenciação. Enquanto a lei trata do "plano de carreira" como um conjunto de cargos distintos, abrangidos pelo quadro de pessoal de determinado campo de atuação da Administração Pública – no caso, as Instituições Federais de Ensino (IFEs) –, o conceito constitucional de carreira, para aferição dos requisitos necessários à aposentadoria voluntária com proventos integrais, previsto no art. 6º da EC 41/2003, compreende o conjunto de um ou mais cargos inseridos em um processo evolutivo funcional disciplinado em lei, orientado por critérios de mérito, capacitação e tempo de serviço, sem a exigência de novos provimentos mediante concurso público. Não há que se confundir as duas acepções.

8. Segundo o art. 10 da Lei 11.091/2005, o desenvolvimento do servidor na respectiva carreira "ocorre "*exclusivamente*, pela *mudança de nível de capacitação* e de *padrão de vencimento* mediante, respectivamente, *Progressão por Capacitação Profissional* ou *Progressão por Mérito Profissional*", o que afasta a possibilidade de evolução na carreira, em sentido estrito, mediante migração para outro cargo por meio de concurso público.

9. Nesse passo, o acórdão recorrido guarda consonância com a dicção expressa pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5.391-DF (relatora: Ministra Rosa Weber; Pleno; julg.: 22/4/2020; public.: 12/5/2020), quando o E. STF refutou, em caso análogo, a possibilidade de integração, na mesma carreira *stricto sensu*, de dois cargos distintos, embora inseridos em uma lei que os inclua, genericamente, em uma mesma carreira *lato sensu*.

10. Embora o precedente assinalado refira-se às carreiras inerentes aos cargos de Analista Tributário e Auditor-Fiscal, a similitude com o caso presente permite a analogia.

11. A tese é bem explicada nos seguintes tópicos da ementa do referido julgado:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71685996.

> *4. Uma vez realizado o* ***concurso para Analista Tributário****,* ***o único percurso possível é o de evolução funcional por meio da promoção dentro desta carreira específica****.*
>
> ***Vedado galgar outro cargo – o de Auditor-Fiscal – sem a realização de prévio concurso público****,* ***mesmo que componente da mesma grande carreira (lato sensu).***
>
> ***Inexistente elo ou continuidade entre os dois cargos que integram a Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, afigura-se inconstitucional a interpretação que oriente à concessão de aposentadoria com base em um sentido de carreira que não seja aquele stricto sensu****.* ***Permanecem paralelas e impenetráveis*** ***– salvo mediante concurso público – as carreiras stricto sensu de Analista Tributário e de Auditor-Fiscal, sem que se possa atribuir à grande Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil o sentido que permita a contagem de tempo de carreira para fins de aposentadoria, conforme previsto no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005.***
>
> ***A legislação objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade****,* ***ao se valer do termo carreira,*** ***o fez de modo genérico, em sentido amplo****, a significar* ***simplesmente o quadro de pessoal estruturado em cargos díspares entre si****.*
>
> ***Tal emprego terminológico*** ***não tem o alcance que expresse a carreira em sentido estrito****,* ***a denotar*** ***a organização dos cargos em um percurso evolutivo funcional que permita a promoção do servidor público e, por fim, a sua aposentadoria.***
>
> ***Impõe-se restringir este emprego de carreira ao seu sentido amplo****, a fim de* ***afastar equivocadas interpretações*** *que lhe possam inquinar o vício de inconstitucionalidade, por afronta à exigência da prévia aprovação em concurso público para investidura em cargo público (art. 37, II, da Lei Maior) e aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição da República).*
>
> ***Viável dar*** ***interpretação conforme a Constituição à expressão Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil****,* ***porque o*** ***seu uso no texto normativo impugnado não guarda conformidade e convergência com carga semântica constitucionalmente estabelecida para a palavra carreira****.*
>
> ***Deve-se limitar a expressão Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil ao sentido amplo****, condizente com* ***quadro de pessoal****, composto das carreiras em sentido estrito dos cargos de Analista Tributário e de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, distintas entre si,* ***excluindo, portanto, qualquer interpretação que lhe confira o sentido estrito correspondente a escalonamento de cargos de forma verticalizada a proporcionar evolução funcional para fins de promoção ou mesmo aposentadoria****.*
>
> *5. Pedido julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 5º da Lei n° 13.464/2017, para fixar a exegese de que os cargos de Analista Tributário e de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil* ***configuram carreiras distintas que não se confundem.*** (Grifei).

12. No caso concreto, trata-se de dois cargos cujas atribuições revelam-se bem distintas, inclusive com níveis de formação em graus diferentes. O primeiro cargo exigia apenas nível de escolaridade intermediário, sem especialização (Auxiliar em Administração), ao passo que o cargo em que se deu a aposentadoria exigia nível superior e especializado de escolaridade (Bibliotecário-Documentalista). À semelhança do caso subjacente à ADI 5.391-DF, trata-se, na verdade, de carreiras distintas, incomunicáveis, integrantes de trilhas separadas de evolução profissional, ainda que pertencentes ao mesmo "quadro de pessoal" amplo, igualmente denominado de "carreira", em sentido largo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71685996.

13. Dicção equivalente foi adotada no Acórdão 1.346/2008-TCU-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), em que este Tribunal decidiu no sentido de que o prazo de "dez anos de carreira" exigido no inciso IV do art. 6º da EC 41/2003 deve considerar o tempo no cargo de provimento efetivo em que se desenvolve a carreira.

14. Também não prospera o argumento de que a informação contida no Sistema Siape autorizaria a concessão, pois a classificação dos dois cargos em carreira única, ainda informada nessa base de dados, não pode se sobrepor ao conceito jurídico-constitucional de carreira, adotado pela Excelsa Corte e seguido por este Tribunal de Contas.

15. Com essas ponderações, nego provimento ao recurso, em conformidade com as análises e conclusões sustentadas pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de setembro de 2022.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71685996.

ACÓRDÃO Nº 5485/2022 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 037.351/2020-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Pedido de reexame (Aposentadoria)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessados: Iolanda Riberto Torres (481.291.006-49)
3.2. Recorrente: Universidade Federal de Minas Gerais (17.217.985/0001-04).
4. Órgão/Entidade: Universidade Federal de Minas Gerais.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); 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, em que aprecia pedido de reexame interposto pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), contra o Acórdão 8323/2021–TCU–2ª Câmara, em que este Tribunal negou registro ao ato de aposentadoria da servidora Iolanda Riberto Torres, em virtude do não atingimento do tempo mínimo de dez anos na carreira, necessário à inativação com proventos integrais, nos termos do art. 6º, inciso IV, da Emenda Constitucional 41/2003.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2 dar ciência deste Acórdão à entidade recorrente, informando que o teor integral desta deliberação (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos

10. Ata n° 32/2022 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 13/9/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5485-32/22-2.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Aroldo Cedraz e Antonio Anastasia (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71694979.