

GRUPO II – CLASSE V – Segunda Câmara

TC 041.211/2021-9

Natureza(s): Pensão Civil

Órgão/Entidade: Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Interessada: __ (___).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: PENSÃO CIVIL. TRF-4. PAGAMENTO DA VANTAGEM OPÇÃO DECORRENTE DO ART. 180 DA LEI 1.711/1952 (SUCEDIDO PELO ART. 193 DA LEI 8.112/1990) CUMULATIVAMENTE COM A VPNI DE QUINTOS. ATO DE APOSENTADORIA PUBLICADO EM 01/04/1998 E REGISTRADO EM 27/08/2013 (AC. 5.191/2013-TCU-SEGUNDA CÂMARA), SOB AMPARO DE JURISPRUDÊNCIA QUE, À ÉPOCA, AMPARAVA A ESTRUTURA DE PROVENTOS DA CONCESSÃO. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS TEMPORAIS NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DOS BENEFÍCIOS, EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA EM VIGOR À ÉPOCA DO REGISTRO DA APOSENTADORIA DO INSTITUIDOR. PRECEDENTES. LEGALIDADE E REGISTRO DO ATO DE PENSÃO CIVIL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de ato de pensão civil em favor de __, instituída por __, aposentado à época do óbito, no cargo de Técnico Judiciário do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, submetido, para fins de registro, à apreciação deste Tribunal, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal (peça 3).

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva da Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip), cujas conclusões foram endossadas pela direção da unidade e pelo Ministério Público de Contas (peças 5 a 7):

EXAME TÉCNICO

(...)

9.3.2 Houve o registro de pelo menos uma rubrica com 'Denominação para análise pelo TCU = Vantagem de caráter pessoal (121128 - PROVENTO OPÇÃO CJ-02 (Vantagem de caráter pessoal - Incorporação de opção de função).

(...)

No âmbito do Acórdão 2.988/2018-TCU-Plenário (Ministra-Relatora Ana Arraes) este Tribunal deixou assente de que os servidores que tenham satisfeito os pressupostos temporais no art. 193 da Lei 8.112/1990 e os requisitos para aposentadoria até 18/1/1995, podem acrescer aos proventos de inatividade, deferidos com base na remuneração do cargo efetivo, o valor da função de confiança ou a vantagem dos quintos/décimos/VPNI, de forma não cumulativa, em razão da vedação contida no § 2º do próprio art. 193 da Lei 8.112/1990.

No caso concreto, além de estar cumulativa com a vantagem de quintos, não houve o implemento dos requisitos do art. 180 da Lei 1.711/1952 ou do art. 193 da Lei 8.112/1990 até 18/1/1995 (quando o exercício da função ou cargo em comissão de maior valor não corresponder ao período mínimo de 2 dois anos).

[Análise técnica da irregularidade:

PAGAMENTO CUMULADO DE 'QUINTOS' COM 'OPÇÃO'

Detectou-se a concessão da vantagem de opção que trata o art. 2º da Lei 8.911/1994 c/c art. 193 da Lei 8.112/1990 e a vantagem de quintos/décimos, transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, pelo artigo 62-A da Lei 8.112/1990 que merecem atenção especial.

A possibilidade de carrear para a aposentadoria as vantagens da comissão ou função gratificada adveio com a Lei 1.711/1952, que assim estabelecia em seu art. 180:

'Art. 180. O funcionário que contar mais de 35 anos de serviço público será aposentado:

- a) com as vantagens da comissão ou função gratificada em cujo exercício se achar, desde que o exercício abranja, sem interrupção, os cinco anos anteriores;
- b) com idênticas vantagens, desde que o exercício do cargo em comissão ou da função gratificada tenha compreendido um período de dez anos, consecutivos ou não, mesmo que, ao aposentar-se, o funcionário já esteja fora daquele exercício'.

Tal previsão também estava no art. 193 da Lei 8.112/1990:

'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'.

Esse regramento vigorou até o dia 18 de janeiro de 1995, quando foi editado a Medida Provisória 831 que, depois de diversas reedições, foi convertida na Lei 9.527/1997.

A Lei 9.624/1998 também tratou de disciplinar a data limite para a concessão da vantagem do art. 193 da Lei 8.112/1990:

'Art. 7º É assegurado o direito à vantagem de que trata a 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'.

