

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara TC
032.619/2023-5 [Apenso: TC 018.650/2024-4]

Natureza: Pedido de Reexame.

Órgão/Entidade: Departamento de Polícia Federal.

Interessada: _____ (_____).

Representação legal: Jean Paulo Ruzzarin (21.006/OAB-DF), Rudi Meira Cassel (22.256/OAB-DF) e outros.

SUMÁRIO: PESSOAL. APOSENTADORIA. CÔMPUTO DE TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO A ENTE PÚBLICO NÃO FEDERAL PARA FINS DE OUTORGA DE ANUÊNIOS, SEM QUE FOSSE ATENDIDO REQUISITO PARA TANTO. IMPOSSIBILIDADE. ILEGALIDADE. NEGATIVA DE REGISTRO. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. CARGO EXERCIDO NO EXTINTO TERRITÓRIO FEDERAL DE RORAIMA. TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL COMPUTÁVEL PARA FINS DE ANUÊNIOS. PROVIMENTO. LEGALIDADE E REGISTRO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da AudRecursos (peça 28), cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da unidade técnica (peça 29) e pela representante do *Parquet* especializado (peça 33):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pela Sra. _____ (peça 15) contra o Acórdão 4.641/2024-TCU-1ª Câmara (peça 9, Rel. Min. Augusto Sherman).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar ilegal o ato de concessão inicial de aposentadoria a _____ (ato nº 65746/2021), negando-lhe o registro correspondente, nos termos do § 1º do art. 260 do Regimento Interno desta Corte de Contas;

9.2. dispensar a devolução dos valores indevidamente recebidos de boa-fé, até a data da ciência deste Acórdão, com base no Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU;

9.3. determinar ao órgão de origem que:

9.3.1. comunique à interessada o inteiro teor deste Acórdão, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e 262 do Regimento Interno desta Corte de Contas, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência da presente deliberação, e, após, faça cessar os pagamentos decorrentes do ato ora impugnado, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;

9.3.2. alerte a Sra. _____ no sentido de que o efeito suspensivo proveniente da

interposição de eventuais recursos, caso não providos, não a exime da devolução dos valores indevidamente percebidos após a notificação;

9.3.3. envie a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, por cópia, comprovante de que a interessada teve ciência desta deliberação;

9.3.4. emita novo ato de aposentadoria, livre das irregularidades apontadas, submetendo-o ao TCU, no prazo de trinta dias, consoante os arts. 262, § 2º, do Regimento Interno do TCU, e 19, § 3º, da Instrução Normativa TCU 78/2018;

9.4. determinar à AudPessoal que:

9.4.1. verifique a implementação das medidas determinadas nos itens 9.3.1 a 9.3.4 supra; e

9.4.2. archive os presentes autos, cumpridos os termos deste Acórdão.

HISTÓRICO

2. Cuida-se do ato de aposentadoria da Sra. _____, submetido à apreciação deste Tribunal para fins de registro, nos termos do inc. III do art. 71 da Constituição Federal de 1988, ato esse cadastrado e disponibilizado ao TCU por intermédio do Sistema e-Pessoal, na forma dos artigos 2º e 4º da Instrução Normativa TCU 78/2018.

2.1. Entendeu-se que o ato em questão compreende irregularidade suficiente para ensejar a sua ilegalidade, atinente ao cômputo indevido de tempo de serviço para fins de outorga de anuênios.

2.2. No caso examinado, o período indevidamente computado para a outorga de percentual de anuênios decorre de serviço prestado a ente público não-federal, no caso, o Governo do Estado de Roraima, no período de 6/6/1984 a 2/6/1995, sendo que o subsequente ingresso no cargo público federal em que se deu a aposentadoria somente se verificou em 4/7/1995, já sob a regência da Lei 8.112/1990.

2.3. É de se ressaltar, a propósito, que a compreensão externada por meio do Acórdão 2065/2023 - TCU - Plenário, ainda que haja modificado o entendimento desta Corte de Contas a respeito do cômputo de períodos descontínuos de serviço para fins de outorga de adicional por tempo de serviço (anuênios), em nada alterou o seu posicionamento a respeito dos requisitos, externados pelo Ministro Augusto Nardes no voto condutor do Acórdão 1911/2012 - TCU - Plenário, quanto aos requisitos cumulativos para que períodos de serviço público prestados a outros entes federativos pudessem ser levados em conta para tal finalidade, a saber:

"a) o tempo de serviço deve haver sido exercido sob a vigência do Decreto 31.922/52, que regulamentou a concessão da GATS prevista no inc. XI do art. 145 e no art. 146 da Lei 1.711/52; e

b) o servidor deve haver ingressado na esfera federal ainda sob a vigência da mencionada lei, ou seja, o servidor deve haver sido vinculado ao serviço público federal por meio de regime jurídico estatutário regido pela Lei 1.711/52".

2.4. No ato sub examine, entretanto, ainda que o tempo de serviço prestado ao Governo do Estado de Roraima possa haver-se verificado sob a regência do Decreto 31.922/52, a informação é de que o interessado somente ingressou na esfera federal sob a égide da Lei 8.112/1990, cujo art. 100 somente admite, para a outorga de anuênios, o cômputo de serviço público federal.

2.5. Dentro desse quadro, entendeu-se que o ato de concessão inicial de aposentadoria a _____ (ato nº 65746/2021, peça 2) não poderia prosperar nos moldes em que concedido, sem prejuízo de que novo ato, livre das irregularidades apontadas, seja encaminhado ao Tribunal para oportuna deliberação.

2.6. Neste momento, a recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 18 e do despacho de peça 20.

EXAME DE MÉRITO 4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

- a) a incidência, ou não, da decadência;
- b) a violação, ou não, do princípio da segurança jurídica;
- c) a violação, ou não, do princípio da irredutibilidade de vencimentos;
- d) se houve desrespeito ao caráter contributivo dos anuênios;
- e) se o tempo de serviço prestado ao extinto território federal de Roraima pode ser computado para fins de anuênios.

5. Da decadência

5.1. A recorrente aduz a incidência da decadência, com base nos seguintes argumentos:

5.2. No presente caso, os anuênios, são pagos, há mais de 25 (vinte e cinco) anos, de forma contínua e ininterrupta. Logo, mesmo uma análise superficial torna evidente que transcorreu o prazo decadencial previsto no parágrafo primeiro do artigo 54 da Lei 9.784/1999.

Análise:

5.3. Quanto à decadência administrativa, essa só é configurada quando o processo não é julgado após 5 anos contados de sua chegada ao TCU.

5.4. 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. (destacouse)

5.5. Assim, como o ato em reexame foi enviado ao TCU apenas em 23/11/2021 (peça 2) e apreciado na Sessão da Primeira Câmara de 2/7/2024 (peça 9), não há que se falar em decadência administrativa nem em prescrição quinquenal, nem em obrigatoriedade de oitiva prévia da interessada.

6. Da segurança jurídica

6.1. A recorrente aduz que teria havido violação ao princípio da segurança jurídica, com base nos seguintes argumentos:

6.2. O princípio da segurança jurídica também resta comprometido com a não concessão dos anuênios à servidora.

6.3. A segurança jurídica aqui tratada seria fatalmente desprezada se o direito adquirido à concessão de anuênios não fosse respeitada, pois ele é fruto da vontade da lei, e por isso deve ser efetivado, sob o risco de a própria lei perder seu significado maior, que é a de regular a conduta humana.

Análise:

6.4. 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).

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

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

6.7. 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)

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

6.9. É sobremodo importante ressaltar que este Tribunal tem o poder/dever de apreciar, para fins de registro, os atos de pensão civil 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.

6.10. Nesse sentir, é de se opinar pela rejeição dos argumentos apresentados pela recorrente.

7. Da irredutibilidade de vencimentos

7.1. A recorrente aduz que teria havido violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, com base nos seguintes argumentos:

7.2. O inciso XV do artigo 37 da Constituição da República dispõe sobre o direito da irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos.

Análise:

7.3. No que tange ao argumento da violação ao princípio da irredutibilidade dos proventos, destaca-se que, de acordo com o e. STF, não há óbice à redução de proventos caso alguma parcela/vantagem esteja sendo paga ao arrepio da lei, nos termos do entendimento proferido no âmbito do MS 25.552, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, verbis:

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

7.4. Nesse sentir, não há como se acolher o argumento da recorrente.

8. Do caráter contributivo dos anuênios

8.1. A recorrente acentua o caráter contributivo dos anuênios, com base nos seguintes argumentos:

8.2. Deve-se observar ainda que, no que se refere aos futuros proventos, conforme entendimento recente do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 593.068, há contribuição previdenciária apenas sobre as parcelas que se incorporam à aposentadoria e, como no presente caso houve o desconto sobre a parcela, deve ter repercussão sobre os proventos.

Análise:

8.3. É bem de ver que o fato de incidir contribuição previdenciária sobre uma parcela ilegal não a torna legal.

8.4. Nesse sentir, não merece ser acolhido o argumento da recorrente.

9. Do tempo de serviço prestado ao antigo território federal de Roraima

9.1. A recorrente aduz que o tempo de serviço prestado ao extinto território federal de Roraima pode ser computado para fins de anuênios, com base nos seguintes argumentos:

9.2. Diferentemente do que faz crer a Corte de Contas, a servidora não detinha um simples vínculo estadual antes de ingressar no Departamento de Polícia Federal.

9.3. Servidores de ex-territórios, como a ora recorrente, eram na verdade servidores públicos federais, pois o Estado de Roraima ainda não tinha sido formalmente instalado, sendo seus pagamentos subsidiados pelo cofre da União, tanto que a ex-servidora em questão foi redistribuída, já em 1995, para um outro órgão da esfera federal.

9.4. Quando Roraima deixou de ser território federal e foi transformado em estado pela Constituição de 1988, os servidores que trabalhavam no então Território Federal de Roraima passaram por uma situação específica.

9.5. Os servidores que estavam vinculados ao território foram, em grande parte, absorvidos pela administração pública federal e, portanto, se tornaram servidores federais. Isso ocorreu porque, como Roraima era um território federal, a administração pública, incluindo o quadro de pessoal, era de competência da União. Quando Roraima foi elevado à condição de estado, houve uma transição, e a maioria desses servidores foi incorporada aos quadros da União, mantendo seu status de servidores federais.

Análise:

9.6. Sobre o tema do cômputo do tempo de serviço prestado ao extinto território de Roraima, para fins de anuênios, vêm à balha as judiciosas considerações tecidas pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Vital do Rêgo, por ocasião da apreciação do TC 032.637/2023-3 (Acórdão 3.315/2024-TCU-2ª Câmara, Sessão de 4/6/2024):

Aprecia-se, nesta oportunidade, pedido de reexame interposto pelo Ministério da Educação em face do Acórdão 963/2024-TCU-2ª Câmara, por meio do qual esta Corte de Contas considerou ilegal o ato de concessão de aposentadoria emitido em favor da Sra. Ivete da Costa Vieira, em razão do pagamento da Gratificação Adicional por Tempo de Serviço em percentual superior ao devido, em decorrência da contagem do período prestado a outros entes federativos na administração direta ou autárquica.

2. No pedido de reexame interposto (peça 13), o órgão recorrente sustenta a legalidade do

pagamento dessa vantagem. Segundo o Ministério da Educação, ao consultar os dados funcionais e o mapa de tempo de serviço da servidora, verificou-se que a aposentada laborou somente no serviço público federal. O período em epígrafe, de 1º/2/1985 a 4/6/1992, se refere ao tempo laborado **no extinto Território Federal de Roraima**. Com a extinção do território, a servidora foi redistribuída para o Ministério da Educação, conforme Portaria 2.468 de 30 de maio de 1992, iniciando suas atividades em 5 de junho de 1992. Portanto, esse período se refere a tempo de serviço público federal.

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em seu parecer, propõe que o apelo interposto seja conhecido para, no mérito, negar a ele provimento.

(...)

6. No tocante à análise de mérito, registro minha concordância com os argumentos formulados pelo MPTCU, razão pela qual acolho o parecer de peça 23 por seus próprios fundamentos, sem prejuízo de tecer os breves comentários a seguir:

7. Consoante bem sustentou o MPTCU, de fato, o período de 1º/2/1985 a 4/6/1992, prestado pela Sra. Ivete da Costa Vieira junto ao **Território Federal de Roraima**, era de natureza federal, pois iniciou-se em 1985, portanto antes da criação do Estado de Roraima, com a Constituição Federal de 1988.

8. Ademais, destaco que o período inquinado foi lançado no formulário e-Pessoal, de forma equivocada, como sendo tempo de serviço **estadual** prestado ao Governo do Estado de Roraima. Contudo, sobre esse ponto, o Ministério da Educação apresentou os seguintes argumentos (evidências), que comprovam o verdadeiro vínculo da interessada com a União desde 1º/2/1985 até a sua aposentadoria pelo Ministério da Educação (peça 13, p. 6):

‘3.8. Em síntese, devido ao cômputo de tempo de serviço público estadual para o cálculo do pagamento da GATS o ato de aposentadoria foi julgado ilegal. Nesse sentido, o TCU recomendou que faça cessar todo e qualquer pagamento relativo ao ato impugnado, notificar a interessada sobre tal decisão e registrar novo ato de concessão no e-pessoal.

3.9. Contudo, ao revisar o caso, esta Seção, ao consultar os dados funcionais e mapa de tempo de serviço da servidora, verificou que **a aposentada laborou somente no serviço público federal**. O período em epígrafe, de 01/02/1985 a 04/06/1992 se refere ao tempo laborado no extinto território **federal** de Roraima. Com a extinção do território, a servidora foi **redistribuída** para este Ministério da Educação, conforme Portaria nº 2468 de 30 de maio de 1992, iniciando suas atividades em 05 de junho de 1992. **Portanto, esse período se refere a tempo de serviço público federal**.

3.10. Ocorre que a inconsistência constatada na decisão do TCU se deu em razão de registro equivocado quando do cadastro do ato no e-pessoal, com o registro do referido tempo como tempo Estadual, que por conseguinte foi julgado ilegal para fins de GATS pelo Tribunal de Contas da União.

3.11. À vista disso, procedemos ao registro de novo ato no sistema e-pessoal, devidamente corrigido e cadastrado sob o nº 19091/2024, SEI nº 4721600, a fim de que seja realizada uma nova análise e julgamento por parte dessa Corte de Contas’.

9. Portanto, com a extinção do Território Federal de Roraima, a interessada foi redistribuída para o Ministério da Educação, mantendo o vínculo com a União até a data da sua aposentadoria.

10. Com isso, a vantagem deferida a título de adicional por tempo de serviço está de acordo com o art. 100 da Lei 8.112/1990.

11. Por essas razões, o recurso apresentado merece ser provido. Com isso, cabe tornar sem efeito o Acórdão 963/2024-TCU-2ª Câmara, para considerar legal o ato de concessão de aposentadoria emitido em favor da Sra. Ivete da Costa Vieira (grifos acrescidos).

9.7. Por meio do precedente supra, este Tribunal reconheceu a possibilidade do cômputo

do tempo de serviço prestado no extinto território federal de Roraima, para fins de anuênios.

9.8. Posta assim a questão, traz-se à colação o seguinte quadro constante do ato de peça 2:

VI. MAPA DE TEMPO (Ordem cronológica)

1. Serviço público civil (Adm. Direta e Indireta) em cargo diferente do da aposentadoria		
Órgão ou entidade/Comando Governo do Estado de Roraima	Regime jurídico -	Esfera Estadual
Data de início 06/06/1984	Data de término 02/06/1995	
Tempo no exercício de atividade policial ou gestão do sistema prisional/socioeducativo -	Tempo no exercício de magistério superior -	
Tempo no exercício de magistério – Educação infantil e ensinos fundamental e médio -	Tempo na magistratura -	
Tempo foi considerado para fins de anuênios? Sim		
2. Tempo de carreira		
Órgão ou entidade/Comando Polícia Federal		
Data de início 04/07/1995	Data de término 17/06/2021	

9.9. Por conseguinte, é de se entender que a recorrente faz jus a 14% a título de adicional por tempo de serviço e, por via de consequência, deve-se dar provimento ao presente pedido de reexame, no sentido de se tornar sem efeito o acórdão recorrido e de se julgar legal o ato de peça 2, determinando-se o seu registro.

CONCLUSÃO

10. Do exame, é possível concluir que:

- não houve a incidência da decadência;
- não houve a violação do princípio da segurança jurídica;
- não houve a violação do princípio da irredutibilidade de vencimentos;
- não houve desrespeito ao caráter contributivo dos anuênios;
- o tempo de serviço prestado ao extinto território federal de Roraima pode ser computado para fins de anuênios.

10.1. Nesse sentir, é de se entender que a recorrente faz jus a 14% a título de adicional por tempo de serviço e, por via de consequência, deve-se dar provimento ao presente pedido de reexame, no sentido de se tornar sem efeito o acórdão recorrido e de se julgar legal o ato de peça 2, determinando-se o seu registro.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer do presente pedido de reexame e, no mérito, dar-lhe provimento, no sentido de se tornar sem efeito o Acórdão 4.641/2024–TCU–1ª Câmara e de se julgar legal o ato de peça 2, determinando-se o seu registro;

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