

Número do Acórdão:

ACÓRDÃO 1167/2016 - PLENÁRIO

Relator:

BRUNO DANTAS

Processo:

003.743/2014-4

Tipo de processo:

RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)

Data da sessão:

11/05/2016

Número da ata:

16/2016

Interessado / Responsável / Recorrente:

3. Responsáveis: Cleuza Maria Sobral Dias (384.251.060-87), Reitora; Maria Rozana Rodrigues de Almeida (CPF 435.672.580-87), Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas.

Entidade:

Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

Representante do Ministério Público:

não atuou.

Unidade Técnica:

Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).

Representante Legal:

não há.

Assunto:

Auditoria realizada na Universidade Federal do Rio Grande com objetivo de verificar a conformidade dos pagamentos relativos a perdas de planos econômicos e à rubrica "FC Judiciais". Análise da oitiva.

Sumário:

auditoria de conformidade. INCORPORAÇÃO DE FUNÇÃO (QUINTOS), COM BASE NO QUE DISPUNHA A PORTARIA-MEC 474/1987. INOBSERVÂNCIA DaS limitações legais e dos PARÂMETROS constantes do ACÓRDÃO 835/2012-TCU-PLENÁRIO. irregularidade na forma de cálculo da vantagem. INCLUSÃO DE PARCELA JUDICIAL DECORRENTE DE PLANO ECONÔMICO. NÃO ABSORÇÃO DESSA PARCELA POR REESTRUTURAÇÕES REMUNERATÓRIAS POSTERIORES. INOBSERVÂNCIA DO REGRAMENTO ESTABELECIDO NO ACÓRDÃO 2.161/2005-TCU-PLENÁRIO. EXAURIMENTO DOS EFEITOS DA COISA JULGADA. IRREGULARIDADE DA RUBRICA. determinações corretivas. existência de decisões judiciais garantindo a continuidade da vantagem impugnada para alguns servidores. questão de ordem de 8/6/2011. ciência à AGU e À Conjur/tcu. 1. A sentença

que reconhece ao trabalhador ou ao servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual aos seus ganhos. 2. A sentença faz coisa julgada nos limites da situação fática posta na petição inicial, não representando afronta à coisa julgada a decisão posterior deste Tribunal que afaste pagamentos oriundos de sentenças judiciais cujo suporte fático de aplicação já se tenha exaurido.

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada no âmbito da Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG) com o objetivo de verificar a regularidade de rubricas relativas a perdas de planos econômicos, bem assim a regularidade da forma de cálculo de quintos de funções incorporadas por servidores daquela entidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar, à FURG que, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias:

9.1.1. adote providências com vistas à suspensão dos pagamentos irregulares referentes à URP de fevereiro de 1989 (26,05%), à defasagem no cálculo da URV (3,17%), à extensão do índice de reajuste de 28,86% e a outros planos econômicos que também estejam sendo efetuados, por se tratarem de parcelas que já deveriam ter sido absorvidas por reestruturações remuneratórias ocorridas nas carreiras dos servidores, assegurando o contraditório e a ampla defesa aos interessados;

9.1.2. adote as medidas necessárias ao recálculo das parcelas de quintos de FC incorporadas com base na Portaria-MEC 474/1987, tendo em conta os parâmetros esclarecidos no Acórdão 835/2012-TCU-Plenário, assegurando o contraditório e a ampla defesa aos interessados;

9.2. determinar à FURG que acompanhe o desdobramento das Ações 5000991-22.2013-404.7101, 5000999-96.2013-404.7101 e 5000996-44.2013-404.7101, todas em trâmite na Justiça Federal do Rio Grande do Sul, e, no caso de decisões de mérito desfavoráveis aos interessados, providencie a suspensão dos pagamentos das vantagens de planos econômicos, sem prejuízo de adotar as medidas previstas no art. 46 da Lei nº 8.112/1990;

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que monitore o cumprimento das diretrizes estabelecidas no item 9.1;

9.4. encaminhar ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União, para as providências cabíveis, as informações relativas às ações judiciais de que trata o item 9.2 *supra*, dando-se ciência à Conjur/TCU, nos termos da Questão de Ordem aprovada pelo TCU, em sessão Plenária de 8/6/2011;

9.5. dispensar a reposição dos valores indevidamente recebidos de boa-fé até a ciência da presente deliberação pela FURG, consoante o Enunciado 249 da Súmula de Jurisprudência do TCU;

9.6. recomendar à Casa Civil, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados que verifiquem a possibilidade de inserir, nas futuras leis que alterarem a estrutura remuneratória de servidores públicos, dispositivo que imponha a absorção de parcelas alusivas a planos econômicos pelos aumentos concedidos;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, à FURG, à Casa Civil, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados (CTASP).

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

Relatório:

Adoto como relatório a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (peça 24), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 25 e 26):

"1. Trata-se da análise das razões de justificativa apresentadas pela Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG), em resposta à oitiva determinada, em 11/7/2014, pelo Exmo. Relator, Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, com fundamento no art. 250, V, do Regimento Interno do TCU. Tal análise é decorrente de auditoria realizada no período de 24/2/2014 e 9/6/2014, com o objetivo de verificar se os pagamentos relativos a perdas de planos econômicos, a exemplo do Plano Collor, Plano Bresser (URP) ou URV, e as FC Judiciais estão em conformidade com a jurisprudência desta Corte de Contas.

HISTÓRICO

2. A equipe de auditoria constatou que a FURG está incorporando à remuneração de seus servidores as parcelas referentes a planos econômicos, sem que sejam feitas as devidas absorções por ocasião de reestruturação da carreira, em afronta ao que determina o Acórdão 2.161/2005-TCU-Plenário. Constatou, também, o pagamento irregular de FC Judiciais.

3. A proposta de encaminhamento da equipe contemplou a oitiva da FURG, na pessoa de seu representante legal, para manifestar-se, se assim o desejasse, no prazo de quinze

dias, acerca dos seguintes atos:

a) manutenção de pagamentos das parcelas referentes à URP de fevereiro de 1989 (26,05%), à defasagem no cálculo da URV (3,17%) e à extensão do índice de reajuste de 28,86%, sem que tenha havido a absorção dessas rubricas, na forma preconizada pelo Acórdão 2.161/2005-TCU-Plenário, apesar dos aumentos da remuneração das carreiras das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) ocorridos desde 23/12/2005, data da publicação do referido Acórdão, e tendo em vista que as decisões judiciais apresentadas até o momento não garantem expressamente a incorporação indefinida dessas vantagens às remunerações de seus servidores;

b) inclusão dos reajustes concedidos pelas reestruturações de carreiras das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) na base de cálculo das FC incorporadas à remuneração de seus servidores, quando o correto seria a atualização exclusivamente pelos reajustes gerais concedidos ao funcionalismo, conforme preceitua o § 1º do art. 15 da Lei nº 9.527/1997 e os Acórdãos 1.283/2006-TCU-2ª Câmara e 835/2012-TCU-Plenário.

EXAME TÉCNICO

4. Nesse contexto, procede-se à análise das razões de justificativa trazidas aos autos pela FURG, por meio do Ofício 452/2014/GAB-FURG, de 8/10/2014, conforme consta na Peça 20. São apresentadas as seguintes considerações:

a) A FURG tem aguardado o desenrolar de diversas ações judiciais, propostas por sua representação judicial – Procuradoria Seccional Federal em Rio Grande/AGU – com pedidos de modificação de relação jurídica continuativa para obter provimento jurisdicional que lhe dê amparo judicial para proceder as medidas administrativas destinadas a sanear as situações descritas no Ofício 6.963/2014-TCU/SEFIP. Entende que há a necessidade de provimento judicial para a desconstituição de relação jurídica continuativa, sob pena de ofensa à coisa julgada.

a.1) Acrescenta que, a partir do Acórdão 269/2012-TCU-Plenário, aquela Universidade cumpriu fielmente todos os Acórdãos acerca de atos de aposentadorias que continham rubricas de Planos Econômicos julgados pela ilegalidade. No entanto, houve um número expressivo de decisões liminares determinando a suspensão dos atos praticados pela FURG.

a.2) Informa ainda que tomou conhecimento, por meio de parecer da Procuradoria Federal, de Mandado de Segurança Coletivo (5002319-21.2012.404.7101/RS), ajuizado pelas associações representativas Aptafurg e Aprofurg, o qual transitou em julgado, reconhecendo a possibilidade do corte das rubricas, ressalvadas as hipóteses em que haja ações judiciais que preservem o recebimento, citando alguns casos.

b) Com relação ao pagamento das FC judiciais, informa que tem o entendimento de que apenas cumpre o que está previsto em decisões judiciais, as quais estabelecem a

manutenção da sistemática de cálculo da Portaria 474/87 do MEC, de acordo com o Parecer da Procuradoria Federal, exarado por ocasião de auditoria do Ministério do Planejamento, realizada em 2010.

b.1) Consigna que há no Supremo Tribunal Federal (STF) Ação Cautelar de número 971, que concede efeito suspensivo ao Recurso Extraordinário no 600549 que trata do mesmo tema e que a Procuradoria Federal solicitou à Procuradoria Seccional Federal o ajuizamento de Ação Declaratória com intuito de transformar a percepção das FCs em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificadas.

b.2) Também, que foi determinado à Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas a constituição de um grupo técnico para realizar levantamento analítico de todos os casos envolvendo os apontamentos constantes do Ofício 6.963/2014-TCU/SEFIP, que tratam de planos econômicos e o estado em que se encontram eventuais ações judiciais individuais.

5. Os argumentos apresentados nos itens a. e a.2 não se sustentam. A legislação e a jurisprudência aplicadas ao tema são unânimes em afirmar que as parcelas decorrentes de decisão judicial devem ser absorvidas à medida que haja aumentos salariais decorrentes de implementação de tabelas de planos de carreira.

6. O entendimento deste Tribunal acerca dessas questões foi consignado no Acórdão 2.161/2005. Esse acórdão, ao firmar regras de aplicação de decisões judiciais concessivas de planos econômicos aplicáveis a toda a Administração Pública Federal, inaugurou a jurisprudência desta Corte no sentido de que: 1) o pagamento destacado de vantagem decorrente de plano econômico, deferida por sentença judicial, não deve extrapolar a data-base seguinte à que serviu de referência ao julgado; 2) vantagem decorrente de plano econômico não se incorpora à remuneração, a menos que orientação em sentido contrário esteja expressamente fixada na decisão judicial que a concedeu; 3) quando sentença judicial determinar expressamente incorporação de vantagem decorrente de plano econômico à remuneração, tal parcela deve ser paga sob forma de vantagem pessoal nominalmente identificada (valores e não percentuais), sujeita exclusivamente aos reajustes gerais do funcionalismo e sem incidência do respectivo percentual sobre qualquer outra parcela. Esse acórdão – posteriormente detalhado pelo Acórdão 269/2012-TCU-Plenário – instituiu o entendimento do TCU de como deve ser realizado o pagamento de tal parcela e tornou-se parâmetro para modular a sistemática de fiscalização adotada por este Tribunal no que se refere aos pagamentos de decisões judiciais relativas a planos econômicos.

7. Como descrito no item 3 do parágrafo acima, mesmo quando a sentença judicial determina expressamente a incorporação da vantagem, a parcela deve ser paga sob forma de vantagem pessoal (VPNI), sujeita exclusivamente aos reajustes gerais do funcionalismo.

8. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), já em 2010, ao julgar o MS 11045/DF, tratou da questão ao apreciar a legitimidade do pagamento de gratificação assegurada por decisão judicial com a superveniência de uma lei. No caso, a Lei 11.784/2008, que reestruturou as carreiras dos servidores do Poder Executivo Federal, operou a absorção de valores anteriores, inclusive daqueles concedidos por decisão judicial. O STJ decidiu, então, pela necessidade de se observar a alteração do estado de direito trazida pela nova norma, não havendo que se falar na aplicação *ad aeternum* dos critérios estabelecidos na sentença judicial, conforme segue:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO ASSEGURADA POR DECISÃO JUDICIAL. SUPERVENIÊNCIA DE LEI FIXANDO NOVOS VENCIMENTOS. ABSORÇÃO DAS VANTAGENS ANTERIORES, ASSEGURADA A IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. LEGITIMIDADE. EFICÁCIA TEMPORAL DA COISA JULGADA, OBSERVADA A CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS. PRECEDENTES (MS 11.145, CE, MIN. JOÃO OTÁVIO, DJE 03/11/08).

1. Ao pronunciar juízos de certeza sobre a existência, a inexistência ou o modo de ser das relações jurídicas, a sentença leva em consideração as circunstâncias de fato e de direito que se apresentam no momento da sua prolação. Tratando-se de relação jurídica de trato continuado, a eficácia temporal da sentença permanece enquanto se mantiverem inalterados esses pressupostos fáticos e jurídicos que lhe serviram de suporte (cláusula rebus sic stantibus). Assim, não atenta contra a coisa julgada a superveniente alteração do estado de direito, em que a nova norma jurídica tem eficácia *ex nunc*, sem efeitos retroativos. Precedentes da CE e de Turmas do STJ.

9. Também o STF tem decidido na mesma linha, como se observa da decisão do Ministro Joaquim Barbosa, em 5/6/2012, ao indeferir liminar nos autos do Mandado de Segurança 31.349, contra o Acórdão 715/2012-TCU-2ª Câmara, que julgou ilegal ato de aposentadoria em que constava pagamento de parcelas decorrentes de planos econômicos (URP e Plano Bresser):

Sem prejuízo de novo exame por ocasião do julgamento de mérito, considero ausentes os requisitos que ensejariam a concessão da medida liminar pleiteada.

Segundo as informações prestadas pelo TCU, a sentença transitada em julgado examinou quadro fático-jurídico específico, definido pela regência da Consolidação das Leis do Trabalho. Ao passar ao regime estatutário, o impetrante obteve a extensão do benefício devido à interpretação feita pela administração local. Porém, a eficácia da coisa julgada é definida pelas condições de fato e de direito que motivaram a sentença. Com a modificação tanto fática como do parâmetro de controle (Lei 8.112/1991),

fica arrefecida a plausibilidade do argumento fundado na imutabilidade da coisa julgada (cf., e.g., o MS 24.381-EDcl, rel. min. Gilmar Mendes, Pleno, Dj de 1º.09.2006).

10. Nesse mesmo julgado são citados como precedentes o MS 28.108 e o MS 28.229:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR INATIVO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ALTERAÇÃO DO PLANO DE CARREIRA PELA LEI N. 11.950/2009. MODIFICAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DOS PROVENTOS. IMPOSSIBILIDADE DE IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE. SÚMULA N. 266 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. IMPOSSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DO VALOR GLOBAL DOS PROVENTOS. AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE À IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS.** PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (MS 28.108-AgR, rel. min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe de 20.04.2012)

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO.

1. CONTROLE EXTERNO DE LEGALIDADE DE ATO CONCESSIVO DE APOSENTADORIA: INAPLICABILIDADE DA DECADÊNCIA PREVISTA NO ART. 54 DA LEI 9.784/1999.

2. **DETERMINAÇÃO DE TRANSFORMAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO EM VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE IDENTIFICÁVEL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A FORMA DE CÁLCULO DA GRATIFICAÇÃO.** PRECEDENTES. SEGURANÇA DENEGADA." (MS 28.229, rel. min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJ e de 30.11.2011). (grifos inseridos)

11. Esse entendimento não sofreu alteração na mais alta corte do país, como exemplo apresentam-se os seguintes julgados mais recentes:

11.1.MS 27.428 / DF:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. EXCLUSÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA RECONHECIDA POR DECISÃO JUDICIAL COM TRÂNSITO EM JULGADO. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA COISA JULGADA. NÃO OCORRÊNCIA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. NÃO CONFIGURADA. MANDADO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. (Julgamento em 31/10/2014)

11.2.MS 30.537 ED / DF:

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO DO TCU QUE DETERMINOU A EXCLUSÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA RECONHECIDA POR DECISÃO JUDICIAL COM TRÂNSITO EM JULGADO (URP - 26,05% E PLANO BRESSER - 26,06%). COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA À CORTE DE CONTAS. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA COISA JULGADA, DO DIREITO ADQUIRIDO E DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (Julgamento em 10/2/2015)

11.3.Mandado de Segurança 25.678/DF:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. EXCLUSÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA RECONHECIDA POR

DECISÃO JUDICIAL COM TRÂNSITO EM JULGADO. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA COISA JULGADA. NÃO OCORRÊNCIA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. NÃO CONFIGURADA. MANDADO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. (Julgamento em 21/10/2014)

11.4. Agravo Regimental em Mandado de Segurança 25.678-Distrito Federal:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROVENTOS. APOSENTADORIA. ACÓRDÃO DO TCU QUE DETERMINOU A EXCLUSÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA RECONHECIDA POR DECISÃO COM TRÂNSITO EM JULGADO (URP, 26,05%). COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA À CORTE DE CONTAS. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA COISA JULGADA, DO DIREITO ADQUIRIDO E DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (Julgamento em 10/2/2015)

12. Acerca do Mandado de Segurança Coletivo 5002319-21.2012.404.7101/RS, ajuizado pelas associações representativas Aptafurg e Aprofurg, mencionado no item a.2 do parágrafo 4, a decisão, já transitada em julgado, foi contrária ao pedido das associações. O MM. Juiz da 4ª Região da Justiça Federal assim fundamentou sua decisão ao negar a manutenção do pagamento dos valores referentes à URP:

Pela presente demanda, as impetradas pretendem manter o pagamento da URP, bem como de verba referente ao Processo nº 16242126/86, salientando que os substituídos recebem o valor há mais de 20 anos, em razão de título judicial proferido pela Justiça do Trabalho. Também busca impedir a repetição dos valores já recebidos.