Já a possibilidade de carrear para a aposentadoria a vantagem de {opção} adveio com a edição da Lei 8.911/1994, que assim estabelecia:

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.

.....

Art. 11. A vantagem de que trata esta Lei integra os proventos de aposentadoria e pensões.

Assim, ao analisar o tema, no âmbito do Acórdão 2.076/2005 - Plenário (Ministro Revisor Valmir Campelo), este Tribunal fixou entendimento de que seria assegurado na aposentadoria a vantagem decorrente da opção, prevista no art. 2º da Lei nº 8.911/94, aos servidores que, até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/90, ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade.

Tal Acórdão foi proferido em sede de Embargos de Declaração opostos ao Acórdão 589/2005 - Plenário (Ministro-Relator Augusto Sherman) que, por sua vez, foi oriundo de Recurso de Reexame contra a Decisão 844/2001 - Plenário (Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues).

Ao proferir tal entendimento no Acórdão 2.076/2005, este Tribunal baseou-se no conteúdo das Leis 8.112/1990, 8.911/1994 e 9.624/1998 sobre o posicionamento da vantagem de opção na aposentadoria. Entretanto, nada diz esse acórdão quanto à acumulação com outras vantagens. A Lei 8.112/1990, em seu art. 193, § 2º, e a Lei 9.624/1998, em seu art. 7º, parágrafo único, supratranscritos, são claras quanto ao impedimento de se acumularem rubricas de origem semelhante, no caso em tela, rubricas decorrentes da ocupação de função comissionada ou cargo em comissão.

Corroborando com o comando dessas leis citadas no parágrafo anterior, no âmbito do Acórdão 2.988/2018 - TCU - Plenário (Ministra-Relatora Ana Arraes) este Tribunal deixou assente de que os servidores que tenham satisfeito os pressupostos temporais no art. 193 da Lei 8.112/1990 e os requisitos para aposentadoria até 18/1/1995, podem acrescer aos proventos de inatividade, deferidos com base na remuneração do cargo efetivo, o valor da função de confiança ou a vantagem dos quintos/décimos/VPNI, de forma não cumulativa, em razão da vedação contida no § 2º do próprio art. 193 da Lei 8.112/1990.

Diante do exposto, é ilegal a concessão cumulativa das vantagens de 'quintos' e 'opção', o que estaria vedado pelo art. 193, § 2º, da Lei 8.112/1990 e art. 7º, parágrafo único, da Lei 9.624/1998.]
(...)

9.5 Encaminhamento do ato:

9.5.1 Considerar ILEGAL e recusar registro do ato de Pensão civil de ___ do quadro de pessoal do órgão/entidade Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com base nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal, 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 260, § 1º, do Regimento Interno.

9.5.2 Com fulcro no art. 262, caput, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar ao órgão/entidade Tribunal Regional Federal da 4ª Região que:

a. dê ciência, no prazo de quinze dias, contados da notificação, do inteiro teor desta deliberação ao interessado, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de

eventuais recursos junto ao TCU não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente, caso o recurso não seja provido.

b. promova a exclusão, no prazo 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência desta deliberação, sujeitando-se a autoridade administrativa omissa à responsabilidade solidária, da rubrica apontada em face de manifesta ilegalidade, uma vez que o seu pagamento não encontra respaldo na jurisprudência deste Tribunal.

c. emita novo ato, livre da irregularidade ora apontada, em substituição ao ato de Pensão civil de __, submetendo-o à nova apreciação por este Tribunal, na forma do artigo 260, caput, também do Regimento.

d. no prazo de trinta dias, contados da ciência da decisão, envie a este Tribunal documentos comprobatórios de que o interessado cujo ato foi impugnado está ciente do julgamento deste Tribunal.

e. dispense a devolução dos valores indevidamente recebidos de boa-fé até a data da ciência do órgão/entidade Tribunal Regional Federal da 4ª Região, do acórdão que vier a ser proferido, com base no Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de ato de pensão civil em favor de __, instituída por __, aposentado à época do óbito, no cargo de Técnico Judiciário do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, submetido, para fins de registro, à apreciação deste Tribunal, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal (peça 3).

2. A unidade técnica e o Ministério Público de Contas manifestaram-se pela ilegalidade e negativa de registro à concessão, por considerarem irregular o pagamento da vantagem “opção” decorrente do art. 180 da Lei 1.711/1952 (sucedido, na essência, pelo art. 193 da Lei 8.112/1990), por entenderem que o instituidor não teria implementado os requisitos legais até 18/1/1995, data de revogação do mencionado dispositivo legal, e, ainda, por considerarem impróprio o pagamento cumulativo dessa rubrica com a vantagem pessoal dos quintos de função comissionada.

3. A proposta dos pareceres baseia-se na jurisprudência firmada no Acórdão 2.988/2018-TCU-Plenário (relatora: Ministra Ana Arraes), descrita no Relatório.

4. Feito esse breve relato, passo à análise de mérito.

5. Com as devidas vênias, considero que a pensão sob exame atende aos requisitos legais para ser registrada.

6. Os exames procedidos pela unidade técnica não consideraram que, à época da publicação e do registro da aposentadoria do instituidor da pensão, respectivamente em 01/04/1998 (peça 3) e 27/08/2013 (Acórdão 5.191/2013-TCU-Segunda Câmara, relator: Ministro Raimundo Carreiro), o ato preenchia os requisitos então exigidos pela jurisprudência desta Corte de Contas.

7. Ao apreciar e ordenar o registro da aposentadoria do instituidor, este Tribunal analisou detidamente essa questão, e concluiu pela legalidade do ato, com base no parecer então emitido pelo Ministério Público especializado e nos argumentos expendidos no voto do condutor daquele *decisum*, da lavra do Ministro Raimundo Carreiro, *verbis*:

4. *Em relação aos demais atos impugnados pela Sefip, assiste razão ao Procurador do MPTCU quando observa a adequação das vantagens questionadas pela unidade técnica aos ditames do §1º do então vigente art. 193 da Lei 8.112/90, que assim dispunha:*

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. (Grifo do original).

5. Embora a instrução da Sefip assinale que os interessados não exerceram por tempo suficiente as funções utilizadas como paradigmas para a concessão da vantagem opção, decorrente do precitado art. 193 da Lei 8.112/90, o §1º do referido artigo não exige tempo mínimo de exercício da função ou cargo “imediatamente inferior dentre os exercidos”. E nesse sentido, **verifica-se que em todos os casos analisados os servidores, além de cumprirem os requisitos do caput do mencionado artigo, tiveram suas vantagens calculadas com base nas funções imediatamente inferiores às de maior nível exercidas, conforme demonstra o quadro a seguir, elaborado a partir das informações contidas na instrução da Sefip à peça 23:**

Servidor	Opção recebida	Maior função exercida
----------	----------------	-----------------------

—	<i>CJ-2</i>	<i>CJ-3</i>
—	<i>CJ-2</i>	<i>CJ-3</i>
—	<i>FC-05</i>	<i>FC-08</i>
—	<i>CJ-2</i>	<i>CJ-3</i>

6. Assim, não vejo reparos às conclusões do Ministério Público especializado, no sentido de considerar legais e ordenar o registro dos atos sob exame. (Grifei).

8. Em reforço a essa dicção, verifico, no caso concreto, que o instituidor da pensão exerceu funções comissionadas por período superior a 10 anos, conforme tabela descritiva no ato à peça 3, fato ocorrido no período de 1984 a 1995, em conformidade com a exigência dos comandos legais que regem a vantagem (art. 180 da Lei 1.711/1952 e art. 193 da Lei 8.112/1990).

9. Outrossim, os fundamentos jurisprudenciais em voga à época do registro do ato de aposentadoria do instituidor estavam bem assentados em diversos julgados desta Corte de Contas.

10. Na Decisão 565/1997-TCU-Plenário (relator: Ministro Marcos Vilaça), proferida em sede de consulta, de caráter normativo para toda a Administração Pública Federal à época, fixou, entre outros, o seguinte entendimento:

2.3 - os servidores que tiveram décimos incorporados poderão aposentar-se com a opção prevista no § 2º do art. 2º da Lei nº 9.030/95;

11. Tal dicção alinhava-se ao precedente firmado na Decisão 481/1997-TCU-Plenário (relator: Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira).

12. Posteriormente, em 10/10/2001, a Decisão 844/2001-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), proferida em processo administrativo, revogou os entendimentos acima descritos.

13. Porém, em sede de embargos de declaração, sobreveio o Acórdão 2.076/2005-TCU-Plenário (redator: Ministro Valmir Campelo), que, embora tenha convalidado, na essência, a Decisão 844/2001-Plenário, estabeleceu que:

9.3.2. em atenção aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da isonomia, a determinação constante do item 8.5 da Decisão nº 844/2001 - Plenário - TCU, com a redação dada por este Acórdão, não se aplica aos atos de aposentadoria expedidos com base no entendimento decorrente das Decisões nºs 481/1997 - Plenário e 565/1997 - Plenário, e já publicados no órgão de imprensa oficial até a data da publicação da Decisão nº 844/2001 - Plenário (DOU de 25/10/2001); (grifei).

14. A possibilidade de acumulação de quintos/décimos com a vantagem opção oriunda do art. 193 da Lei 8.112/1990 foi ratificada posteriormente em diversas deliberações deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.620/2003-TCU-Plenário (relator: Ministro Substituto Lincoln Magalhães da Rocha); 365/2002-Primeira Câmara (relator: Ministro Guilherme Palmeira) e 1.309/2006-Plenário (relator: Ministro Valmir Campelo), entre outros.

15. No caso concreto, como visto, o ato de aposentadoria do instituidor da pensão foi publicado em 01/04/1998, em plena conformidade com o entendimento albergado por esta Corte de Contas à época, tendo sua validade jurídica amparada expressamente pelo item 9.3.2 do Acórdão 2.076/2005-Plenário. Nesse compasso, o ato de aposentadoria foi devidamente registrado em 27/08/2013 (Acórdão 5.191/2013-TCU-2ª Câmara).

16. E mesmo após prolação do Acórdão 2.988/2018-TCU-Plenário (relatora: Ministra Ana Arraes), decisão paradigma invocada pela Sefip no caso vertente, sobrevieram novas deliberações a

admitir a cumulação das vantagens “opção” e “quintos”, desde que atendidas as condições exigidas pela jurisprudência vigente à época da publicação dos atos de concessão. Nesse sentido, cito os Acórdãos 8.341/2021-TCU-2ª Câmara, 8.476/2021-TCU-2ª Câmara e 6.337/2021 (relator: Ministro Raimundo Carreiro), 4.643/2021-TCU-2ª Câmara (relator: Ministro Bruno Dantas) e 37/2021-TCU-2ª Câmara (relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa).

17. A par dessas ponderações, convém recordar que nossa legislação de Direito Administrativo reprova a aplicação retroativa de entendimentos jurisprudenciais em desfavor do administrado, conforme dispõem o art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei Geral do Processo Administrativo (Lei 9.784/1999) e o art. 24 do Decreto 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), nele incluído pela Lei 13.655/2018, *verbis*:

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (Art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999).

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (Art. 24, parágrafo único, do Decreto 4.657/1942, incluído pela Lei 13.655/2018).

18. Em que pese a existência de teses contrárias à aplicação dessas normas ao controle externo exercido por este Tribunal, a diretriz legislativa não pode ser ignorada, principalmente quando se ponderam as peculiaridades do caso concreto. Isso porque, ainda que se trate aqui de um ato de pensão publicado em 2020, após a nova orientação jurisprudencial desta Corte, a eventual impugnação da sua estrutura de proventos, após ter sido analisada, chancelada e registrada há mais de cinco anos por este mesmo Tribunal, implicaria, na essência, uma revisão de entendimento sobre o caso concreto, o que, a meu sentir, atrai as regras legais de vedação consignadas.

19. Dessarte, com as vênias de estilo, considero que o ato de pensão civil sob exame deve ser registrado.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de fevereiro de 2022.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 785/2022 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 041.211/2021-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Pensão Civil
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: __ (___).
4. Órgão/Entidade: Tribunal Regional Federal da 4ª Região.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pensão civil em favor de __, instituída por __, aposentado à época do óbito, no cargo de Técnico Judiciário do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, submetido a este Tribunal para fins de registro.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos dos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal, 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992, 259 e 260 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em:

9.1. considerar legal o ato de pensão civil em favor de __ (peça 3), autorizando o respectivo registro;

9.2. dar ciência deste Acórdão ao órgão responsável pela concessão, informando que o teor integral da deliberação poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 4/2022 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 22/2/2022 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0785-04/22-2.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Augusto Nardes e Antonio Anastasia (Relator).
 - 13.2. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral