

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 001.534/2022-0

Natureza: Pedido de Reexame (em Aposentadoria)

Unidade: Fundação Universidade Federal de Rondônia

Recorrente: Edima Santos Moitinho Rodrigues (286.924.625-00)

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. APOSENTADORIA. UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA. RUBRICA RELATIVA A PLANOS ECONÔMICOS. DECISÃO JUDICIAL QUE ASSEGURAVA O PAGAMENTO POSTERIORMENTE CASSADA PELO STF EM RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. LEGALIDADE DO ATO. REGISTRO. DETERMINAÇÃO AO ÓRGÃO PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO VISANDO À REPOSIÇÃO AO ERÁRIO DOS VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE PELA INTERESSADA, CONSOANTE O ART. 46, § 3º, DA LEI 8.112/1990. CONHECIMENTO DO RECURSO. INSUFICIÊNCIA DOS ARGUMENTOS PARA ALTERAR A DECISÃO ANTERIOR. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

Desconstituída decisão judicial que assegurava a servidor ou pensionista o pagamento de vantagem considerada irregular pelo TCU, e, não havendo determinação em contrário na deliberação definitiva do Poder Judiciário, cabe à Administração promover a restituição dos valores pagos em cumprimento à decisão rescindida, mediante instauração de processo administrativo por parte do órgão jurisdicionado para apuração dos valores devidos (art. 46, § 3º, da Lei 8.112/1990), no qual se assegure ao interessado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a anuência de diretor da unidade e do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peças 54-56):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de pedido de reexame interposto por Edima Santos Moitinho Rodrigues (peça 31) contra o Acórdão 3821/2023-TCU-1ª Câmara (peça 25, Rel. Min. Benjamin Zymler).*

1.1. *A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

‘9.1. determinar à Fundação Universidade Federal de Rondônia que apure, no prazo de 30 (trinta) dias, mediante a instauração do processo administrativo competente, os valores recebidos indevidamente pela interessada em decorrência do processo 0000395-89.2014.5.14.0000, que tramitou perante a Justiça do Trabalho, procedendo à reposição ao Erário, conforme disposto no § 3º do art. 46 da Lei 8.112/1990;

9.2. determinar à AudPessoal que apure a existência de outros servidores em situação idêntica à tratada nos presentes autos, ficando, desde já, autorizada a adotar as providências que entender cabíveis para que haja o efetivo cumprimento do disposto no § 3º do art. 46 da Lei 8.112/1990;

9.3. dar ciência ao órgão jurisdicionado de que o descumprimento do acórdão deste Tribunal poderá ensejar a aplicação da pena de multa de que cuida o art. 58 da Lei 8.443/1992, além da responsabilização solidária do gestor público pelos pagamentos realizados indevidamente; e

9.4. dar ciência da presente deliberação à interessada e ao órgão jurisdicionado.’

HISTÓRICO

2. Por meio do Acórdão 2.162/2022, a Primeira Câmara deste Tribunal, considerando ter havido a cessação de pagamentos de rubricas judiciais, julgou legal e determinou o registro do ato de aposentadoria emitido, no âmbito da Fundação Universidade Federal de Rondônia, em favor da Sra. Edima Santos Moitinho Rodrigues, com fundamento no art. 6º, § 1º, da Resolução-TCU 206/2007.

2.1. Houve, no entanto, por parte deste Tribunal, a expedição da seguinte determinação: ‘à Sefip, para que diligencie junto ao órgão jurisdicionado no que diz respeito à eventual aplicação do disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990 em relação à interessada, ficando a unidade técnica autorizada, desde já, a adotar as providências que entender cabíveis para garantir o cumprimento do referido dispositivo’.

2.2. O Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, nos autos do Processo 0000395-89.2014.5.14.0000, determinou o pagamento de vantagens relativas a planos econômicos a servidores pertencentes ao regime estatutário. Ajuizada a reclamação constitucional pela União (Rcl 42.308), o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a incompetência absoluta da Justiça do Trabalho para decidir acerca da questão, cassou a decisão então proferida pela justiça trabalhista, determinando o envio dos autos à Justiça Federal para que proceda como entender de direito.

2.3. Observe-se que, ao cassar a referida decisão, o Supremo Tribunal Federal nada decidiu acerca dos valores pagos até então, atraindo, portanto, a incidência plena do § 3º do art. 46 da Lei 8.112/1990:

‘§ 3º. Na hipótese de valores recebidos em decorrência de cumprimento a decisão liminar, a tutela antecipada ou a sentença que venha a ser revogada ou rescindida, serão eles atualizados até a data da reposição.’

2.4. Assim, sem razão o órgão de origem quando apresenta o seguinte argumento: ‘no que se refere à reposição dos valores recebidos, informamos que a decisão proferida pelo STF na Reclamação 42.308 autoriza a cessação de pagamento dos planos, porém nada determina quanto a reposição de valores. Desse modo, considerando que os pagamentos foram realizados em cumprimento de determinação judicial proferida pelo TRT14 e que não houve determinação de reposição, nem mesmo orientação da PGF nesse sentido, entendemos pela impossibilidade de cobrança administrativa de tais valores’.

2.5. Por conseguinte, neste processo de monitoramento, o TCU determinou à Fundação Universidade Federal de Rondônia que apure, no prazo de 30 (trinta) dias, mediante a instauração do processo administrativo competente, os valores recebidos indevidamente pela interessada em decorrência do processo 0000395-89.2014.5.14.0000, que tramitou perante a Justiça do Trabalho, procedendo à reposição ao Erário, conforme disposto no § 3º do art. 46 da Lei 8.112/1990.

2.6. Neste passo, a Sra. Edima Santos Moitinho Rodrigues, na qualidade de interessada, apresentou o presente pedido de reexame.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 35 e do despacho de peça 38.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla a verificação se houve a violação aos princípios da integralidade dos proventos, do ato jurídico perfeito, da segurança jurídica, da coisa julgada formal e material, das orientações gerais da época e da vedação de aplicação retroativa de nova interpretação a fatos jurídicos consolidados no tempo.

5. **Da violação aos princípios da integralidade dos proventos, do ato jurídico perfeito, da segurança jurídica, da coisa julgada formal e material (inclusive junto ao TRF1), das orientações gerais da época e da vedação de aplicação retroativa de nova interpretação a fatos jurídicos consolidados no tempo.**

5.1. Cumpre observar que a determinação inserta no subitem 9.1 do acórdão recorrido não viola o princípio da integralidade dos proventos, eis que não glosa parcela dos proventos, mas, tão-somente, impõe a restituição de valores indevidamente recebidos pela interessada, mediante prévio processo administrativo, em que serão oportunizados a ampla defesa e o contraditório à recorrente.

5.2. Ademais, de acordo com o e. STF, não há óbice à redução de proventos caso alguma parcela/vantagem esteja sendo paga ao arripio da lei, nos termos do entendimento proferido no âmbito do MS 25.552, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, **verbis**:

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

5.3. Quanto à alegação da violação ao princípio da segurança jurídica, é de se ter presente 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).

5.4. Assim, sendo complexo o ato de aposentadoria, este somente passa a estar plenamente formado (perfeito), válido (afecção 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.

5.5. 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 conseqüente registro pela Corte de Contas, não há que se falar em segurança jurídica, tendo em vista a ausência de aperfeiçoamento e definitividade do ato.

5.6. Além disso, não há que se falar em ato jurídico perfeito, eis que a Administração Pública Federal é regida pelo princípio da legalidade. Sobre o tema, vem à balha a doutrina 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).

5.7. Assim, deve-se observar o § 3º do art. 46 da Lei 8.112/1990:

'§ 3º. Na hipótese de valores recebidos em decorrência de cumprimento a decisão liminar, a tutela antecipada ou a sentença que venha a ser revogada ou rescindida, serão eles atualizados até a data da reposição.'

5.8. Acrescente-se que, no caso vertente, não há coisa julgada que dispense a reposição de valores recebidos em decorrência de cumprimento a sentença que tenha sido revogada ou rescindida.

5.9. De mais a mais, não há que se falar de interpretação retroativa do § 3º do art. 46 da Lei 8.112/1990, eis que a sua redação foi dada pela Medida Provisória 2.225-45, de 4.9.2001, ou seja, há mais de 20 anos.

CONCLUSÃO

6. Do exame, é possível concluir que não houve violação aos princípios da integralidade dos proventos, do ato jurídico perfeito, da segurança jurídica, da coisa julgada formal e material, das orientações gerais da época e da vedação de aplicação retroativa de nova interpretação a fatos jurídicos consolidados no tempo.

6.1. Nesse sentir, é de se propor a negativa de provimento deste 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 presente pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento;

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



É o relatório.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto por Edima Santos Moitinho Rodrigues contra o Acórdão 3821/2023-1ª Câmara (relator: Ministro Benjamin Zymler), que, apesar de ter considerado legal e determinado o registro do seu ato de aposentadoria – dada a cessação de pagamentos irregulares de rubricas judiciais –, determinou à Universidade Federal de Rondônia que apurasse, mediante a instauração de processo administrativo competente, os valores recebidos indevidamente pela servidora aposentada, em observância ao disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990.

2. Isso porque a sentença judicial proferida, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, no Processo 0000395-89.2014.5.14.0000 – que havia determinado o pagamento de vantagens relativas a planos econômicos aos servidores estatutários –, foi cassada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito de reclamação constitucional ajuizada pela União (Rcl 42.308), dada a incompetência da Justiça do Trabalho para decidir sobre a questão, com determinação para envio dos autos à Justiça Federal.

3. A recorrente alega, em síntese, que houve violação aos princípios da integralidade dos proventos, do ato jurídico perfeito, da segurança jurídica, da coisa julgada formal e material, das orientações gerais da época e da vedação de aplicação retroativa de nova interpretação a fatos jurídicos consolidados no tempo.

4. Primeiramente, reitero o conhecimento do recurso, realizado por meio de despacho à peça 38, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 da Lei 8.443/1992.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento, com a concordância do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).

6. Manifesto-me de acordo com os pareceres precedentes, motivo pelo qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer os seguintes comentários, que considero relevantes para o exame da matéria.

7. Conforme apontado pela unidade técnica, não há violação ao princípio da integralidade dos proventos, uma vez que a determinação constante do item 9.1 da decisão recorrida visa à restituição, pela recorrente, dos valores recebidos indevidamente, mediante a instauração de processo administrativo, de maneira a lhe assegurar a ampla defesa e o contraditório.

8. Nesse ponto, reitero as conclusões do eminente relator do acórdão objeto do recurso, no sentido de que, ao ser desconstituída a decisão judicial que assegurava a servidor ou pensionista o pagamento de vantagem considerada irregular pelo TCU e **não havendo determinação em contrário na deliberação definitiva do Poder Judiciário**, cabe à Administração promover a restituição dos valores pagos em cumprimento à decisão rescindida, mediante instauração de processo administrativo por parte do órgão jurisdicionado para apuração dos valores devidos (art. 46, § 3º, da Lei 8.112/1990), no qual se assegure ao interessado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

9. No caso, a decisão proferida pelo STF não decidiu acerca dos valores pagos com base na sentença proferida pela Justiça do Trabalho, mas tão somente determinou o envio do processo à Justiça Federal, que detém a competência para o trato da matéria. Nesse sentido, escorreita a aplicação do dispositivo legal acima mencionado.

10. Quanto à alegada violação à segurança jurídica, lembro o entendimento da Suprema Corte de que a concessão de aposentadoria é ato complexo, o qual somente pode ser considerado plenamente formado após o registro no Tribunal de Contas. Assim, no caso concreto, não há que se falar em ato jurídico perfeito, tendo em vista a ausência de aperfeiçoamento e definitividade do ato.

11. Da mesma forma, não há que se falar em ato jurídico perfeito, visto que o princípio da legalidade rege os atos da Administração Pública, sendo obrigatória a observância das disposições legais aplicáveis ao caso concreto. Também não se trata de nova interpretação dos fatos jurídicos, pois a decisão recorrida trata única e inequivocamente do cumprimento de previsão constante de lei cuja redação é anterior à emissão do ato de aposentadoria analisado.

12. Concluo, portanto, que não há, nas razões recursais, argumentos capazes de alterar a decisão recorrida.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de julho de 2024.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 4656/2024 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 001.534/2022-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Aposentadoria)
3. Recorrente: Edima Santos Moitinho Rodrigues (286.924.625-00)
4. Unidade: Fundação Universidade Federal de Rondônia
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o pedido de reexame interposto por Edima Santos Moitinho Rodrigues contra o Acórdão 3821/2023-1ª Câmara, que, apesar de ter considerado legal e determinado o registro do seu ato de aposentadoria – dada a cessação de pagamentos irregulares de rubricas judiciais –, determinou à Universidade Federal de Rondônia que apurasse, mediante a instauração de processo administrativo competente, os valores recebidos indevidamente pela servidora aposentada, em observância ao disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento; e
- 9.2. comunicar esta decisão à recorrente e à unidade jurisdicionada.

10. Ata nº 23/2024 – 1ª Câmara.

11. Data da Sessão: 2/7/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-4656-23/24-1.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (na Presidência) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral