

GRUPO II – CLASSE V – 2ª Câmara

TC 009.512/2022-5

Natureza: Aposentadoria.

Órgão: Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Interessado: Edson Pereira Ramos (242.613.516-68).

SUMÁRIO: PESSOAL. APOSENTADORIA. PAGAMENTO DE PARCELA DE QUINTOS COM BASE EM FUNÇÕES COMMISSIONADAS EXERCIDAS APÓS A LEI 9.624/1998. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA CORTE DE CONTAS. PAGAMENTO DE ANUËNIOS. EMPREGO DE TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL COM ROMPIMENTO DE VÍNCULO COM A UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE. ACÓRDÃO 1.424/2020 – PLENÁRIO. CONSULTA. 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. ILEGALIDADE DA CONCESSÃO E NEGATIVA DE REGISTRO DO ATO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como parte do Relatório, com os pertinentes ajustes de forma, a instrução da Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais – Sefip, por meio da qual a concessão de aposentadoria objeto destes autos foi analisada e cujo encaminhamento contou com a anuência do escalão dirigente daquela unidade especializada (peças 5 e 6):

“Exame das Constatações

9. **Ato: 72494/2019 - Inicial - Interessado: EDSON PEREIRA RAMOS - CPF: 242.613.516-68.**

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

9.2. Constatações e análises:

9.2.1. Houve o registro de pelo menos uma rubrica com ‘Denominação para análise pelo TCU = Vantagem de caráter pessoal (116035 - VANT. PES. (INC. FC 05) LEI 9527/97 Vantagem de caráter pessoal - Incorporação de quintos/décimos de função) - R\$ 3.434,43’.

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

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

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

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.

9.2.2. No tempo calculado para fins de anuênio foram computados períodos não contínuos. Serviço público civil (Adm. Direta e Indireta) em cargo diferente ao da aposentadoria de 28/06/1987 a 31/08/1988 e Tempo no cargo em que se deu a aposentadoria de 12/08/1992 a 11/06/2019.

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

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

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

O interessado possui adicional de tempo de serviço em percentual superior ao entendimento do TCU, em razão de ter computado tempo de serviço público não contínuo. O aposentado encerrou o vínculo com a administração pública em 31/8/1988, retornando ao serviço público federal tão somente em 12/8/1992, depois da entrada em vigor da Lei 8.112/1990, impossibilitando o uso daquele tempo de serviço público anterior para fins de ATS. Nesse sentido, o interessado faz jus ao percentual máximo de 6%, devendo ser recalculado pelo seu órgão. Entretanto, considerando o valor ínfimo de R\$ 77,92 (referente a 1% a maior) e a novel jurisprudência do TCU, adotada nos Acórdãos 9.438 e 11.246, ambos de 2021, da Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, propõe o registro e a legalidade do ato, cabendo, porém, DETERMINAÇÃO para que a rubrica de ATS SEJA RECALCULADA.

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 encontram-se no anexo II desta instrução. (...)

CONCLUSÃO

10. A abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito fundamentam convicção de que o ato 72494/2019 pode ser apreciado pela **ilegalidade**, em razão das irregularidades apontadas no item Exame das Constatções 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/TCU, propõe-se:

11.1. considerar ILEGAL e recusar registro do ato de aposentadoria de EDSON PEREIRA RAMOS do quadro de pessoal do Tribunal Regional Federal da 1ª 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/TCU;

11.2. com fulcro no art. 262, **caput**, do Regimento Interno/TCU, determinar ao Tribunal Regional Federal da 1ª 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;

11.2.2. no prazo de trinta dias, contados da ciência da decisão, envie a este Tribunal documentos comprobatórios de que o interessado 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 ao interessado, alertando-o que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos junto ao TCU não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente, caso o recurso não seja provido.”

