

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 009.112/2020-0

Natureza: I – Pedido de Reexame em Aposentadoria

Órgão/Entidade: Senado Federal

Interessado: Aresio Teixeira Peixoto (098.872.456-15).

Representação legal: Elaine Cristina Gomes (OAB-DF 26.873) e Thiago Leon Lemos de Oliveira (OAB-DF 57.188), representando Aresio Teixeira Peixoto.

SUMÁRIO: APOSENTADORIA. SENADO FEDERAL. CONSULTOR LEGISLATIVO. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS DECORRENTE DE FUNÇÃO INERENTE AO CARGO EFETIVO. ATUALIZAÇÃO IRREGULAR DE QUINTOS. PAGAMENTO DA VANTAGEM OPÇÃO EM DECORRÊNCIA DA OCUPAÇÃO DE FUNÇÃO INERENTE AO CARGO EFETIVO. AFRONTA AO ART. 40, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COM A REDAÇÃO DADA PELA EC 20/1998. AVERBAÇÃO DE TEMPO RELIGIOSO NÃO RATIFICADO PELO INSS. CONTAGEM DE PERÍODO EXERCIDO EM CARGO ANTERIOR DESCONSIDERANDO INTERRUÇÃO DE VÍNCULO JURÍDICO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, PARA FINS DE ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. ILEGALIDADE DO ATO. NEGATIVA DE REGISTRO. PEDIDO DE REEXAME. ARGUMENTOS RECURSAIS INSUFICIENTES PARA MODIFICAR O ACÓRDÃO RECORRIDO. VIGÊNCIA DA LEI 1.711/1952. POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DE PERÍODOS DESCONTÍNUOS PARA FINS DE CÁLCULO DE ANUÊNIOS. MODULAÇÃO DEFINIDA NO ACÓRDÃO 2.718/2022-PLENÁRIO. DESTAQUE DO VALOR REFERENTE A ATUALIZAÇÕES INDEVIDAS DE QUINTOS PARA CONVERSÃO EM PARCELA SUJEITA À ABSORÇÃO POR QUAISQUER REAJUSTES REMUNERATÓRIOS POSTERIORES A 23/10/2020. ACÓRDÃOS 661 E 1.853/2023-PLENÁRIO CONSOLIDANDO ENTENDIMENTO ACERCA DA MATÉRIA. PROVIMENTO PARCIAL.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da então Serur (peça 40), cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da unidade técnica (peça 41) e pelo representante do *Parquet* especializado (peça 42):

### **INTRODUÇÃO**

1. *Trata-se de pedido de reexame (peças 22 a 26) interposto por Aresio Teixeira Peixoto, ex-servidor do Senado Federal, contra o Acórdão 12.528/2020-TCU-1ª Câmara (peça 11), que teve como relator o Excelentíssimo Senhor Ministro Vital do Rêgo.*

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

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de ato de concessão de aposentadoria emitido pelo Senado Federal em favor do ex-servidor Aresio Teixeira Peixoto;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992, no art. 260, § 1º, do RI/TCU e ante as razões expostas pelo Relator, em:

**9.1. considerar ilegal o ato de concessão de aposentadoria emitido em favor de Aresio Teixeira Peixoto (CPF 098.872.456-15), recusando o respectivo registro;**

*9.1.1. dispensar a devolução dos valores indevidamente recebidos até a data da ciência pelo Senado Federal do presente acórdão, com base no Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU;*

*9.2. determinar ao Senado Federal, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, que:*

*9.2.1. faça cessar os pagamentos decorrentes do ato impugnado, em especial da vantagem denominada “opção”, comunicando ao TCU, no prazo de 15 (quinze) dias, as providências adotadas, nos termos do art. 262, caput, do Regimento Interno do TCU, art. 8º, caput, da Resolução TCU 206/2007 e art. 19, caput, da Instrução Normativa TCU 78/2018;*

*9.2.2. promova o ajuste na parcela percebida a título de incorporação de quintos, nos proventos de Aresio Teixeira Peixoto, considerando apenas os reajustes gerais concedidos em mesmo percentual para todos os servidores públicos federais pelas Leis 10.331/2001 e 10.697/2003;*

*9.2.3. após o ajuste mencionado no subitem 9.2.2, promova a absorção da parcela decorrente da incorporação de quintos pelo interessado, nos termos do decidido no Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário, considerando para tanto as reestruturações de carreira e aumentos na remuneração do inativo a partir da referida decisão;*

*9.2.4. retifique o percentual de anuênios, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência desta deliberação, sujeitando-se a autoridade administrativa omissa à responsabilidade solidária, uma vez que não há respaldo na jurisprudência deste Tribunal para averbar, para fins de anuênios, tempo de serviço prestado com rompimento de vínculo jurídico com a administração pública;*

*9.2.5. oriente o senhor Aresio Teixeira Peixoto que ele poderá adotar uma das seguintes alternativas:*

*9.2.5.1. solicitar nova aposentadoria com proventos proporcionais (30/35 avos), com base no art. 40, inciso III, alínea “c”, da Constituição Federal (redação original); ou*

*9.2.5.2. retornar à atividade para completar o tempo impugnado, sendo que, nesse caso, a aposentadoria deverá fundamentar-se nas regras vigentes no momento da nova concessão;*

*9.2.6. caso a opção do inativo recaia no subitem 9.2.5.1, emita novo ato de aposentadoria, livre das irregularidades apontadas, submetendo-o ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, consoante os arts. 262, § 2º, do Regimento Interno do TCU e 19, § 3º, da Instrução Normativa TCU 78/2018;*

*9.2.7. comunique ao interessado o teor desta decisão, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da eventual interposição de recurso não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a respectiva notificação, caso o recurso não seja provido;*

*9.2.8. no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência desta decisão, envie a este Tribunal documentos comprobatórios de que o interessado está ciente da presente deliberação.*

*(destacamos e sublinhamos)*

### **HISTÓRICO**

2. *O ato de aposentadoria do recorrente foi julgado ilegal, em virtude de constar:*

- a) *averbação de tempo religioso não ratificado pelo INSS;*
- b) *incorporação da parcela vulgarmente conhecida como “opção”, com afronta ao regramento estabelecido no art. 40, § 2º, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 20/1998;*
- c) *incorporação de quintos em decorrência da ocupação de função inerente ao cargo efetivo de Consultor Legislativo;*
- d) *atualização irregular de parcela decorrente da incorporação de quintos;*
- e) *pagamento da vantagem denominada “opção” oriunda do art. 2º da Lei 8.911/1994, em decorrência da ocupação de função inerente ao cargo efetivo;*
- f) *contagem, para fins de adicional por tempo de serviço, de período exercido em cargo anterior desconsiderando interrupção de vínculo jurídico com a administração pública federal.*

### **ADMISSIBILIDADE**

3. *Reitera-se o exame de admissibilidade realizado pelo Sar/Serur (peça 28), que opinou pelo conhecimento do recurso, nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.1, 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.5.1, 9.2.5.2 e 9.2.6 do Acórdão 12.528/2020-TCU-1ª Câmara. O Excelentíssimo Senhor Ministro Walton Alencar Rodrigues, mediante despacho de peça 31, concordou com esta unidade técnica.*

### **EXAME DE MÉRITO**

#### **4. Delimitação**

*Constitui objeto do presente recurso definir se:*

- a) *há amparo para a averbação de tempo religioso não ratificado pelo INSS;*
- b) *houve ofensa à EC 20/1998;*
- c) *houve a incidência da contribuição previdenciária sobre a opção até 28/1/1999;*
- d) *houve afronta à vedação da aplicação retroativa de nova interpretação e violação aos princípios do direito adquirido, da segurança jurídica e da isonomia;*
- e) *houve a incidência da decadência;*
- f) *é possível a incorporação de quintos em decorrência da ocupação de função inerente ao cargo efetivo de Consultor Legislativo;*
- g) *é regular o pagamento da vantagem denominada “opção”, oriunda do art. 2º da Lei 8.911/1994, em decorrência da ocupação de função inerente ao cargo efetivo.*

#### **5. Da averbação de tempo religioso não ratificado pelo INSS**

5.1. *Aduz-se que deveria ser convalidado o cômputo do período de atividade religiosa na apuração do tempo de contribuição exigido para aposentadoria estatutária, com base nos seguintes argumentos.*

5.2. *Em seu voto, o Ministro-Relator apontou que a averbação de atividade religiosa, no período de 10/6/1966 a 16/4/1969, não teria respaldo em certidão emitida pelo INSS para comprovação das contribuições previdenciárias.*

5.3. *No parecer do controle interno, há referência à CTC 3904/1993. Contudo, trata-se de processo administrativo aberto junto ao INSS, conforme guia de recolhimento da previdência social paga em 29/6/1994 (peça 23).*

5.4. *Outro equívoco refere-se à afirmação do controle interno de que teria diligenciado ao órgão de pessoal do Senado Federal “para excluir o referido tempo, mas os autos retornaram sem cumprimento da diligência objeto da Informação 783/2012-SSAURH/SCISF”. Como houve esse pedido em 2012 se o formulário de aposentadoria foi disponibilizado ao controle interno em 14/5/2014? (peça 6). A demora em dar andamento ao exame do ato de aposentação, autuado no TCU em 29/5/2018, ou seja, mais de 18 anos, demonstra desrespeito aos princípios da eficiência e razoabilidade.*

5.5. *A falta de juntada aos autos do CTC 3904/1993 e da Informação 783/2012-SSAURH/SCISF prejudica a defesa do recorrente, que providenciou cópia da Certidão de Tempo de Serviço (CTS) de peça 24, correspondente a 1.102 dias.*

5.6. *Visando retificar o erro do INSS e solucionar a questão, deu entrada no requerimento protocolado sob o número 1612079787, no dia 27/1/2021, para emissão de nova CTC constando o período de 10/4/1966 a 16/4/1969 (peça 26).*

5.7. *Assim, uma vez comprovado o recolhimento da contribuição previdenciária, deverá ser reformado o acórdão recorrido para convalidar o cômputo do período de atividade religiosa na apuração do tempo de contribuição exigido para aposentadoria estatutária.*

#### Análise

5.8. *A jurisprudência do TCU é no sentido de que o período de atividade religiosa pode ser computado para fins de aposentadoria, desde que comprovadas as respectivas contribuições previdenciárias (Acórdãos 2.306/2007-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, e 961/2010-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira).*

5.9. *No voto condutor da deliberação recorrida, apontou-se que a averbação de atividade religiosa, no período de 10/4/1966 a 16/4/1969 (1.102 dias), não tinha respaldo em Certidão de Tempo de Contribuição emitida pelo INSS para comprovação do recolhimento ao regime geral de previdência social, pois à peça 4, p. 22, juntou-se somente cópia de Certidão de Tempo de Serviço datada de 31/8/1980, novamente colacionada aos autos pelo recorrente (peça 24).*

5.10. *Em atendimento à diligência da unidade técnica (peça 2), o Senado Federal encaminhou à Corte de Contas os documentos integrantes da peça 4, entre os quais se encontra cópia de certidão emitida pelo INSS, em 1/9/1994, onde há referência ao Processo 3904/1993 (peça 4, p. 12) e à GRPS com data de emissão de 3/11/1993, correspondente ao período de 30/1/1965 a 10/4/1966 (431 dias ou 1 ano, 2 meses e 11 dias).*

5.11. *Verifica-se que a GRPS paga em 29/6/1994 se refere à “Liquidação do período 0165 a 0466 (16 meses), 10% de 01 SM – classe 01 vigente na data do pagamento vezes o número de meses. Lei 8.213/1991 Decreto 611/1992 arts. 189, 190 e 200. Proc. 3904/1993” (peça 23), ou seja, não abrange as atividades religiosas exercidas a partir do dia 10/4/1966, que totalizaram mais de três anos (1.102 dias).*

5.12. *O recorrente juntou aos autos cópia de comprovante do protocolo de requerimento do serviço de emissão de Certidão de Tempo de Contribuição, relativa a 10/4/1966 a 16/4/1969, que deu entrada por meio do “Meu INSS” no dia 28/1/2021 (peça 26). Dessa forma, caberá ao ex-servidor providenciar a averbação junto ao Senado Federal da nova certidão que vier a ser emitida*

pele INSS, de modo a regularizar o cômputo de 1.102 dias de exercício de atividade religiosa para fins de aposentadoria estatutária.

5.13. Na fase de instrução dos autos, o Senado Federal enviou à Corte de Contas o mapa de apuração de tempo de contribuição e cópias das certidões de tempos averbados (peça 4, p. 17-19), onde consta que, em 20/5/2000, o servidor contava com 35 anos, 4 meses e 27 dias, como segue:

- Senado Federal (24/6/1988 a 19/5/2000) = 4.348 dias
- tempo de licença-prêmio não gozada (contado em dobro) = 720 dias
- Departamento de Polícia Federal (2/1/1974 a 23/6/1988) = 5.287 dias
- Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (1/3/1970 a 31/7/1973) = 1.249 dias
- Colégio São João Salestianos (1/6/1969 a 16/1/1970) = 216 dias
- atividade religiosa (10/6/1966 a 16/4/1969) = 1.102 dias

5.14. Contudo, o recorrente juntou cópia de declaração da Subsecretaria de Administração de Pessoal do Senado Federal de que contava, em 19/10/1998, com 12.775 dias ou 35 anos (peça 25).

5.15. Ressalta-se que essa declaração não foi feita em papel timbrado do órgão público nem traz a assinatura dos servidores do Serviço de Documentação e Arquivos. Mesmo assim, efetuamos a comparação dos elementos informativos aí inseridos com os dados utilizados no mapa de apuração de tempo de contribuição fornecido em atendimento à diligência do TCU, sendo que a principal discrepância relaciona-se com a averbação de atividade religiosa (30/1/1965 a 9/4/1966 = 431 dias, não incluídos no mapa) e atividade privada (10/4/1966 a 16/4/1969 = 1.102 dias, que trata de tempo de atividade religiosa, sem comprovação por meio de Certidão de Tempo de Contribuição emitida pelo INSS).

5.15. Assim, para que possa computar também os 431 dias, caberá ao interessado adotar as medidas que se tornarem necessárias para a regularização da correspondente averbação junto ao Senado Federal de atividade religiosa exercida entre 30/1/1965 a 9/4/1966.

5.16. Diante disso, entende-se que não merecem prosperar as alegações do recorrente.

## **6. Da ofensa à EC 20/1998**

6.1. Aduz-se que não teria havido violação à EC 20/1998, com base nos seguintes argumentos:

6.2. O direito à incorporação da “Opção Função” aos proventos da aposentadoria dos servidores públicos federais sempre foi reconhecido com base nos artigos 2º da Lei 8.911/1994 e 193 da Lei 8.112/1990 (exercício de função de direção, chefia, assistência ou cargo em comissão, durante cinco anos seguidos ou dez intercalados).

6.3. O Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.076/2005-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) consolidou entendimento no sentido de assegurar a vantagem conhecida como “opção” aos servidores que, até a data de 18/1/1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/1990, ainda que sem os requisitos para aposentadoria em qualquer modalidade. Por isso, o ato de aposentação do recorrente não contraria o disposto no § 2º do art. 40 da Constituição Federal.

6.4. No entanto, mesmo considerada legítima a nova interpretação adotada pela Corte de Contas, por meio do Acórdão 1.599/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler), com mudança na orientação sedimentada há 14 anos pelo próprio Tribunal – Acórdão 2.076/2005-

TCU-Plenário, acima referido, não se amolda na própria garantia constitucional que protege o direito adquirido e o ato jurídico perfeito (art. 5º, inciso XXXVI, da Carta de 1988).

Análise:

6.5. O art. 41 da Lei 8.112/1990 assim dispõe:

*Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.*

6.6. Ora, as vantagens decorrentes do exercício de cargo em comissão/função de confiança e função gratificada são de natureza pro labore faciendo. É dizer: são de natureza transitória, uma vez que o servidor somente a elas faz jus quando no exercício do cargo ou função.

6.7. Posta assim a questão, é de se inferir que, diferentemente do alegado pelo recorrente, não integra a remuneração dos servidores público federais a parcela vulgarmente chamada de “opção”, por ter natureza transitória, e não permanente.

6.8. Assim, houve violação ao § 2º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998, que assim dispunha:

*§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão (grifos acrescidos).*

6.9. Sobre o instituto da “opção”, o Excelentíssimo Senhor Ministro Benjamin Zymler, por ocasião da apreciação do TC 027.914/2013-5 (Acórdão 2.988/2018-TCU-Plenário, Sessão de 12/12/2018), elaborou, em seu voto revisor, cujas razões foram integralmente acolhidas pela relatora, Excelentíssima Senhora Ministra Ana Arraes, didático e esclarecedor histórico, o qual será apresentado abaixo, com alguns ajustes de forma, supressões e adições.

**Da vantagem “opção”**

6.10. Em síntese, a vantagem conhecida como “opção” constituía uma fração variável, conforme definido em lei, da remuneração do cargo em comissão/função de confiança.

6.11. Era um direito conferido ao servidor ocupante de cargo efetivo, que assumia cargo em comissão ou função de confiança, de continuar a ser remunerado com base em seu cargo efetivo, mas com acréscimo decorrente do exercício do novo cargo/função.

6.12. A vantagem tinha por objetivo conferir estímulo financeiro para que o servidor efetivo ocupasse cargo em comissão cuja remuneração fosse inferior à do cargo efetivo.

6.13. Aparentemente, o primeiro normativo que tratou da matéria foi a Lei 4.345/1964, que assim dispôs (grifei):

*Art. 1º As tabelas de vencimentos dos cargos efetivos e em comissão, referidas no art.1º da Lei 4.242, de 17 de julho de 1963, ficam substituídas pelas seguintes:*

(...)

*§ 2º Ao funcionário nomeado para o exercício de cargo em comissão é facultado optar pelo vencimento do símbolo, previsto na tabela b constante deste artigo, ou pela percepção do vencimento e demais vantagens de seu cargo efetivo acrescido de gratificação fixa, correspondente a 20% (vinte por cento) do valor do símbolo do cargo em comissão respectivo.*

6.14. Igual disciplina foi mantida pelo Decreto-Lei 1.445/1976 (que tratava da remuneração dos servidores civis do Poder Executivo, dentre outros). Dispunha o art. 3º que a vantagem correspondia a 20% do vencimento do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS).

6.15. A legislação foi sendo modificada ao longo do tempo, de modo que não só o percentual foi alterado como também foram acrescentadas outras vantagens/gratificações ao “optante” pela remuneração do cargo efetivo.

6.16. O Decreto-Lei 2.270/1985, por exemplo, permitiu a inclusão da vantagem “representação mensal” no cálculo da vantagem “opção”. O Decreto-Lei 2.365/1987 (art. 10) elevou o percentual para 50% e a Lei 7.706/1988 (art. 4º), para 55%.

6.17. A Lei 8.538/1992 alterou a composição da parcela “opção”, que foi acrescida de 55% da gratificação GADF (Gratificação de Atividade por Desempenho de Função), criada pela Lei Delegada 13/1992.

6.18. Assim, quando da edição da Lei 8.538/1992, a “opção” passou a ser: 55% do vencimento do DAS + 55% da GADF + representação mensal.

6.19. A Lei 8.911/1994 disciplinou o cálculo da opção para os servidores do Poder Executivo, além de tratar do instituto da incorporação de “quintos”, previsto no art. 62 da Lei 8.112/1990. À guisa de clareza, transcrevo o citado dispositivo:

Lei 8.911/1994

Art. 2º É facultado ao servidor investido em cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento, previstos nesta Lei, optar pela remuneração correspondente ao vencimento de seu cargo efetivo, acrescido de cinquenta e cinco por cento do vencimento fixado para o cargo em comissão, ou das funções de direção, chefia e assessoramento e da gratificação de atividade pelo desempenho de função, e mais a representação mensal.

Parágrafo único. O servidor investido em função gratificada (FG) ou de representação (GR), ou assemelhadas, constantes do Anexo desta Lei, perceberá o valor do vencimento do cargo efetivo, acrescido da remuneração da função para a qual foi designado.

6.20. A remuneração dos cargos em comissão prevista na Lei 8.911/1994 e que servia de base de cálculo para a vantagem “opção” continuou a ser composta de vencimento básico, GADF e representação mensal.

6.21. As alterações no cálculo da vantagem “opção” continuaram ao longo do tempo. Cito, por exemplo, a Lei 9.030/1995, que estabeleceu que a vantagem equivaleria a 25% da remuneração total do cargo ou função, para os DAS 4 a 6 (art. 2º), que passou a ser paga em rubrica única (sem GADF ou representação mensal). Também previu o pagamento de uma parcela variável, equivalente à diferença entre a remuneração efetiva e a remuneração do cargo em comissão.

6.22. Já a Lei 11.526/2007, alterada pela Lei 12.094/2009, fixou a “opção” como 60% da remuneração do cargo em comissão.

6.23. No âmbito do Poder Judiciário, a Lei 9.421/1996 estabeleceu que a “opção” equivaleria a 70% do vencimento básico da função de confiança.

6.24. Importante registrar que algumas funções – geralmente as de menor valor e ocupadas exclusivamente pelos servidores efetivos – são pagas em valor integral, juntamente com a remuneração do cargo efetivo.

6.25. São as chamadas funções gratificadas ou funções de representação (vide parágrafo único do art. 2º da Lei 8.911/1994). Diversamente dos cargos em comissão, que exigem o afastamento do servidor de seu cargo efetivo, as funções gratificadas não constituem cargo à parte. São apenas gratificações pagas aos servidores efetivos em razão da assunção de maiores responsabilidades.

6.26. *Nesses casos, o servidor não recebe a “opção” – já que não tem entre o que optar –, mas, sim, o valor da função gratificada, juntamente com a remuneração de seu cargo efetivo.*

6.27. *As vantagens decorrentes do exercício de cargo em comissão/função de confiança e função gratificada são de natureza pro labore faciendo, assim como adicionais pagos em razão das condições específicas de trabalho (insalubridade, trabalho noturno etc.). Ou seja, são de natureza transitória, uma vez que o servidor somente a elas faz jus quando no exercício do cargo ou função.*

6.28. *Uma vez que a aposentadoria ocorre no cargo efetivo e os proventos guardam relação com esse cargo, não há como imaginar que vantagens associadas ao cargo em comissão possam compor os proventos de aposentadoria, salvo autorização legal. Isso em virtude do princípio da legalidade. De fato, não se pode relegar ao oblívio a 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).*

6.29 *A Lei 8.112/1990 disciplinou a matéria nos seguintes termos:*

*Art. 193. O servidor que tiver exercido função de direção, chefia, assessoramento, assistência ou cargo em comissão, por período de 5 (cinco) anos consecutivos, ou 10 (dez) anos interpolados, poderá aposentar-se com a gratificação da função ou remuneração do cargo em comissão, de maior valor, desde que exercido por um período mínimo de 2 (dois) anos.*

*§ 1º Quando o exercício da função ou cargo em comissão de maior valor não corresponder ao período de 2 (dois) anos, será incorporada a gratificação ou remuneração da função ou cargo em comissão imediatamente inferior dentre os exercidos.*

*§ 2º A aplicação do disposto neste artigo exclui as vantagens previstas no art. 192, bem como a incorporação de que trata o art. 62, ressalvado o **direito de opção** (grifos acrescidos).*

6.30. *É sobretudo importante ressaltar que o direito de opção, que consta no § 2º supra, diz respeito à opção entre as vantagens dos quintos, da prevista no art. 193 e do art. 192 – e não à parcela vulgarmente chamada de “opção”.*

6.31. *A composição dos proventos deferidos ao servidor que optava por se aposentar na forma do caput dependia do tipo de cargo ou função ocupada.*

6.32. *Se ex-ocupante de cargo em comissão, os proventos equivaleriam à remuneração desse cargo. Se ocupante de função gratificada, que é vinculada ao exercício de cargo efetivo, os proventos do servidor seriam compostos pela remuneração do cargo efetivo acrescida da gratificação de função. Isso porque, no último caso, não se trata de um cargo autônomo, com estrutura remuneratória própria, mas de uma mera gratificação paga ao servidor efetivo.*

6.33. *Veja-se que esse dispositivo legal não mencionava expressamente a possibilidade de deferir ao inativo, que preencheu seus requisitos, a parcela da retribuição dos cargos em comissão/função de confiança, conhecida como “opção”, nada obstante ressalve, em seu § 2º, o “direito de opção”.*

6.34. *O § 2º do art. 193 da Lei 8.112/1990 apenas autorizava que o servidor optasse por se aposentar na forma do caput ou carresse para os proventos de aposentadoria (calculados com base na remuneração do cargo efetivo) as vantagens previstas nos arts. 62 e 192 da Lei 8.112/1990.*

6.35. *Nessa ordem de ideias, poder-se-ia argumentar que não existe amparo legal para o pagamento da “opção” para os inativos, uma vez que a Lei 8.112/1990 não menciona expressamente essa possibilidade.*

6.36. *Contudo, seria também possível extrair diretamente do caput, mediante interpretação extensiva, a autorização para o pagamento da parcela “opção” ao inativo. Se o dispositivo conferia ao ex-ocupante de cargo em comissão o direito de ter seus proventos calculados com base na remuneração desse cargo, não seria desarrazoado conferir a esse servidor o direito de acrescer a seus proventos de cargo efetivo a parcela “opção”. Desse modo, estar-se-ia conferindo ao ex-ocupante do cargo em comissão tratamento semelhante ao do servidor investido em função gratificada.*

6.37. *Isso porque, em muitos casos, a remuneração do cargo em comissão era inferior à do cargo efetivo. Consequentemente, muitos desses servidores não se beneficiariam do art. 193 da Lei 8.112/1990, ao contrário daqueles que ocuparam função gratificada.*

6.38. *Todavia, essa interpretação não se coaduna com o pagamento de “quintos”, dada a vedação contida no § 2º do art. 193 da Lei 8.112/1990.*

6.39. *A razão da vedação de acumulação das vantagens era claramente evitar o bis in idem nos proventos de inatividade, haja vista que a finalidade do pagamento das vantagens era uma só: assegurar estabilidade financeira na inatividade ao servidor que assumiu maiores responsabilidades quando na atividade.*

6.40. *Não invalida esse raciocínio o fato de que era possível pagar, na atividade, a vantagem dos “quintos” cumulativamente com a gratificação de função ou com a “opção”. Isso é uma distorção do instituto dos “quintos”, pois, em vez de assegurar a estabilidade financeira àquele que se afastasse do cargo ou função, acabava por elevar a remuneração do cargo efetivo ainda quando no exercício do cargo em comissão ou função. Entretanto, isso era previsto em lei, o que não ocorre no caso da inatividade.*

6.41. *Quando o servidor é necessariamente remunerado com base no cargo efetivo e recebe uma gratificação fixada em lei, deve-se observar a vedação de pagamento cumulativo da gratificação de função com as vantagens previstas nos arts. 62 (“quintos”/“décimos”) e 192 da Lei 8.112/1990. Nesse sentido, cito, dentre inúmeros outros, a Decisão 47/2001-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler) e os Acórdãos 645/2003-TCU-Plenário (rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues) e 814/2005-TCU-1ª Câmara (rel. Ministro Marcos Vilaça), proferido em processo de inspeção.*

6.42. *Apesar de não haver expressa previsão legal, a jurisprudência de mais de trinta anos vem aceitando a inclusão da parcela “opção” (pagamento de uma fração da remuneração do cargo em comissão ao servidor que opta pela remuneração do cargo efetivo) nos proventos do inativo que implementou os requisitos do art.180 da Lei 1.711/1952 ou do art. 193 da Lei 8.112/1990. Nada obstante, **não é possível o pagamento da parcela “opção” – quando prevista em lei – com a vantagem dos “quintos”, ex vi do disposto no § 2º do art. 193 da Lei 8.112/1990.***

6.43. *Mas não é só: a EC 20/1998 impõe que os proventos da inatividade sejam calculados com base na remuneração do cargo efetivo e que não a superem no momento da concessão da aposentadoria. Assim, **todos os servidores que não implementaram as condições para a aposentação até 15/12/1998 (véspera da vigência da EC 20/1998) não fazem jus à percepção de FC ou da parcela “opção” (se existente na estrutura remuneratória) nos proventos de aposentadoria.***

6.44. *Ademais, a aposentadoria deve observar as regras vigentes no momento da implementação de todos os requisitos legais para a concessão do benefício previdenciário, motivo*

pelo qual não é possível entender que o servidor tenha algum direito adquirido a determinada vantagem paga na aposentadoria até que lhe seja assegurado o próprio direito à inativação.

6.45. Portanto, sob o ponto de vista legal, o cumprimento das exigências do art. 193 da Lei 8.112/1990, por si só, é irrelevante e não produz consequências jurídicas caso não tenham sido atendidos os requisitos para a constituição da situação jurídica na qual a vantagem é devida: a aposentadoria.

6.46. É nesse sentido o disposto no art. 7º da Lei 9.624/1998 (grifos acrescidos):

Art. 7º É assegurado o direito à vantagem de que trata o art. 193 da Lei nº 8.112, de 1990, aos servidores que, até 19 de janeiro de 1995, tenham completado todos os requisitos para obtenção de aposentadoria dentro das normas até então vigentes.

Parágrafo único. A aplicação do disposto no caput exclui a incorporação a que se referia o art. 62 e as vantagens previstas no art. 192 da Lei nº 8.112, de 1990 (grifos acrescidos).

6.47. Assim, os servidores que não se encontravam em condições de se aposentar quando da revogação do art. 193 do Regime Jurídico Único (até 18/1/1995) não podem se beneficiar dessa vantagem.

6.48. De mais a mais, a jurisprudência apregoa que é “vedado ao servidor público carrear para os proventos da aposentadoria ou para a pensão por ele instituída parcela da remuneração sobre a qual não incidiu desconto previdenciário” (Acórdão 5.919/2019-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, entre outros). Ressalva-se, na hipótese, as gratificações de caráter geral, criadas após a jubilação do servidor com direito à paridade de proventos, desde que não tenham natureza pro labore faciendo.

#### **Dos fundamentos para o julgamento pela ilegalidade da presente aposentadoria**

6.49. No ato de aposentadoria em questão (peça 6), observa-se que o tempo de serviço para aposentação, em 20/5/2000, era de 35 anos, 4 meses e 27 dias, se computados 1.102 dias de atividade religiosa não comprovados por meio de certidão de tempo de contribuição de emissão do INSS (10/4/1966 a 16/4/1969), conforme análise realizada no tópico 5 da presente instrução. Também há pendências com relação ao cômputo de 431 dias de atividade religiosa (30/1/1965 a 9/4/1969), não incluídos no mapa de apuração de tempo de contribuição pelo Senado Federal.

6.50. Assim, o interessado só veio a adquirir o direito à aposentação após 18/1/1995. Também não provou ter satisfeito as condições para se aposentar antes da promulgação da EC 20/1998.

6.51. Destarte, a presente concessão foi considerada ilegal pelos seguintes motivos, entre outros:

a) violação à regra constitucional, introduzida pela Emenda Constitucional 20/1998, que limita o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo;

b) pagamento da vantagem denominada “opção” oriunda do art. 2º da Lei 8.911/1994, em decorrência da ocupação de função inerente ao cargo efetivo.

6.52. Assim, houve violação ao § 2º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998, que assim dispunha:

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão (grifos acrescidos).

6.53. Em virtude dessas considerações, é de se rejeitar os argumentos apresentados pelo recorrente.

## 7. *Da incidência da contribuição previdenciária até 28/1/1999*

7.1. *Aduz que o Plenário do Tribunal de Contas da União somente decidiu pela não incidência da contribuição social sobre a retribuição pelo exercício de função comissionada na sessão de 29/8/2001, ao apreciar representação formulada por unidade técnica da própria Corte de Fiscalização, que deu origem ao TC 006.153/1999-2 (Decisão 683/2001-TCU-Plenário, Relator Ministro José Antônio Barreto de Macedo).*

7.2. *Alega ser equivocado o entendimento contido no Acórdão 1.599/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, uma vez que os servidores efetivamente contribuíram sobre a parcela relativa ao exercício de função comissionada durante todo o tempo de vigência do art. 193 da Lei 8.112/1990, por força do disposto no art. 12 da EC 20/1998, e continuarão contribuindo para a respectiva fonte de custeio após a aposentadoria.*

### Análise:

7.3. *Sobre essa questão, vem à baila as judiciosas considerações do Ministro Benjamin Zymler, por ocasião da apreciação do TC 001.928/2019-8 (Acórdão 5.919/2019-TCU-1ª Câmara, Sessão de 23/7/2019):*

9. (...) *As parcelas remuneratórias decorrentes do exercício das funções comissionadas deixaram de constituir base de incidência para a contribuição previdenciária desde 16/12/1998, motivo pelo qual também não podem integrar os proventos de aposentadoria.*

10. *Nessa linha, a própria legislação editada após a EC 20/1998 não previa a incidência de contribuição previdenciária sobre as funções de confiança e assemelhadas, como se depreende do art. 1º da Lei 9.783, publicada em 28/1/1999, na sequência da aprovação da EC 20/1998 (grifos acrescidos):*

*“Art. 1º A contribuição social do servidor público civil, ativo e inativo, e dos pensionistas dos três Poderes da União, para a manutenção do regime de previdência social dos seus servidores, será de onze por cento, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição, do provento ou da pensão. (Vide Lei 10.887/2004) Vide ADIN 2010, de 1999.*

*Parágrafo único. Entende-se como remuneração de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual, ou quaisquer vantagens, inclusive as relativas à natureza ou ao local de trabalho, ou outra paga sob o mesmo fundamento, excluídas: (...)”*

11. *Essa matéria foi objeto da Decisão 683/2001-TCU-Plenário (Relator Ministro José Antônio Barreto de Macedo), prolatada em 29/8/2001, na qual o Tribunal, acolhendo a dissidência capitaneada pelo Ministro Ubiratan Aguiar, firmou o seguinte entendimento:*

*“O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Redator, DECIDE conhecer da Representação formulada pela então Divisão de Pagamento - Dipag/Serec/Segedam e, tendo em vista o disposto nos arts. 40, § 12, 201, § 11, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, firmar o entendimento de que a retribuição pelo exercício de função comissionada não constitui parcela integrante da remuneração sobre a qual incide a contribuição social do servidor público civil ativo, a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 20/98.”*

12. *Contra essa decisão foi interposto pedido de reexame pelo Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas, que não foi conhecido (Decisão 1.077/2001-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Adylson Motta).*

7.4. *Em virtude dessas considerações, é de se rejeitar os argumentos apresentados pelo recorrente.*

**8. Da violação aos princípios da vedação da aplicação retroativa de nova interpretação, do direito adquirido, da segurança jurídica e da isonomia**

8.1. *Aduz-se ter havido ofensa ao inciso XXXVI do art. 5º da CF/1988, c/c os arts. 6º, 21 e 24 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), com base nos seguintes argumentos.*

8.2. *A interpretação modulatória feita por meio do Acórdão 2.076/2005-TCU-Plenário (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti) preservou as realidades constituídas sob o império da legislação de pessoal de forma equitativa (art. 193 da Lei 8.112/1990), gerando efeitos por quase 15 anos para um incontável número de aposentados, em todas as esferas do Poder Público. O entendimento da Corte de Contas foi reafirmado na Orientação Normativa 2, de 31/1/2007, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.*

8.3. *O Acórdão 1.599/2019-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler) viola o teor do art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999, o qual estabelece que novas interpretações adotadas pela Administração Pública não podem ser aplicadas retroativamente. Também contraria o disposto nos arts. 21 e 24 do Decreto-Lei 4.657/1942, com a redação dada pela Lei 13.655/2018.*

8.4. *Havendo o servidor adquirido o direito à época em que vigorava a lei, ele é exercitável a qualquer tempo, mesmo após a revogação da norma jurídica em que se baseia, sob pena de afronta à segurança jurídica, à isonomia e ao direito adquirido.*

8.5. *Ademais, o entendimento adotado em 2019 não foi precedido de alteração legislativa ou fato novo que justificassem a modificação da orientação então vigente, malferindo os princípios da irredutibilidade de proventos, da confiança e da segurança jurídica, bem como as regras insertas nos arts. 6º, § 2º, 21 e 24 da LINDB.*

8.6. *O novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) valoriza os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia, bem como o respeito aos precedentes judiciais (arts. 489, § 1º, inciso VI, 926 e 927, § 4º).*

8.7. *O ato de supressão da gratificação do recorrente viola os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que, por sua vez, são corolários do princípio da legalidade e norteadores da conduta de qualquer representante de poder nas relações travadas no âmbito do Direito Administrativo.*

Análise:

8.8. *No que tange ao art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei 9.784/1999, o qual veda a aplicação retroativa de nova interpretação, é de se ter presente que o TCU dispõe de Lei Orgânica e Regimento Interno, sendo que a Lei do Processo Administrativo pode ser aplicada naquilo que for compatível com o regimento próprio desta Corte de Contas.*

8.9. *Nessa senda, é de se ressaltar que o art. 260, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal assim dispõe:*

*§ 2º O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público e do beneficiário do ato, dentro do prazo de cinco anos da apreciação, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé.*

8.10. *Nesse quadro, o argumento de que teria havido violação ao princípio da vedação de aplicação retroativa de nova interpretação deve ser rechaçado por três razões:*

*i) não há direito adquirido à exegese;*

ii) não houve o registro do ato de aposentadoria da interessada, de tal arte a não se aplicar a máxima de que a “modificação posterior de jurisprudência não alcançaria as situações consolidadas à luz de critério interpretativo anterior”. Isto porque poder-se-ia falar em situação consolidada apenas quando o ato de concessão recebe o registro do TCU, por ser ato complexo;

iii) o acórdão que julgar legal o ato de aposentadoria e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa, nos termos do § 2º do art. 260 do Regimento Interno deste Tribunal.

8.11. Nessa direção, rememora-se a decisão exarada pelo Plenário do STF, no MS 26.196, de Relatoria do Ministro Ayres Brito (Ata 1/2011, DJE 20, de 18/11/2010), no sentido de que “O que regula os proventos da inatividade é a lei (e não sua interpretação) vigente ao tempo em que o servidor preencheu os requisitos para a respectiva aposentadoria (Súmula 359/STF). Somente a lei pode conceder vantagens a servidores públicos (...)”.

8.12. Naquela assentada, a Suprema Corte deixou assente, também, que “Inexiste direito adquirido com fundamento em antiga e superada interpretação da lei”, bem assim afastou o princípio da segurança jurídica em caso semelhante ao ora apreciado, em que o registro do ato não foi autorizado pelo TCU e a antiga jurisprudência não havia sido aplicada em relação ao impetrante.

8.13. Vale rememorar que a aposentadoria deve observar as regras vigentes no momento da implementação de todos os requisitos legais para a concessão do benefício previdenciário, motivo pelo qual não é possível entender que o servidor tenha algum direito adquirido a determinada vantagem paga na aposentadoria até que lhe seja assegurado o próprio direito à inativação.

8.14. Portanto, sob o ponto de vista legal, o cumprimento das exigências do art. 193 da Lei 8.112/1990, por si só, é irrelevante e não produz consequências jurídicas caso não tenham sido atendidos os requisitos para a constituição da situação jurídica na qual a vantagem é devida: a aposentadoria.

8.15. É nesse sentido o disposto no art. 7º da Lei 9.624/1998 (grifos acrescentados):

Art. 7º É assegurado o direito à vantagem de que trata o art. 193 da Lei nº 8.112, de 1990, aos servidores que, até 19 de janeiro de 1995, tenham completado todos os requisitos para obtenção de aposentadoria dentro das normas até então vigentes.

Parágrafo único. A aplicação do disposto no caput exclui a incorporação a que se referia o art. 62 e as vantagens previstas no art. 192 da Lei nº 8.112, de 1990 (grifos acrescentados).

8.16. Mostra-se também equivocada a alegação do recorrente de que a Corte de Contas adotou nova interpretação acerca do pagamento de “opção”, ao prolatar o Acórdão 1.599/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, com mudança na orientação sedimentada há 14 anos pelo próprio Tribunal (Acórdão 2.076/2005-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti). Não se pode dar a esse acórdão interpretação extensiva, de modo a abarcar situações aperfeiçoadas após o advento da citada emenda, pois representaria violação direta ao texto constitucional, o que não é admissível (Acórdão 2.988/2018-TCU-Plenário, Ministro-Relator Benjamin Zymler). Também não se mostra razoável assegurar a servidor público o direito a determinada vantagem nos proventos de aposentadoria antes que tivesse assegurado o direito à aposentação, pois inexiste direito adquirido a regime jurídico, forma de cálculo de proventos etc.

8.17. Nessa mesma linha, foi o voto da Ministra Maria Thereza de Assis Moura, no RMS 716-43.2011.6.07.0000/DF, julgado pelo Superior Tribunal Eleitoral (grifos acrescentados):

De acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, ao qual me filio, o direito a referida opção somente existiria para aqueles servidores que, até 19/1/1995, já houvessem

*preenchido todas as condições para a aposentadoria. Caso contrário, não existe direito adquirido a referida opção.*

*De fato, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal manifestado em diversos precedentes, “é cediço na Corte que não há direito adquirido a regime jurídico, aplicando-se à aposentadoria a norma vigente à época do preenchimento dos requisitos para sua concessão” (STF, MS 26.646, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 12/5/2015, DJe 29/5/2015).*

*Se, ao tempo do preenchimento de todos os requisitos necessários para a obtenção da aposentadoria da recorrente, já não vigia mais a norma que garantia o direito de optar pela vantagem pleiteada, não há que se falar em direito adquirido.*

*8.18. O pagamento da “opção” (ainda que o servidor faça a ela jus, isoladamente) cumulativamente com os “quintos” encontra vedação no disposto no § 2º do art. 193 da Lei 8.112/1990, ou seja:*

*Art. 193. O servidor que tiver exercido função de direção, chefia, assessoramento, assistência ou cargo em comissão, por período de 5 (cinco) anos consecutivos, ou 10 (dez) anos interpolados, poderá aposentar-se com a gratificação da função ou remuneração do cargo em comissão, de maior valor, desde que exercido por um período mínimo de 2 (dois) anos.*

*(...)*

*§ 2º A aplicação do disposto neste artigo exclui as vantagens previstas no art. 192, bem como a incorporação de que trata o art. 62, ressalvado o direito de opção.*

*8.19. Entende-se que a invocação ao disposto nos arts. 21 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, alterada pela Lei 13.655, de 25/4/2018, de nada aproveita ao recorrente, na medida em que o ato de aposentadoria pendente de registro pelo TCU ainda não se aperfeiçoou e o seu exame pela Corte de Contas não configura revisão de ato administrativo.*

*8.20. Cabe ressaltar que o Decreto 9.830/2019, ao regulamentar a matéria, não excluiu a possibilidade de a mudança de entendimento gerar efeitos pro-futuro nas relações jurídicas de caráter continuado, conforme o art. 5º a seguir transcrito (grifos acrescidos):*

*Art. 5º A decisão que determinar a revisão quanto à validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos cuja produção de efeitos esteja em curso ou que tenha sido concluída levará em consideração as orientações gerais da época.*

*§ 1º É vedado declarar inválida situação plenamente constituída devido à mudança posterior de orientação geral.*

*§ 2º O disposto no § 1º não exclui a possibilidade de suspensão de efeitos futuros de relação em curso.*

*§ 3º Para fins do disposto neste artigo, consideram-se orientações gerais as interpretações e as especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária e as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.*

*8.21. Ainda que os arts. 21 e 24 da LINDB regulassem a apreciação das concessões de aposentadoria por parte do TCU, bastaria a aplicação da Súmula 106 (dispensa de devolução dos valores recebidos indevidamente de boa-fé) para dar a eles cumprimento .*

*8.22. Relativamente à alegada violação aos princípios da segurança jurídica e da isonomia, cumpre reafirmar que a Corte de Contas deve interpretar o regramento da “opção” de acordo com*

as regras de Hermenêutica, e não guiado por precedentes jurisprudenciais oscilantes e superados, que não informam um norte seguro a ser seguido.

8.23. Ademais, observa-se que a jurisprudência deste tribunal sedimentou-se no sentido da irregularidade do pagamento da parcela opção juntamente com quintos, conforme se extrai de centenas de julgados desta Casa, trazendo-se, a título meramente ilustrativo, os seguintes Acórdãos: 1.255/2020, Relator Marcos Bemquerer; 2.793/2019, Relatora Ana Arraes; e 2.646/2019, Relator Vital do Rêgo – todos do Plenário; 6.860/2020, Relator Benjamin Zymler; 6.696/2020, Relator Walton Alencar Rodrigues; e 6.674/2020, Relator Weder de Oliveira – todos da 1ª Câmara; e 6.731/2020, Relator André de Carvalho; 6.574/2020, Relator Augusto Nardes; e 6.178/2020, Relator Raimundo Carreiro – todos da 2ª Câmara.

8.24. Sobre o princípio da segurança jurídica, cabe lembrar 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).

8.25. Assim, sendo o ato de aposentadoria complexo, 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.

8.26. Nessa perspectiva, impõe-se reconhecer que referido ato possui natureza precária (cf., e.g., Acórdão 2.482/2007-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro 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 ato jurídico perfeito, tendo em vista a ausência de aperfeiçoamento e definitividade do ato.

8.27. 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)*

8.28. 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 ao recorrente, não havendo, assim, que se falar em violação da segurança jurídica, da isonomia ou de proteção da confiança.

8.29. É sobretudo importante ressaltar que este Tribunal tem o poder/dever de apreciar, para fins de registro, os atos de aposentação 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.

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

8.31. Em virtude dessas considerações, é de se rejeitar os argumentos apresentados.

## **9. Da decadência**

9.1. *Aduz-se a incidência da decadência do direito do poder/dever de este Tribunal examinar, para fins de registro, o ato. Funda sua tese com o seguinte argumento:*

9.2. *A Administração Pública decaiu do direito de reduzir vantagens pessoais incorporadas aos vencimentos dos servidores do Senado Federal há muitos anos, haja vista o que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999.*

9.3. *Em nenhum momento o requerente foi cientificado a manifestar-se acerca da decisão adotada pelo TCU em 2013 quanto à incorporação de quintos e, transcorridos mais de cinco anos, é pela primeira vez chamado a participar do contraditório e ampla defesa.*

Análise:

9.4. *Relativamente à apreciação de atos de concessão para fins de registro, fica configurada a decadência administrativa somente quando o processo não é julgado após 5 anos contados de sua chegada ao TCU.*

9.5. *Pacificando de vez o tema, o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral (tema 445), no bojo no RE 636.553, de relatoria do Min. Gilmar Mendes:*

*Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas. (destacou-se)*

9.6. *Assim, como o ato em reexame foi enviado ao TCU apenas em 29/5/2018 (peça 6) e apreciado na Sessão da Primeira Câmara de 17/11/2020 (peça 11), não há que se falar em decadência administrativa nem em prescrição quinquenal, nem em obrigatoriedade de oitiva prévia do interessado.*

9.7. *Nesse sentir, o argumento apresentado não merece ser acolhido.*

**10. Da incorporação de quintos em decorrência da ocupação de função inerente ao cargo efetivo de Consultor Legislativo**

10.1. *Defende a manutenção da incorporação dos quintos de função inerente ao cargo efetivo ou sem designação formal, com base nos seguintes argumentos.*

10.2. *A aplicação da absorção se deu em virtude dos reajustes de remuneração dos servidores do Senado Federal concedidos pela Lei 13.302/2016.*

10.3. *O teor do Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário se preocupa em respeitar o princípio da irredutibilidade de vencimentos sendo este a natureza e o fato gerador da criação da parcela compensatória, o que se pode observar no seguinte trecho:*

*(...) Assim, em nome da garantia constitucional da irredutibilidade remuneratória, melhor medida seria a de determinar ao Senado Federal que transforme a parcela referente ao pagamento da incorporação de quintos de FC e à vantagem prevista no art. 193 da Lei 8.112/1990 (FC/opção) concedidas aos Consultores Legislativos do Senado Federal sem que tenham sido formalmente designados para o exercício de função comissionada de direção, chefia ou assessoramento, em desconformidade com os artigos 62 e 62-A da Lei 8.112/1990, 3º da Lei 8.911/1994 e 15 da Lei 9.527/1997, em parcela compensatória passível de atualização pelos índices gerais de reajuste aplicáveis às remunerações dos servidores públicos, a ser absorvida por ocasião: do desenvolvimento no cargo ou na carreira por progressão ou promoção, ordinária ou extraordinária; da reorganização ou da reestruturação dos cargos e da carreira ou das remunerações; bem como da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza.*

10.4. *A Corte de Contas determinou que o Senado Federal transformasse a parcela referente ao pagamento de FC em parcela compensatória, mas a forma como o órgão vem aplicando a absorção dessa vantagem desrespeita o princípio constitucional da irredutibilidade remuneratória.*

10.5. *Com a edição da Lei 12.300/2010, que alterou o Plano de Carreira do Senado, extinguindo as gratificações e retribuições previstas em resoluções anteriores, prevendo em seus arts. 16 e 18 a preservação dos efeitos dos atos administrativos praticados com fundamento nessas normas, inclusive os derivados do art. 62 da Lei 8.112/1990 e posteriores modificações.*

10.6. *Nesse diapasão, não há como o TCU afastar a Lei 12.300/2010 e, contrariando ainda o disposto no art. 52, inciso XIII, da Constituição Federal (que dá competência privativa ao Senado para criar e transformar os cargos e funções de seu quadro de pessoal), determinar, por mera decisão administrativa, a transformação de parcela remuneratória criada e mantida por várias leis, por duas décadas, em parcela remuneratória, a ser absorvida por reestruturações funcionais e reajustes futuros, com o fez com a edição do Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário.*

10.7. *Destaca o recorrente que o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e TCU (Sindilegis) ingressou com o Processo 1036862-69.2020.4.01.3400, junto à 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, requerendo a anulação dos efeitos do subitem 9.2.3 do Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário, com a consequente manutenção da vantagem pessoal nominalmente identificada dos substituídos, assegurada pelas Resoluções 74/1994 e 7/2002, do Senado Federal, e pelas Leis 8.911/1994, 10.863/2004 e 12.300/2010.*

10.8. *Recentemente foi proferida sentença, que julgou procedente em parte os pedidos da entidade sindical, para:*

*Reconhecer a incidência do instituto da decadência para os servidores ativos, que recebiam a incorporação de quintos decorrentes do exercício da função comissionada há mais de 5 (cinco) anos, contados da data de percepção do primeiro pagamento da vantagem (termo inicial do prazo decadencial) e a publicação do Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário (termo final da contagem do prazo decadencial);*

*Reconhecer a incidência do instituto da decadência para os servidores aposentados e pensionistas cujos processos de concessão, entre o ingresso no Tribunal de Contas da União e a publicação do Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário, estivessem tramitando há mais de 5 (cinco) anos na referida Corte de Contas;*

*Determinar que a absorção da incorporação de quintos, para os servidores não contemplados pelos itens “1” e “2” acima, leve em consideração apenas os índices de reajustes concedidos a partir do início da absorção da vantagem, não contemplando índices anteriores.*

*Neste ensejo, ante a certeza do direito subjetivo ora reconhecido e da natureza alimentar da vantagem, concedo a tutela provisória para dar imediata eficácia à presente sentença, que deverá ser aplicada em relação a todos os substituídos do sindicato autor.*

10.9. *Pela interpretação da sentença, devem ser anulados todos os efeitos do subitem 9.2.3 do Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário, com a consequente manutenção da incorporação de quintos/décimos de função inerente ou sem designação formal (VPNI) incorporada aos proventos do recorrente. Acrescenta que a forma como o Senado Federal vem aplicando a absorção referente à parcela compensatória desrespeita o princípio da irredutibilidade dos vencimentos.*

10.10. *Ao final, requereu a juntada de cópias das decisões que deferiram a tutela antecipada – Agravo de Instrumento 10298-18-14.2020.4.01.0000, que tramita perante a 1ª Turma Recursal do TRF1, e Processo 1036862-69.2020.4.01.3400, da 5ª Vara Federal da Seção*

*Judiciária do Distrito Federal – ambas liminares oriundas de ações coletivas propostas pelo Sindilegis, em desfavor da União Federal, em substituição aos seus filiados.*

Análise

10.11. *Mesmo que a situação do recorrente se enquadre em uma das hipóteses de incidência do instituto da decadência constantes do dispositivo da sentença proferida no Processo 1036862-69.2020.4.01.3400, da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, isso não impede que o ato concessório de aposentação seja considerado ilegal, pois o princípio da independência das instâncias possibilita que esta Corte de Contas manifeste entendimento diverso daquele declarado pelo Poder Judiciário.*

10.12. *É firme a jurisprudência de que as decisões judiciais de juízes ou tribunais não podem obrigar a Corte de Contas a registrar ato de aposentadoria, a exemplo dos Acórdãos 1.857/2003-TCU-Plenário (Relator Ministro Adylson Motta) e 961/2006-TCU-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), salvo quando o Tribunal for parte e a determinação for expedida pelo Supremo Tribunal Federal, conforme entendeu aquele Pretório Excelso no MS 23.665-DF.*

10.13. *Reproduz-se a seguir trecho do voto condutor do Acórdão 12.987/2020-TCU-2ª Câmara, proferido pela Ministra Ana Arraes acerca de decisões judiciais envolvendo deliberações adotadas pelo TCU:*

*27. O Tribunal de Contas da União é órgão público especializado de auxílio ao Congresso Nacional. Possui estatura constitucional e visa orientar o Poder Legislativo no exercício do controle externo, sem, contudo, subordinar-se a ele. Por isso, possui autonomia, cumprindo-lhe, primordialmente, praticar atos administrativos de fiscalização, tendo a Constituição Federal lhe outorgado diversas competências para o cumprimento deste mister, inclusive a competência jurisdicional, se se considerar jurisdição todo poder ou autoridade conferida à pessoa, em virtude da qual pode conhecer de certos negócios públicos e os resolver de forma definitiva (in Vocabulário Jurídico, De Plácido e Silva, pág. 466) . Em verdade, segundo consta da ementa do MS 23.550, Redator para o Acórdão Ministro Sepúlveda Pertence (DJ 31/10/2001), o Tribunal de Contas da União é de “colorido quase-jurisdicional”.*

*28. Não se quer com isso negar o controle jurisdicional dos atos do TCU, tendo em vista o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, insculpido no artigo 5º, inciso XXXV, da Carta Magna. Ocorre que, mesmo nessas hipóteses, a natureza da decisão do Poder Judiciário é rescindente, mas não substitutiva, porquanto a Constituição e a lei reservaram ao TCU a competência para exercer a jurisdição nos processos que lhe são afetos. É dizer, verificada a ilegalidade, pode o Judiciário cassar a decisão desta Corte de Contas, declarando-lhe a nulidade, mas não determinar que o TCU interprete a lei (ou a Constituição) em um determinado sentido.*

*29. Tal entendimento tem acolhida no próprio Supremo Tribunal Federal, sendo suficiente, neste caso, para comprovação do que se afirma, a transcrição do seguinte trecho do voto condutor do acórdão proferido no MS 21.466/DF, Relator Ministro Celso de Mello, in DJ 6/5/1994, com indubitável incidência analógica na espécie:*

*“Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais, distanciados do modelo inicial consagrado na Constituição republicana de 1891 - que limitava a sua atuação à mera liquidação das contas da receita e despesa e à verificação de sua legalidade (art. 89) - foram investidos de poderes mais amplos, que ensejam, agora, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades de sua administração direta e indireta.*

*A essencialidade dessa Instituição, surgida nos albores da República com o Decreto 966-A, de 7/11/1890, editada pelo Governo Provisório sob a inspiração de Rui Barbosa, foi uma vez mais acentuada com a inclusão, no rol dos princípios constitucionais sensíveis, da indeclinabilidade da prestação de contas da administração pública, direta e indireta (art. 34, VII, d).*

*A atuação do Tribunal de Contas, por isso mesmo, assume importância fundamental no campo do controle externo e constitui, como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, instrumento de inquestionável relevância na defesa dos postulados essenciais - notadamente os da moralidade administrativa e da legalidade - que informam a própria organização da Administração Pública.*

*Nesse contexto, o regime de controle externo, institucionalizado pelo novo ordenamento constitucional, propicia, em função da própria competência fiscalizadora outorgada ao Tribunal de Contas da União, o exercício, por esse órgão estatal, de todos os poderes que se revelem inerentes e necessários à plena consecução dos fins que lhe foram cometidos.*

***Uma das atribuições constitucionais mais expressivas do Tribunal de Contas da União consiste em apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos concessivos de aposentadoria (CF, art. 71, III, segunda parte). Essa especial atribuição - que se destina a fazer prevalecer o princípio da legalidade (PONTES DE MIRANDA, Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda 1 de 1969, tomo III/261-262, 3ª ed., 1987, Forense) - confere ao Tribunal de Contas um típico poder de controle, na medida em que lhe outorga a prerrogativa de ordenar, ou não, o registro do ato concessivo da aposentação.***

*No exercício dessa função constitucional de controle (VICTOR NUNES LEAL, Valor das Decisões do Tribunal de Contas, in RDA 12/423), o Tribunal de Contas da União procede à verificação da legalidade da aposentadoria, e determina - tal seja a situação jurídica emergente do respectivo ato concessivo - a efetivação, ou não, de seu registro.*

*Por isso mesmo, o Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se sobre o alcance dessa competência, advertiu que o Tribunal de Contas da União, ao desempenhar a relevante atribuição que lhe foi cometida pelo ordenamento positivo, “ (...) só tem uma alternativa: ou julga válida a aposentadoria voluntária nos termos em que foi concedida, ou a julga nula, por ilegal. O que não pode é determinar o registro da aposentadoria em termos diversos dos em que foi ela requerida e deferida (...)” (MS 20.038, Rel. Min. MOREIRA ALVES, in RTJ 80/394, 407).*

*Nada impede, contudo, que o Tribunal de Contas da União, especialmente ante a ampliação do espaço institucional de sua ação fiscalizadora, recomende, em constatando a ocorrência de vício de legalidade no ato concessivo da aposentadoria, que se proceda à correção do defeito jurídico verificado.*

*Essa providência, sugerida pelo Tribunal de Contas da União, destina-se, a partir da possibilidade que se enseja ao órgão administrativo de sanar os vícios que infirmam a validade jurídica do ato, a evitar a medida radical da recusa do registro da aposentadoria concedida. (destacamos)*

10.14. Tendo presente o Acórdão 122/2021-TCU-Plenário (TC 013.339/2020-6), de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que analisou o impacto do julgamento do Guardião da Constituição no RE 636.553/RS, parece que a sentença proferida pelo Juízo da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal não considerou todos os aspectos que envolvem a incidência do prazo decadencial nos atos de pessoal sujeitos a registro no TCU, cabendo trazer à colação as pertinentes observações do Relator:

*Sem embargo de considerar o mérito da decisão do STF, o anterior entendimento acerca da observância do contraditório e da ampla defesa após o transcurso de cinco anos desde a chegada do processo no TCU restou prejudicado, porquanto, após esse tempo, segundo prelecionou o Relator da matéria no STF, o ato deve ser considerado “**registrado tacitamente**”.*

*No julgamento dos embargos de declaração, opostos em face dessa decisão, finalizado em 4/12/2020, o E. Relator aduziu que, “passado esse prazo [de cinco anos, contado de forma ininterrupta, a partir da chegada do processo à corte de contas] sem finalização do processo, o ato restará automaticamente estabilizado. Abre-se, a partir daí, a **possibilidade de sua revisão**, nos termos do art. 54 da Lei 9.873/1999” (grifos meus).*

*A expressa menção do relator à possibilidade de revisão do ato considerado tacitamente registrado impõe novas considerações e imediatas providências por parte desta Corte.*

*(...)*

*Por esse motivo conclui-se que, a partir do registro tácito do ato de concessão, é possível a sua revisão, no prazo de 5 anos, com base no aludido artigo da lei de processo administrativo [art. 54 da Lei 9.784/1999].*

*Esse entendimento é plenamente compatível com o disposto no art. 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU, in verbis:*

*§ 2º O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público e do beneficiário do ato, dentro do prazo de cinco anos da apreciação, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé.*

*Registro que o E. Relator no STF, ao apreciar os embargos de declaração, expressamente entendeu desnecessária a modulação de efeitos da decisão adotada no RE 636.553/RS, **devendo ser aplicada imediatamente, com efeitos ex tunc.***

*Em síntese, o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, deve ser observado por todos os juízes e tribunais, nos termos dos arts. 927, inciso III, e 1.030 do Código de Processo Civil.*

*Cabe ao TCU, por conseguinte, em atendimento à disposição legal e aos princípios da eficiência, da razoável duração do processo e da isonomia, evoluir, no entendimento e nos procedimentos, para compatibilizar suas decisões com a recente tese da Suprema Corte.*

*Chamo a atenção que as despesas atinentes a pessoal, como as reformas, aposentadorias e pensões, além de vencimentos, subsídios etc., configuram os maiores gastos da União Federal – maior mesmo que os juros da dívida - sendo inconcebível que servidores públicos federais continuem fazendo letra morta das normas jurídicas e da Constituição em vigor, mantendo o pagamento de verbas a que não fazem jus, segundo plúrimas decisões do TCU e dos órgãos do Poder Judiciário, como é o caso dos autos. (destacamos e sublinhamos)*

10.15. *No caso concreto, não há que se falar em decadência, pois o ato de aposentadoria do recorrente foi disponibilizado ao TCU em 29/5/2018 (peça 6) e apreciado em 17/11/2020 (peça 11).*

10.16. *No que tange à concessão da vantagem de quintos/décimos oriunda da função de Consultor Legislativo, que é parcela inerente ao exercício do cargo efetivo, considerou a Corte de Contas que contrariava a determinação feita ao Senado Federal no item 9.2.3 do Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, ou seja:*

9.2.3. *adote as medidas administrativas cabíveis, visando a transformar a parcela referente ao pagamento da incorporação de quintos de FC e a vantagem prevista no art. 193 da Lei 8.112/1990 (FC/opção) concedidas a todos os servidores do Senado Federal (Consultores Legislativos, Consultores de Orçamentos, Advogados, Analistas Legislativos, Técnicos Legislativos e Auxiliares Legislativos), em especial os Consultores Legislativos relacionados nas fls. 169 a 171 do Anexo 2, até mesmo os aposentados, sem que tenham sido formalmente designados para o exercício de função comissionada de direção, chefia ou assessoramento, em desconformidade com os artigos 62 e 62-A da Lei 8.112/1990, 3º da Lei 8.911/1994 e 15 da Lei 9.527/1997, em parcela compensatória passível de atualização pelos índices gerais de reajuste aplicáveis às remunerações dos servidores públicos, a ser absorvida por ocasião: do desenvolvimento no cargo ou na carreira por progressão ou promoção, ordinária ou extraordinária; da reorganização ou da reestruturação dos cargos e da carreira ou das remunerações; da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza.*

10.17. *No acórdão recorrido, foram dirigidas as seguintes determinações ao Senado Federal:*

9.2.2. *promova o ajuste na parcela percebida a título de incorporação de quintos, nos proventos de Aresio Teixeira Peixoto, considerando apenas os reajustes gerais concedidos em mesmo percentual para todos os servidores públicos federais pelas Leis 10.331/2001 e 10.697/2003;*

9.2.3. *após o ajuste mencionado no subitem 9.2.2, promova a absorção da parcela decorrente da incorporação de quintos pelo interessado, nos termos do decidido no Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário, considerando para tanto as reestruturações de carreira e aumentos na remuneração do inativo a partir da referida decisão.*

10.18. *Observa-se que ainda não se tornaram definitivas as decisões deferidas no Agravo de Instrumento 10298-18-14.2020.4.01.0000, que tramita perante a 1ª Turma Recursal do TRF1, e no Processo 1036862-69.2020.4.01.3400, da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Situações similares são encontradas com razoável frequência na apreciação de atos de pessoal pela Corte de Contas, quando o interessado dispõe de decisão judicial (ainda não transitada em julgado) favorável para manter benefício que, no entendimento do TCU, não é devido.*

10.19. *Nesses casos, o Tribunal usualmente nega registro ao ato e determina aos órgãos responsáveis o acompanhamento da ação judicial, para que implementem as consequências cabíveis (como a suspensão de pagamentos) se a decisão vier a perder sua eficácia. Todavia, enquanto isso não ocorrer, os pagamentos subsistirão – mas por força própria da decisão judicial concessiva da vantagem, sem a anuência do órgão de controle externo da legalidade da despesa pública.*

10.20. *Nessa linha, destaca-se o voto revisor proferido pelo Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão 1.106/2020-TCU-Plenário, in verbis:*

*O indeferimento do registro, por outro lado, a par de não criar nenhum embaraço à plena eficácia do provimento jurisdicional, previne – na hipótese de revogação desse provimento – embaraços desnecessários no plano administrativo para o restabelecimento do ‘status quo ante’.*

10.21. *Referido entendimento encontra amparo na doutrina do eminente Roberto Rosas:*

*No STF asseverou o Ministro Rafael de Barros Monteiro que as decisões do Tribunal de Contas não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, a não ser quanto ao seu aspecto*

*formal, palavras corroboradas na mesma assentada pelo Min. Djaci Falcão, considerando essas decisões com força preclusiva (RE 55.821 – R.T.J. 43/151). Ainda quando o ato administrativo seja praticado pelo Tribunal de Justiça, não ficará imune à apreciação do Tribunal de Contas com competência para isso (RE 47.390 – R.T.J. 32/115, bem como com o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas dos Três Poderes, inclusive Legislativo (art. 70, § 3º - Const.) assim interpretado pelo STF na Representação 764 do Espírito Santo (R.T.J. 50/245) (apud Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, in *Tribunais de Contas do Brasil, Jurisdição e Competência*, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003, p. 153).*

10.22. *É dizer: a competência do TCU, prevista no art. 71, inciso III, da Lei Maior de 1988, de apreciar, para fins de registro, as concessões de aposentadoria, é privativa desta Corte de Contas, sendo que não pode ser revista pelo Judiciário. Assim, independentemente do deslinde dos referidos processos na justiça federal, deve-se manter o julgamento pela ilegalidade da concessão em apreço. Isso porque essa intelecção preserva a independência e a autonomia constitucional do Tribunal de Contas da União, garantindo, ao mesmo tempo, o respeito às tutelas judiciais, pois não se determinaria as suspensões dos pagamentos por elas garantidos, ainda que provisoriamente.*

10.23. *Ante o exposto, e a fim de evitar o sobrestamento de centenas de processos neste tribunal, entende-se não haver óbice à continuidade do feito, dando-se ciência ao órgão de origem quanto à necessidade de avaliar se o beneficiário do ato em exame está efetivamente contemplado pelas sentenças ainda não definitivas, proferidas no Agravo de Instrumento 10298-18-14.2020.4.01.0000, que tramita perante a 1ª Turma Recursal do TRF1, e no Processo 1036862-69.2020.4.01.3400, da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, e, nessa hipótese, dar imediato cumprimento às determinações contidas nos subitens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 12.528/2020-TCU-1ª Câmara, caso venha a ser desconstituída ou suspensa a eficácia das referidas sentenças.*

10.24. *De qualquer forma, convém encaminhar ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral de União (AGU) e à Conjur/TCU as informações necessárias ao acompanhamento desses processos judiciais.*

## **CONCLUSÃO**

11. *Da análise de mérito, conclui-se que:*

- a) *não há amparo para o cômputo de tempo de atividade religiosa sem o recolhimento de contribuição previdenciária, cabendo ao ex-servidor providenciar a averbação junto ao Senado Federal da nova certidão que vier a ser emitida pelo INSS, correspondente ao período de 10/4/1966 a 16/4/1969 (1.102 dias), bem como adotar as medidas que se tornarem necessárias caso também queira incluir, no mapa de apuração de tempo de contribuição para fins de aposentadoria estatutária, os 431 dias de atividade religiosa exercida entre 30/1/1965 a 9/4/1966;*
- b) *houve ofensa à EC 20/1998;*
- c) *as parcelas remuneratórias decorrentes do exercício das funções comissionadas deixaram de constituir base de incidência para a contribuição previdenciária desde 16/12/1998;*
- d) *não houve afronta à vedação da aplicação retroativa de nova interpretação e violação aos princípios do direito adquirido, da segurança jurídica e da isonomia;*
- e) *não houve a incidência da decadência;*
- f) *caso o interessado comprove, perante o órgão de origem, ter sido beneficiado pelas sentenças proferidas no Agravo de Instrumento 10298-18-14.2020.4.01.0000 (TRF da 1ª Região) e no Processo 1036862-69.2020.4.01.3400 (5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal), adote as medidas necessárias ao exato cumprimento das determinações contidas nos*

*subitens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 12.528/2020-TCU-1ª Câmara, caso venha a ser desconstituída ou suspensa a eficácia das referidas sentenças.*

*11.1. Por conseguinte, deve-se negar provimento ao presente recurso.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*12. 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;*

*b) dar ciência ao órgão de origem quanto à necessidade de avaliar se o beneficiário do ato em reexame está efetivamente contemplado pelas decisões judiciais ainda não definitivas, proferidas no Agravo de Instrumento 10298-18-14.2020.4.01.0000, que tramita perante a 1ª Turma Recursal do TRF1, e no Processo 1036862-69.2020.4.01.3400, da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, e, nessa hipótese, dar imediato cumprimento às determinações contidas nos subitens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 12.528/2020-TCU-1ª Câmara, caso venha a ser desconstituída ou suspensa a eficácia das referidas sentenças;*

*c) nos termos da Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 8/6/2011 (Ata 22/2011), encaminhar ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral de União (AGU) e à Conjur/TCU as informações necessárias ao acompanhamento dos processos judiciais acima referidos;*

*d) informar ao 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](http://www.tcu.gov.br/acordaos).*

## VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Sr. Aresio Teixeira Peixoto, ex-servidor do Senado Federal, no cargo de Consultor Legislativo, contra o Acórdão 12.528/2020-TCU-1ª Câmara, da relatoria do E. Ministro Vital do Rêgo, que considerou ilegal seu ato de aposentadoria, em razão das seguintes irregularidades:

- a) averbação de tempo religioso sem comprovação por meio de Certidão de Tempo de Contribuição emitida pelo INSS;
- b) incorporação da parcela opção, com afronta ao regramento estabelecido no art. 40, § 2º, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 20/1998;
- c) incorporação de quintos em decorrência da ocupação de função inerente ao cargo efetivo de Consultor Legislativo;
- d) atualização irregular de parcela decorrente da incorporação de quintos;
- e) pagamento da vantagem denominada opção oriunda do art. 2º da Lei 8.911/1994, em decorrência da ocupação de função inerente ao cargo efetivo; e
- f) contagem, para fins de adicional por tempo de serviço, de período exercido em cargo anterior desconsiderando interrupção de vínculo jurídico com a administração pública federal.

Em síntese, o recorrente alega que há amparo legal para a averbação de tempo religioso, bem como para a incorporação de quintos e para o pagamento da parcela opção, ambos decorrentes de ocupação de função inerente ao cargo efetivo e que estariam supostamente amparados em decisões judiciais proferidas no Agravo de Instrumento 10298-18-14.2020.4.01.0000, que tramitou no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, e na Ação Ordinária 1036862-69.2020.4.01.3400, da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, ambos propostos pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis).

Aduz, ainda, que houve afronta à vedação da aplicação retroativa de nova interpretação e violação aos princípios do direito adquirido, da segurança jurídica e da isonomia, bem como a incidência de decadência.

A unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU propõem conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento.

Feito esse resumo, **passo a decidir**.

Conheço do recurso, porquanto presentes os requisitos atinentes à espécie.

No mérito, acolho os pareceres precedentes, exceto em relação ao percentual de anuênios e à forma de correção da atualização indevida de quintos, razão pela qual dou provimento parcial ao recurso.

## II

As alegações recursais no sentido de que a decisão recorrida teria infringido princípios e direitos constitucionalmente garantidos não merecem prosperar.

O ato de aposentadoria deve observar as regras vigentes no momento da implementação de todos os requisitos legais para sua concessão, não havendo falar em direito adquirido à vantagem devida em momento anterior à inativação.

Em razão da precariedade do ato de aposentadoria, cujo aperfeiçoamento depende do seu julgamento e registro pelo TCU, consoante previsto no art. 71, inciso III, da Constituição Federal, a decisão atacada não padece do suposto desrespeito ao princípio da segurança jurídica.

O ato de aposentadoria apenas se consolida com o seu registro, após a apreciação pelo TCU, o que não ocorreu nestes autos. Ademais, nos termos do art. 260, § 2º, do Regimento Interno, ainda que houvesse sido determinado o registro do ato, a respectiva decisão não faria coisa julgada administrativa e poderia ser revista de ofício pelo TCU.

Quanto ao argumento da decadência administrativa, a Suprema Corte fixou a seguinte tese de repercussão geral (tema 445), no âmbito do RE 636.553/RS, da relatoria do E. Ministro Gilmar Mendes:

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao **prazo de 5 anos** para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, **a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas**. (Pleno, j. 19/2/2020, DJe 26/5/2020) (grifos inseridos)

O ato em questão foi enviado ao TCU em 29/5/2018 (peça 6), tendo sido apreciado em 17/11/2020 (peça 11), não se configurando a decadência administrativa, conforme alegado pelo recorrente.

### III

Sobre o cômputo de atividade religiosa, o recorrente defende que o respectivo período deve ser incluído na contagem do tempo de contribuição, para concessão da aposentadoria estatutária. Para tanto, apresentou certidão de tempo de serviço e solicitação de correção junto ao INSS.

De fato, a jurisprudência do TCU é no sentido de que o período de atividade religiosa pode ser contabilizado para fins de aposentadoria, desde que comprovadas as respectivas contribuições previdenciárias.

No entanto, consoante verificado pela unidade técnica, em análise transcrita no relatório, não foram apresentados documentos do INSS confirmando o pagamento das contribuições previdenciárias durante esse período.

Na decisão recorrida, apurou-se que a averbação de atividade religiosa, no período de **10/4/1966 a 16/4/1969 (1.102 dias)**, não tinha respaldo em Certidão de Tempo de Contribuição emitida pelo INSS para comprovação do recolhimento ao regime geral de previdência social, pois à peça 4, p. 22, juntou-se somente cópia de Certidão de Tempo de Serviço datada de 31/8/1980, novamente colacionada aos autos pelo recorrente (peça 24).

Por sua vez, a Guia de Recolhimento da Previdência Social paga em 29/6/1994 refere-se à “Liquidação do **período 0165 a 0466 (16 meses)**, 10% de 01 SM – classe 01 (...) Proc. 3904/1993” (peça 23), portanto, não alberga as atividades religiosas exercidas a partir do dia 10/4/1966, que totalizaram mais de três anos (1.102 dias).

O recorrente também apresentou cópia de comprovante do protocolo de requerimento do serviço de emissão de Certidão de Tempo de Contribuição, relativa ao período 10/4/1966 a 16/4/1969, a que deu entrada por meio do “Meu INSS”, no dia 28/1/2021 (peça 26). Dessa forma, caberá ao ex-servidor providenciar a averbação junto ao Senado Federal da nova certidão que eventualmente venha a ser emitida pelo INSS, regularizando o cômputo de 1.102 dias de exercício de atividade religiosa para fins de aposentadoria estatutária.

Cotejando-se referido documento com o mapa de apuração de tempo de contribuição fornecido pelo órgão de origem, em atendimento à diligência (peça 4, p. 17-19), verificou-se que a atividade religiosa de 30/1/1965 a 9/4/1966 (431 dias) não foi incluída no referido mapa de contagem.

Por fim, sobre a cópia de declaração da Subsecretaria de Administração de Pessoal do Senado Federal de que o recorrente contava, em 19/10/1998, com 12.775 dias ou 35 anos (peça 25), como destacou a unidade técnica, referido expediente não foi feita em papel timbrado do órgão público, nem traz a assinatura dos servidores do Serviço de Documentação e Arquivos.

Tendo em vista que **não há amparo legal para o cômputo de tempo de atividade religiosa sem o recolhimento de contribuição previdenciária**, cabe ao ex-servidor providenciar a averbação junto ao Senado Federal da nova certidão que eventualmente vier a ser emitida pelo INSS, correspondente ao período de 10/4/1966 a 16/4/1969 (1.102 dias).

Além do período de **10/4/1966 a 16/4/1969**, a unidade instrutora apurou que à peça 4, p. 12, consta cópia de certidão de tempo de serviço emitida pelo INSS, em 1/9/1994, que atesta o período de **30/1/1965 a 10/4/1966** (431 dias; ou 1 ano, 2 meses e 11 dias) como atividade religiosa, com Guia de Recolhimento da Previdência Social (GRPS) emitida em 3/11/1993, cabendo ao interessado adotar as medidas que se tornarem necessárias caso também queira incluir, no mapa de apuração de tempo de contribuição, para fins de aposentadoria estatutária, os 431 dias de atividade religiosa exercida entre 30/1/1965 a 9/4/1966.

#### IV

Quanto ao pagamento da parcela opção, foi considerado ilegal, pois, além de ser decorrente de função inerente ao cargo de consultor legislativo, constitui violação à regra constitucional, introduzida pela Emenda Constitucional 20/1998, que limita o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo.

Além disso, houve o pagamento cumulativo da rubrica opção com a vantagem de quintos/décimos, transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), nos termos do art. 62-A da Lei 8.112/1990, situação vedada expressamente pelo art. 193 da Lei 8.112/1990, consoante já há muito reconhecido pelo Tribunal, conforme explicitado por meio da Decisão 844/2001-TCU-Plenário, de minha relatoria.

Consta no ato concessório que o tempo de serviço para fins de aposentadoria, em 20/5/2000, era de 35 anos, 4 meses e 27 dias, tendo sido indevidamente computados 1.102 dias de atividade religiosa (período de 10/4/1966 a 16/4/1969), que não foram comprovados por certidão de tempo de contribuição emitida pelo INSS, conforme analisado em tópico anterior.

Por conseguinte, conclui-se que o recorrente somente reuniu as condições para se aposentar após a promulgação da EC 20/1998.

O pagamento irregular da vantagem denominada opção, constante do ato de aposentadoria ora em reexame, proporciona sensível acréscimo aos respectivos proventos em relação à última remuneração contributiva do beneficiário em atividade, resultando em ostensivo descumprimento ao disposto no art. 40, *caput* e § 2º, da CF/1988, com redação dada pela EC 20/1998.

Assenta-se a conclusão na jurisprudência desta Corte de Contas, corroborada pelo entendimento firmado por meio do Acórdão 1.599/2019-Plenário, a seguir transcrito, cujo teor tem fundamentado inúmeras decisões semelhantes às questionadas no presente pedido de reexame:

9.4. firmar entendimento de que é vedado o pagamento das vantagens oriundas do art. 193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão ("opção"), aos servidores que implementaram os requisitos de

aposentadoria após 16/12/1998, data de publicação da Emenda Constitucional 20, que limitou o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo no qual se deu a aposentadoria.

Importante destacar que as parcelas remuneratórias decorrentes do exercício das funções comissionadas deixaram de compor a base de incidência para a contribuição previdenciária desde 16/12/1998, fato que corrobora o entendimento de que não podem integrar os proventos de aposentadoria.

No que concerne ao Agravo de Instrumento 1029818-14.2020.4.01.0000 interposto pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e TCU (Sindilegis), o Tribunal Regional Federal da 1ª Região julgou prejudicado o referido agravo de instrumento, ante a sua perda superveniente do objeto, visto que a sentença de primeira instância prolatada no processo originário (Ação Coletiva 1048357-13.2020.4.01.3400), ajuizada pelo Sindilegis, julgou improcedentes os pedidos e a apelação interposta pelo referido autor em face da sentença da 21ª Vara Federal do Distrito Federal.

Ressalta-se que a decisão adotada pelo TRF1 no Agravo de Instrumento já foi objeto de exame no âmbito do Tribunal, que entendeu que ela não é óbice a cessação do pagamento da vantagem denominada opção, conforme as razões que fundamentam o Acórdão 8.393/2023-TCU-1ª Câmara, da relatoria do E. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcante:

Ainda que o ex-servidor pudesse, sob os auspícios da decisão judicial prolatada sobre os autos 1029818-14.2020.4.01.0000, ter incluída em seus proventos a vantagem “opção”, ele não pode percebê-la de forma cumulativa com a VPNI de “quintos/décimos”, posto referido julgado não amparar tal situação, posto que, consoante já mencionado, o recebimento concomitante dessas duas rubricas não era permitido nem mesmo sob a égide do Acórdão 2076/2005-TCU-Plenário, entendimento que prevalecia antes da prolação do Acórdão 1599/2019 – TCU – Plenário.

Portanto, sobre o pagamento da vantagem opção, não foram apresentados argumentos recursais aptos a desconstituir a decisão recorrida.

## V

Em relação à irregular incorporação de quintos decorrentes de função inerente ao exercício do cargo efetivo, conforme registrado no voto que fundamentou o acórdão recorrido, embora a questão já tivesse sido tratada no Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro Raimundo Carreiro, entendeu-se pertinente determinar ao Senado Federal que promovesse a absorção da parcela decorrente da incorporação de quintos nos proventos do interessado, a partir da data de prolação do referido acórdão, ocorrida em 25/9/2013, considerando, para tanto, as reestruturações de carreira e aumentos na remuneração do inativo concedidas a partir da referida data (itens 9.2.2 e 9.2.3 da decisão recorrida).

Sobre esse ponto, não procede o argumento recursal de que a decisão judicial proferida pela 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos da ação ordinária 1036862-69.2020.4.01.3400, proposta pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), ampara a manutenção da VPNI nos proventos do recorrente. A referida sentença judicial apresentou o seguinte teor, em sua parte dispositiva:

ISTO POSTO, julgo procedente em parte os pedidos para:

Reconhecer a incidência do instituto da decadência para os servidores ativos, que recebiam a incorporação de quintos decorrentes do exercício da função comissionada há mais de 5 (cinco) anos, contados da data de percepção do primeiro pagamento da

vantagem (termo inicial do prazo decadencial) e a publicação do Acórdão n° 2.602/2013- Plenário-TCU (termo final da contagem do prazo decadencial);

Reconhecer a incidência do instituto da decadência para os servidores aposentados e pensionistas cujos processos de concessão, entre o ingresso no Tribunal de Contas da União e a publicação do Acórdão n° 2.602/2013-Plenário-TCU, estivessem tramitando há mais de 5 (cinco) anos na referida Corte de Contas;

Determinar que a absorção da incorporação de quintos, para os servidores não contemplados pelos itens "1" e "2" acima, leve em consideração apenas os índices de reajustes concedidos a partir do início da absorção da vantagem, não contemplando índices anteriores. (destaques acrescidos)

Por ocasião da prolação da sentença judicial, o recorrente já se encontrava aposentado. Desse modo, como o ato de aposentadoria foi encaminhado a este Tribunal em 29/5/2018 e foi julgado em 17/11/2020, enquadra-se na terceira hipótese descrita na parte dispositiva da sentença e, por conseguinte, os quintos incorporados e transformados em parcela compensatória deverão ter seus valores absorvidos, nos termos do item 9.2.3 do Acórdão 2.602/2013-Plenário, não procedendo o argumento do recorrente quanto a esse ponto.

No que concerne à atualização da parcela decorrente da incorporação de quintos, é irregular o reajuste promovido na parcela de quintos/décimos, pelo Senado Federal, com base nos percentuais concedidos pelas Leis 12.779/2012 (15,8%) e 13.302/2016 (21,3%).

No caso, os quintos incorporados foram convertidos em VPNI pela Lei 9.527/1997 e deveriam ter seus valores reajustados apenas com base em revisões gerais de remuneração voltadas a todo funcionalismo público federal, nos termos do art. 15, § 1º, da referida lei:

Art. 15. Fica extinta a incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei 8.911, de 11 de julho de 1994.

§ 1º A importância paga em razão da incorporação a que se refere este artigo passa a constituir, a partir de 11 de novembro de 1997, vantagem pessoal nominalmente identificada, **sujeita exclusivamente à atualização decorrente da revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.** (grifos inseridos)

Vale lembrar que foram poucas e de pequena monta as revisões gerais de remuneração do funcionalismo federal concedidas desde a transformação dos “quintos” em “vantagem pessoal” pela Lei 9.527/1997. Cito, por exemplo, as Leis 10.331/2001 e 10.697/2003, as quais concederam aumentos de 3,5% e 1%, respectivamente.

As Leis 12.779/2012 e 13.302/2016, que reajustaram a remuneração dos servidores do Senado Federal e disciplinaram o pagamento de parcelas remuneratórias devidas a esses servidores, não se caracterizam como lei de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais, apta a autorizar a aplicação de percentuais na parcela de quintos.

Assim, tais reajustes constituem violação ao art. 15, § 1º, da Lei 9.527/1997.

Reforçando esse entendimento, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que é no sentido de que os quintos incorporados até a edição da Lei 9.527/1997 devem ser atualizados de acordo com os critérios adotados para a revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais:

EMENTA: (...) ATUALIZAÇÃO, ENTRE ABRIL DE 1998 A SETEMBRO DE 2001, DE QUINTOS JÁ INCORPORADOS. VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE IDENTIFICADA (VPNI). LEI 9.527/97. CRITÉRIO DE CORREÇÃO. REAJUSTE GERAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS.

MESMO APÓS A EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 2.225-45/2001. PRECEDENTES.

3. A jurisprudência desta Corte Superior firmou-se no sentido de que **os quintos incorporados até a edição da Lei 9.527/97 devem ser atualizados de acordo com os critérios adotados para a revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais, pois desde então ostentam natureza de vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI)**. Ainda que a Medida Provisória 2.225-45/2001 tenha restabelecido o direito à incorporação de quintos entre abril de 1998 e setembro de 2001 - entendimento hoje superado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 638.115/CE -, **referido ato normativo não revogou a Lei 9.527/97 e nem modificou o critério de atualização dos quintos já incorporados e transformados em vantagem pessoal nominalmente identificada**. Precedentes. (EDcl no AgInt no RECURSO ESPECIAL 1.516.357 – RS. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 21/6/2018) (grifei)

Por meio do Acórdão 2.718/2022-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro Antonio Anastasia, esta Corte entendeu que os reajustes ilegais de quintos/décimos, promovidos no âmbito do Senado Federal, devem ser convertidos em parcela compensatória, a ser absorvida a partir dos aumentos remuneratórios ocorridos após 23/10/2020.

Sobre referida decisão, ainda que as análises realizadas no processo paradigma (TC 012.921/2022-0) tenham se concentrado sobre os reajustes irregulares pelos índices dados pela Lei 13.302/2016, as parcelas de quintos/décimos pagas a servidores do Senado Federal também sofreram reajuste irregular pelos índices estabelecidos na Lei 12.779/2012. Nessa linha, Acórdãos 2.870/2023-TCU-2ª Câmara, da relatoria do E. Ministro Vital do Rêgo, e 2.809/2023-TCU-1ª Câmara, da relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler.

Desse modo, em observância à modulação de efeitos promovida pelo Acórdão 2.718/2022-TCU-Plenário, cabe modificar o acórdão recorrido, para determinar ao Senado Federal que promova o destaque do valor correspondente aos reajustes incidentes sobre a VPNI derivada de quintos/décimos de funções comissionadas, dados pelas Leis 12.779/2012 e 13.302/2016, sujeitando a parcela destacada à absorção pelos reajustes remuneratórios posteriores a 23/10/2020.

## VI

Embora não tenha sido questionado pelo recorrente, cabe reformar a decisão recorrida quanto à análise referente ao percentual de anuênios (adicional por tempo de serviço – ATS), considerado irregular no presente ato, por terem sido computados tempos não contínuos de serviço público.

O interessado ingressou no Senado Federal, no cargo de Consultor Legislativo, em 1/11/1989, portanto, sob a égide da Lei 1.711/1952.

À época, o adicional por tempo de serviço era regulamentado pelo Decreto 31.922/1952, que considerava expressamente como tempo de serviço público efetivo aquele prestado no âmbito da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, em cargo ou função civil ou militar, ininterruptamente ou não, em órgãos de administração direta ou autárquica (art. 7º, inciso I).

Desse modo, cabe reformar a decisão nesse aspecto, para considerar regular a averbação de tempos descontínuos de serviço público federal, para fins de anuênios, no caso ora em reexame.

## VII

Por essas razões, dou provimento parcial ao pedido de reexame, apenas para reformar a decisão recorrida em relação aos anuênios com períodos descontínuos e à modulação de efeitos para a correção dos reajustes indevidos de quintos.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2024.

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 6866/2024 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 009.112/2020-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame em Aposentadoria.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
  - 3.1. Interessado: Aresio Teixeira Peixoto (098.872.456-15).
  - 3.2. Recorrente: Aresio Teixeira Peixoto (098.872.456-15).
4. Órgão/Entidade: Senado Federal.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
  - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: Elaine Cristina Gomes (OAB-DF 26.873) e Thiago Leon Lemos de Oliveira (OAB-DF 57.188), representando Aresio Teixeira Peixoto.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pelo Sr. Aresio Teixeira Peixoto, contra o Acórdão 12.528/2020-TCU-1ª Câmara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. tornar insubsistentes os subitens 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão 12.528/2020-TCU-1ª

Câmara;

9.3. determinar ao Senado Federal, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, que promova o destaque do valor correspondente aos reajustes incidentes sobre a VPNI derivada de quintos/décimos de funções comissionadas, desde a vigência das Leis 12.779/2012 e 13.302/2016, no prazo de trinta dias, sujeitando-o à absorção por quaisquer reajustes remuneratórios posteriores a 23/10/2020;

9.4. esclarecer ao Senado Federal que o pagamento da parcela relativa aos anuênios poderá subsistir no mesmo percentual que foi concedida, em face de sua regularidade; e

9.5. encaminhar cópia do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao recorrente e ao órgão de origem.

## 10. Ata nº 29/2024 – 1ª Câmara.

## 11. Data da Sessão: 13/8/2024 – Ordinária.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-6866-29/24-1.

## 13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
JHONATAN DE JESUS  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Subprocurador-Geral