2. O **Parquet** especializado, em parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, teceu os seguintes comentários sobre o ato em foco (peça 9):

“Trata-se de ato de aposentadoria em favor de **Edson Pereira Ramos**, no cargo de analista judiciário do quadro de pessoal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, encaminhado a este Tribunal para apreciação, nos termos do inciso III do art. 71 da Constituição Federal de 1988.

A Sefip manifesta-se pela ilegalidade do ato, em razão do pagamento das seguintes vantagens:

- a) quintos, com o aproveitamento de funções comissionadas exercidas após o advento da Lei 9.624/1998; e
- b) adicional por tempo de serviço em percentual superior ao devido, com o emprego de tempo de serviço público federal com rompimento de vínculo com a União.

Quanto ao pagamento de quintos, assiste razão à unidade técnica, em face do entendimento firmado pelo STF no âmbito do RE 638.115/CE.

No que diz respeito ao adicional por tempo de serviço, a Sefip argumenta, no Anexo II da instrução (peça 5, p. 10), que o seu entendimento estaria amparado no Acórdão 4.322/2015-TCU-1ª Câmara, em que:

‘(...) foram mencionados os seguintes requisitos para a percepção de adicional de tempo de serviço: (i) o cumprimento do tempo de serviço público pleiteado durante a vigência da legislação que gerou essa vantagem; e (ii) **o não rompimento do vínculo jurídico do servidor com a Administração.**’

Observa-se que, no âmbito do Acórdão 4.322/2015-TCU-1ª Câmara, o Tribunal de Contas da União não estabeleceu os dois requisitos acima citados para a concessão do adicional em questão.

Tais requisitos foram, na verdade, extraídos pela Sefip a partir do parecer do **controle interno**, que suscitou a ilegalidade no cálculo da GATS [Gratificação do Adicional de Tempo de Serviço], com fundamento na Nota Técnica 282/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP (peça 7) que, por sua vez, teria se baseado no Parecer AGU GM 013/2000 (peça 8).

De acordo com os dados daquele processo, o servidor ingressou no cargo em que se deu a aposentadoria em 4/1/1982 e foi inativado a partir de 20/3/2000. Após o ingresso no cargo, deixou de laborar em dois momentos: 31/5/1982 a 30/6/1990 e de 31/8/1990 a 3/12/1993.

Esses períodos, em que não houve prestação de serviço público, obviamente não poderiam ser utilizados para concessão de anuênios.

O Acórdão 4.322/2015-TCU-1ª Câmara apenas considerou ilegal o aproveitamento de dois períodos de **afastamentos** do servidor, contados para efeito do adicional.

Esta deliberação, portanto, não constitui precedente para a tese utilizada pela unidade técnica, pois não houve rompimento de vínculo com a União e os períodos remanescentes de exercício no cargo, ainda que descontínuos, não foram objeto de impugnação para efeito de anuênios.

Por sua vez, o Parecer AGU GM 013/2000 tem como tema de fundo a análise da subsistência de determinados direitos incorporados ao patrimônio jurídico de servidor, por ocasião da vacância do cargo público federal para posse em outro inacumulável, quando essa nova investidura ocorre após a revogação das normas que garantiram os direitos incorporados.

De acordo com esse parecer, como regra geral, o servidor que ingressou no cargo efetivo após 8/3/1999 – data limite para incorporação do adicional por tempo de serviço – não faz jus a essa vantagem, pelo fato de a legislação vigente não mais prever o benefício: ‘Se a vacância de um cargo decorre da posse em outro inacumulável, cessam os direitos e deveres adstritos ao cargo que vagou e, em razão do **cargo provido**, são criados ou contraídos outros, **nos termos da legislação vigente na data da nova investidura**’.

No entanto, em caso excepcional, salienta ser possível a preservação de direitos adstritos ao cargo anteriormente ocupado (no caso, direito aos anuênios), na hipótese de não ter havido rompimento do vínculo com a União, ou seja, quando a exoneração e a posse ocorrem na mesma data, embora posteriores à revogação do benefício.

Na hipótese de tratar-se de **posse e consequente vacância** de cargo pertencente à União, **são preservados os direitos personalíssimos incorporados ao patrimônio jurídico do servidor, mesmo se, na data em que este for empossado, os preceptivos de que advieram os direitos não mais integrarem a ordem estatutária**, pois subsistirá a relação jurídica e nenhuma interrupção ocorrerá na condição de servidor da entidade empregadora.

Em suma, o servidor que ingressou no cargo, após a data de revogação dos anuênios, excepcionalmente, manterá direito ao benefício, na hipótese de ter vínculo anterior que lhe assegurava aquela vantagem, desde que a transição entre os cargos tenha ocorrido sem hiato.

O Parecer AGU GM 013/2000, subscrito pelo Sr. Gilmar Mendes, atualmente ocupante do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, em nenhum momento sinaliza a necessidade de todos os vínculos anteriores àquele que dá direito aos anuênios serem também contíguos com este último.

Pelo contrário, afirmou que, neste caso, **os tempos de serviço anteriores** serão contados para **todos os efeitos, por força do art. 100 da Lei 8.112/1990**, asseverando que essa contagem **independe** da data de edição do ato de exoneração, ou seja, a exoneração e a posse não necessitam ocorrer na mesma data, admitindo-se, claramente, o rompimento de vínculo:

7. Já o candidato que tenha sido ou seja ocupante de cargo, no âmbito da União, com a posse em outro federal, adquirirá direitos e contrairá deveres, suprimindo-se os concernentes ao primeiro cargo, **todavia o tempo de serviço a este correspondente será contado para todos os fins, ex vi do art. 100 da Lei n. 8.112, de 1990. Esse cômputo de tempo independe da data em que se edita o ato de exoneração** e seus efeitos são antevistos nas normas, formadoras do regime jurídico dos servidores públicos federais e vigentes na data da **nova investidura**.

Nessa linha de entendimento, rememore-se o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 10.418/2021-TCU-2ª Câmara, **in verbis**:

‘15. Para não me delongar na matéria, esclareço que a disciplina do multicitado Parecer da AGU, em síntese, indica que o servidor que possuía vínculo já estabelecido com a Administração em 8/3/1999, fazia jus aos anuênios, não havendo naquele normativo exigência de que os tempos de serviço pretéritos fossem contíguos ao último cargo.’
(Relator Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa).

Com efeito, na hipótese de vacância para posse em outro cargo público federal, o que se põe em relevo acerca do entendimento firmado por esse parecer jurídico é que o servidor não pode perder o vínculo com a União, após a data de revogação do benefício, e não antes desse marco temporal, para fins de manutenção do adicional por tempo de serviço.

A manutenção de vínculo deve ser observada, portanto, para os servidores que ingressaram em outro cargo efetivo, após a data de revogação da vantagem, pois como regra geral não fariam jus ao benefício.

Tal orientação, assim formulada pela AGU, não entra em conflito com o alcance do art. 100 da Lei 8.112/1990, aplicável ao período anterior à data de revogação do adicional.

O supracitado parecer do Advogado-Geral da União foi aprovado pelo Presidente da República em 11/12/2000 e publicado no DOU 239-E, de 13/12/2000, p. 2, portanto, tem caráter **normativo** e **vinculante** para a Administração Federal (peça 8, p. 1).

Ainda sobre o tema, convém observar que a Nota Técnica 282/2011/CGNOR/ DENOP/SRH/MP apreciou caso de servidor que ingressou no cargo efetivo regido pelo RJU em 11/8/1998 e considerou legal o tempo de serviço militar averbado, para fins de anuênios, porque não houve interrupção laboral:

12. Entendemos que no caso em tela **não houve interrupção** do vínculo empregatício, uma vez que, de acordo as peças processuais, o servidor desligou-se das Forças Armadas em 10/08/1998, ingressando no cargo civil em **11/08/1998**.

A referida nota técnica, ao aplicar o parecer da AGU, deveria ter concluído pela viabilidade do cômputo do tempo anterior, para fins do adicional, independentemente de ter havido interrupção ou não em relação à data de ingresso no cargo, uma vez que a admissão ocorreu antes de 8/3/1999, ainda durante a vigência do benefício.

A conclusão inconsistente originada a partir dessa nota técnica está sendo adotada no âmbito da Administração Pública Federal, com o suposto aval do Parecer AGU GM 013/2000.

A correta aplicação do entendimento da AGU, a servidor que ingressou no cargo efetivo, **antes**

da **revogação dos anuênios**, ficou consignada, e.g., no Acórdão 1.766/2022-TCU-Segunda Câmara, cujo sumário dispõe o seguinte:

‘Pessoal. Aposentadoria. Averbação, para fins de percepção de anuênios, de tempo de serviço castrense. **Posse no cargo federal em que se deu a aposentadoria na vigência do art. 100 da Lei 8.112/1990. Desnecessidade da manutenção do vínculo com a Administração para a contagem dos tempos de serviço anteriormente prestados. Inteligência do Parecer AGU 13/2000.** Legalidade do ato com o correspondente registro.’ (Relator Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa).

No âmbito desta Corte, o Acórdão 3.055/2009-TCU-Plenário, prolatado em sede de consulta formulada pelo TST, apreciou situação envolvendo, hipoteticamente, a ocupação de três cargos, sem interrupção de tempo.

Na hipótese submetida à apreciação deste Tribunal, a não interrupção de vínculo com a União sucede tão somente **após a data de revogação dos benefícios estatutários**:

a) **Após revogados benefícios estatutários**, se servidor empossado mais de uma vez em cargo público regido pela Lei nº 8.112/1990, **sem interrupção**, que, intermediariamente, foi retribuído exclusivamente por subsídio - fixado em parcela única, a exemplo do art. 1º da Lei nº 11.538/2006 -, **faria jus**, no terceiro vínculo com a Administração Pública, **à retomada do pagamento de vantagens tais como quintos/décimos e adicional por tempo de serviço, incorporadas ao seu patrimônio funcional por ocasião do primeiro vínculo**;

No equacionamento da matéria, o Tribunal de Contas da União empregou as diretrizes firmadas no parecer da AGU, **in litteris**:

‘Portanto, no caso hipotético sob análise, entre o momento em que foram concedidas as vantagens, durante o exercício do primeiro cargo, e a posse no terceiro cargo, não houve quebra do vínculo jurídico com a Administração, de modo que se manteve íntegro o direito de o servidor continuar a percebê-las. **E tal direito persiste, repiso, conforme sustenta o Parecer nº GM 13/2000, ‘mesmo se, na data em que este [servidor] for empossado, os preceptivos de que advieram os direitos não integrarem a ordem estatutária, pois subsistirá a relação jurídica e nenhuma interrupção ocorrerá na condição de servidor da entidade empregadora.’** (Acórdão 3.055/2009-TCU-Plenário, Relator Ministro-substituto Weder de Oliveira).

O Acórdão 3.055/2009-TCU-Plenário não firmou qualquer entendimento acerca da necessidade de eventuais vínculos anteriores serem contíguos com a data de ingresso no cargo efetivo que conferiu o direito aos anuênios, pois este Tribunal nem sequer foi questionado pelo consulente, sobre tais averbações.

Ademais, ao fundamentar a consulta tomando-se como base as diretrizes firmadas pelo Parecer AGU GM 13/2000, não seria plausível supor que esta Corte de Contas viesse a firmar entendimento em sentido contrário ao do sobredito parecer.

Em outra oportunidade, o Tribunal de Contas da União rechaçou a tese da Sefip, alinhando sólidos argumentos, entre os quais a ausência de norma que a contagem do tempo de serviço público pudesse ter infringido, evidenciando a inexistência de fundamento jurídico da proposta da unidade técnica, **in verbis**:

‘Por sua vez, os **anuênios** de Simone Maria de Sá Timbó, no percentual de 17%, **foram incorporados levando em conta tempo de serviço relativo a vínculo anterior e descontínuo** com a UCE, cuja certidão informa ser referente a contrato celetista para prestação de serviços de artífice especializado na própria Universidade, no período de 1/6/1979 a 12/2/1981, **situação que, segundo a Sefip, é ‘considerada irregular pelo TCU.’**

Todavia, a unidade instrutiva não apresentou precedentes jurisprudenciais que amparem tal assertiva, nem nomeou normas que o cômputo desse tempo pudesse ter infringido.

Aliás, **a jurisprudência desta Corte firmou-se em sentido diametralmente oposto**, conforme passo a demonstrar.

Com a implantação do regime jurídico único em 12/12/1990, data de publicação da Lei 8.112/1990, os servidores públicos até então regidos pela CLT tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, em cumprimento ao disposto no art. 243 da Lei 8.112/1990.

A mesma norma, em seu art. 67, concedeu adicional de tempo de serviço, à razão de 1% por ano de serviço público (anuênios). **O art. 100 ordenou contagem ‘para todos os efeitos’ do tempo de serviço público federal, sem ressaltar tempo de serviço público prestado em regime jurídico diverso nem interrupção de vínculo laboral com a Administração.**

O Poder Executivo editou a Medida Provisória 186/1990, convertida na Lei 8.162/1991, que, em seu art. 7º, restringiu, para fins de anuênios, a contagem do tempo de serviço público federal prestado, sob regime celetista, anteriormente à implantação do regime jurídico único (art. 7º, inciso I).

O art. 7º da Lei 8.162/1992, claramente, maculava o espírito isonômico de que trata o art. 39, § 1º, da Constituição Federal, ao excluir um efeito do tempo de serviço prestado por servidores ex-celetistas, mas mantê-lo com relação aos até então regidos pela Lei 1.711/1952, sem motivo legítimo para a discriminação. Isso porque, em que pese terem sido prestados em regimes distintos, os tempos de serviço de ambos eram públicos, na medida em que igualmente prestados a pessoa jurídica de direito público.

Segundo a tese que prevaleceu nos Tribunais, com a entrada em vigor do art. 100 da Lei 8.112/1990, a contagem do tempo de serviço prestado a órgãos públicos federais sob o regime da CLT, como tempo de serviço público federal para fins de percepção de anuênios, foi incorporada ao patrimônio jurídico do servidor, não podendo a Lei 8.162/1991 retroagir para extirpá-la.

Não foi por outra razão que, em 13/10/2003, o STF publicou o **Enunciado de Súmula 678, in verbis:**

‘São inconstitucionais os incisos I e III do art. 7º da Lei 8.162/91, que afastam, para efeito de anuênio e de licença-prêmio, a contagem do tempo de serviço regido pela consolidação das leis do trabalho dos servidores que passaram a submeter-se ao regime jurídico único.’ (Acórdão 11.318/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).’

De fato, a Lei 8.112/1990 não contém ressalvas quanto ao alcance do seu art. 100. Tal assertiva se revela verdadeira, ante a aplicação do processo sistemático de interpretação.

Nota-se que quando o Estatuto do Servidor Público Federal exigiu a contagem de tempo de forma ininterrupta para efeito de concessão de algum benefício, ele o fez de **modo expresso**, vide, e.g., o disposto no art. 87, em sua redação original:

‘Art. 87. Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o servidor fará jus a 3 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, com a remuneração do cargo efetivo.’

No entanto, esse diploma legal não estabeleceu qualquer espécie de restrição, no que diz respeito à contagem do tempo de serviço prevista no art. 100, **in verbis:**

‘Art. 100. É contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas.’

A contagem é para todos os efeitos, inclusive, portanto, para fins de adicional por tempo de serviço, conforme posicionou-se o STF, no RE 221.946:

‘1. São inconstitucionais os incisos I e III do art. 7º da Lei nº 8.162, de 08.01.1991, porque violam o direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da C.F.) dos servidores que, por força da Lei nº 8.112/90, foram convertidos de celetistas em estatutários, já que o art. 100 desse diploma lhes atribuíra o direito à contagem do tempo de serviço público para todos os

efeitos, inclusive, portanto, para o efeito do adicional por tempo de serviço (art. 67) e da licença-prêmio (art. 87).

Não se pode olvidar, ainda, o preceituado no art. 103 da Lei 8.112/1990 que, ao dispor sobre a **contagem restritiva**, apenas para efeito de aposentadoria e disponibilidade, **não** incluiu, em seu rol taxativo, o tempo de serviço público federal.

Diante desse quadro normativo, é indubitável concluir que a Lei 8.112/1990, fonte primária do direito ora em apreciação, por intermédio do art. 100, atribuiu ao servidor o direito à contagem do tempo de serviço público federal para todos os efeitos, inclusive para fins de percepção do adicional, sem estabelecer a necessidade de tais tempos serem ininterruptos.

No caso vertente, o servidor ingressou no cargo efetivo em 12/8/1992, data anterior à de revogação dos anuênios, ocorrida em 8/3/1999, e, **após esse marco temporal**, laborou até a sua aposentadoria, **sem perda de vínculo com a União**. Faz jus, portanto, ao adicional por tempo de serviço.

Além disso, os tempos de serviço pretéritos foram averbados de acordo com a Orientação Normativa 29/1990, da Secretaria da Administração Federal, cuja ementa dispõe, **in verbis**:

‘Na apuração do tempo de serviço público federal, para os efeitos do artigo 100 da Lei nº 8.112, de 1990, serão considerados **inclusive os períodos intercalados**, ressalvadas as hipóteses em que a Lei expressamente exige a continuidade.’

Por fim, mas não menos importante, convém ter presente que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União quanto ao direito de o servidor incorporar o adicional por tempo de serviço, sem ressalvas, nos termos da Lei 8.112/1990, foi cristalizada ao longo de mais de três décadas, desde a criação da vantagem pelo RJU [Regime Jurídico Único].

Em outras palavras, milhares de atos de aposentadoria com a incorporação de anuênios, em situação idêntica à hipótese dos autos, foram tidos por legais e registrados por esta Corte de Contas, em estrita consonância com a lei que disciplina a matéria.

Nessa linha jurisprudencial, a título exemplificativo, alinham-se as seguintes deliberações: Decisão 365/1991-TCU-1ª Câmara, Ata 39/1991 da Primeira Câmara; Decisão 23/1994-TCU-1ª Câmara, Ata 3/1994 da Primeira Câmara; e Decisão 210/1991-TCU-2ª Câmara, Ata 35/1991 da Segunda Câmara. Eis a ementa deste último **decisum**:

‘Ementa: **Aposentadoria de ex-celetista. Lei nº 8.112/90. Tempo de serviço prestado às Forças Armadas é computável para uniênios.** Diligência.’

Do parecer do Ministério Público de Contas, de lavra do Subprocurador-Geral Dr. Jatir Batista da Cunha, adotado como relatório pelo Ministro-Relator:

‘Atente-se para o fato de que **o tempo de serviço mencionado às fls. 11, prestado às Forças Armadas**, não constitui objeto de contrato individual de trabalho, com base na Consolidação das leis trabalhistas, portanto, **tempo de serviço público federal, computável para todos os fins, até mesmo nos termos do art. 100 da Lei nº 8.112/90, observada, inclusive, a Orientação Normativa nº 29, da SAF, in DOU de 28.12.90**’.

(Relator Ministro-substituto Lincoln Magalhães da Rocha).

Tendo em vista que o servidor não perdeu o seu vínculo com a União, após a revogação dos anuênios, a concessão desse benefício, na forma consignada pela origem, é legal por força do art. 100 da Lei 8.112/1990.

O ato em apreço foi encaminhado pelo controle interno em 2019, de modo que não houve o decurso do prazo de cinco anos previsto pelo STF, no âmbito do RE 636.553, para a apreciação de atos de natureza complexa, por parte deste Tribunal.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela ilegalidade do ato de aposentadoria em favor de **Edson Pereira Ramos**, em razão da percepção de quintos, com o aproveitamento de funções comissionadas exercidas após o advento da Lei 9.624/1998, situação considerada irregular pelo STF, no âmbito do RE 638.115/CE.”

É o Relatório.

VOTO

Em apreciação o ato de concessão de aposentadoria deferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região em benefício do Sr. Edson Pereira Ramos, no cargo de Analista Judiciário.

2. Preliminarmente, esclareço que o ato em questão deu entrada nesta Corte de Contas em 2019 (peça 3, p. 1), não se aplicando a sistemática de “registro tácito” pelo decurso de mais de cinco anos definida mediante o Acórdão 122/2021 – Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), em observância ao que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.553.

3. A concessão em análise ocorreu na modalidade voluntária, com proventos integrais, calculados com base na última remuneração do cargo em que se deu a aposentadoria, nos termos do art. 3º da Emenda Constitucional 47/2005.

4. As informações constantes do processo indicam que o interessado implementou os requisitos para se inativar, uma vez que tinha idade, tempo de contribuição, de serviço público, de carreira e de cargo requeridos pelo fundamento concessório.

5. Submetido o ato a críticas automatizadas, a Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais – Sefip detectou a existência da rubrica anuênios, bem como o pagamento de “quintos/décimos”, transformados em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, pelo art. 62-A da Lei 8.112/1990.

6. Sobre os “quintos/décimos”, a Sefip asseverou que, em função de a incorporação ter ocorrido, em parte, entre o período de 8/4/1998 a 4/9/2001 e estar amparada por decisão administrativa, seria irregular, nos termos do que decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário – RE 638.115/CE.

7. Acerca dos anuênios, a unidade especializada pontuou que, por ter havido rompimento do vínculo jurídico do servidor com a Administração Pública, o pagamento de parte da rubrica não seria regular. Após, aduziu que, em face do diminuto valor da parcela – R\$ 77,92 –, caberia apenas determinação para que o órgão a recalculasse.

8. Alfim, a Sefip propôs a ilegalidade do ato em exame e a negativa de seu registro.

9. De seu turno, o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, discordou da ilegalidade do pagamento dos anuênios, concordando, contudo, com a ilegalidade da concessão em função da averbação dos “quintos/décimos”.

10. É a síntese do necessário. Passo a decidir.

11. Colhe-se dos autos que o interessado averbou, para o cálculo do Adicional de Tempo de Serviço – ATS, R\$ 545,45, ou seja, 7% de seu Vencimento Básico (R\$ 7.792,30).

12. Para tanto, foram computados os seguintes tempos de serviço:

12.1. serviço público civil: entre 28/6/1987 e 31/8/1988; e

12.2. no cargo efetivo federal (em que se deu a aposentadoria): entre 12/8/1992 e 11/6/2019.

13. 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.

14. O ponto é bem ilustrado pelo Acórdão 1.424/2020 – Plenário, item 9.1.1, proferido em processo de 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”.

15. 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 consultante, 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 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).

16. 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).

17. 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.

18. 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, essas, quando ocorrem, geralmente, 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.

19. Em suma, o tempo de serviço prestado no serviço público civil (de 28/6/1987 a 31/8/1988) pelo Sr. Edson Pereira Ramos não poderia ser computado para fins de anuênios, porquanto já configurado, quando de seu ingresso no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o rompimento do vínculo anteriormente estabelecido com a administração federal.

20. Outrossim, observo que encaminhamento idêntico ao que ora apresento foi adotado em dois precedentes recentes deste Tribunal envolvendo o Tribunal Regional Federal da 4ª Região: Acórdãos da Primeira Câmara 3.536/2022 (de minha relatoria) e 4.582/2022 (relator Ministro Jorge Oliveira).

21. Noutro giro, relativamente à vantagem de “quintos/décimos”, a jurisprudência desta Corte consolidou o entendimento de que é ilegal a percepção dessa rubrica, cuja incorporação tenha decorrido de funções comissionadas exercidas no período de 8/4/1998 a 4/9/2001, devendo-se observar a modulação dos efeitos definida pelo Supremo Tribunal Federal na decisão do já mencionado RE 638.115/CE, que tratou dessa matéria.

22. De acordo com o que foi estabelecido naquele **decisum**, somente para a hipótese de “quintos/décimos” recebidos com base em decisão judicial transitada em julgado será indevida a cessação imediata do pagamento e não haverá absorção da parcela por reajustes futuros. Já nos casos de “quintos/décimos” recebidos por força de decisão judicial não transitada em julgado ou de decisão administrativa, o pagamento será mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores.

23. Na hipótese concreta, por não constar no ato informação precisa de que os “quintos/décimos” recebidos decorrem de decisão administrativa ou judicial (transitada em julgado ou não), deve-se determinar ao órgão de origem que promova o destaque dessa rubrica incorporada com base em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001, transformando-a em parcela compensatória a ser posteriormente absorvida, desde que não se trate de decisão judicial passada em julgado, conforme assentado no multicitado RE 638.115/CE.

24. Diante desse contexto, a concessão em exame deve ser considerada ilegal, com a negativa de registro do correspondente ato, aplicando-se a orientação fixada no Verbete 106 da Súmula de Jurisprudência/TCU às parcelas indevidamente recebidas pelo interessado, sem prejuízo de se determinar ao órgão de origem que emita novo ato livre das irregularidades ora verificadas.

25. Deve-se igualmente determinar ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região que comunique ao beneficiário sobre a deliberação do Tribunal, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a notificação, caso esses não sejam providos; após, devem ser remetidos ao Tribunal documentos comprobatórios de que o inativo foi cientificado da deliberação desta Corte.



Ante o exposto, Voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de outubro de 2022.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 6873/2022 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo: TC-009.512/2022-5.
2. Grupo: II; Classe de Assunto: V – Aposentadoria.
3. Interessado: Edson Pereira Ramos (242.613.516-68).
4. Órgão: Tribunal Regional Federal da 1ª Região.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
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 em que se analisa ato de concessão de aposentadoria deferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

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 do Sr. Edson Pereira Ramos, negando registro ao correspondente ato;

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

9.3. determinar ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência desta deliberação, que:

9.3.1. abstenha-se de realizar pagamentos decorrentes da parcela de anuênios ora impugnada, sujeitando-se a autoridade administrativa omissa à responsabilidade solidária, nos termos do art. 262, **caput**, do Regimento Interno/TCU;

9.3.2. promova o destaque das parcelas de “quintos/décimos” incorporadas com base em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001, transformando-as em parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, desde que a hipótese não seja de decisão judicial transitada em julgado, nos moldes da decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 638.115/CE; e

9.3.3. dê ciência do inteiro teor desta Deliberação ao interessado, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de possíveis recursos perante o TCU não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a notificação, caso os recursos não sejam providos, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, comprovante da referida ciência; e

9.3.4. emita novo ato de concessão de aposentadoria em favor do interessado, livre das irregularidades ora apontadas, disponibilizando-o a este Tribunal, por meio do Sistema e-Pessoal, nos termos e prazos fixados na IN/TCU 78/2018.

10. Ata nº 38/2022 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 25/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-6873-38/22-2.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente) e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Subprocurador-Geral