(...)

No cumprimento de títulos judiciais que garantem a servidores públicos o pagamento de reposição inflacionária de determinado período, torna-se necessário perquirir se os efeitos da coisa julgada alcançam situação de fato alterada pela introdução de novas tabelas remuneratórias. A matéria aqui discutida, portanto, possui natureza semelhante a de outras já debatidas pelos tribunais, das quais cito como exemplo as ações para obtenção dos percentuais de 28,86% (em jan/1993 Leis 8.622 e 8.627/93) e de 3,17% (em janeiro de 1995 Lei 8.880/94).

Em casos tais, a jurisprudência majoritária orienta-se no sentido de que as reestruturações na carreira criam nova situação de fato que não é alcançada pela autoridade da coisa julgada.

(...)

Ademais, em caso praticamente idêntico aos dos presentes autos, tratando sobre o pagamento da URP, decidiu o Tribunal Regional Federal da 4ª Região que não há qualquer ilegalidade na supressão do pagamento da referida verba.

(...)

No caso em tela, os substituídos são professores e técnicos administrativos da FURG. Tendo havido substancial majoração de suas remunerações pela Lei nº 11.784/2008, entendo que ainda não decaiu a administração do direito de adaptar seus vencimentos e proventos aos novos patamares remuneratórios. Do mesmo modo, não há que se falar em ofensa ao devido processo legal, uma vez que a absorção da parcela deve ocorrer *ex vi lege*, no momento em que as tabelas remuneratórias antigas são substituídas pelas novas.

(...)

Ante o exposto, ratifico a liminar e CONCEDO EM PARTE A SEGURANÇA para o fim de determinar aos impetrados que se abstenham de cobrar dos servidores substituídos o ressarcimento dos valores já pagos, referentes a URP e ao processo nº 16242126/86.

13. Ainda sobre as ações judiciais mencionadas no item a.2 do parágrafo 4, apurou-se que dos seis servidores mencionados, dois tiveram decisão contrária aos seus interesses (**Dorvalina Solano de Medeiros e Volnei Costa Damasceno**), e os outros ainda estão com os processos em trâmite, sendo que três deles suspensos para uniformização nacional pela Turma Nacional de Uniformização (TNU) - Justiça Federal. Ou seja, ainda sem decisão definitiva. Resume-se a situação a seguir:

13.a. **Ação 5000991-22.2013-404.7101 - Antonio de Pinho Maçada:** Procedimento Comum do Juizado Especial Cível, decisão mantém o pagamento da URP, mas o processo ainda está em trâmite;

13.b. **Ação 5001000-81.2013-414.7101 - Dorvalina Solano de Medeiros:** Decisão de 13/5/2015 da 2ª Vara Federal de Rio Grande corta o pagamento da URP;

13.c. **Ação 5001002-51.2013-404.7101 - Ione Franco Nunes:** Procedimento Comum do Juizado Especial Cível, decisão mantém o pagamento da URP, mas o processo encontra-se em Suspensão/Sobrestamento - Conflito de Competência;

13.d. **Ação 5000999-96.2013-404.7101 - Maria Noel Gioia Borca de Coch:** Procedimento Comum do Juizado Especial Cível, decisão mantém o pagamento da URP, mas há um pedido de uniformização nacional e recurso extraordinário da FURG a ser apreciado pela Turma Nacional de Uniformização (TNU) da Justiça Federal;

13.e. **Ação 5000996-44.2013-404.7101 - Oscar Dário de Melo Terra:** Procedimento Comum do Juizado Especial Cível, decisão mantém o pagamento da URP, mas há um

pedido de uniformização nacional e recurso extraordinário da FURG a ser apreciado pela Turma Nacional de Uniformização (TNU) da Justiça Federal;

13.f. Ação 5000576-39.2013-404.7101 - Volnei Costa Damasceno: Sentença com Resolução de Mérito declarou o pedido improcedente, mas o interessado apelou em 24/4/2015.

14. Também não se sustentam os argumentos apresentados nos itens b, b.1 e b.2. De acordo com a jurisprudência do TCU, é legítima a incorporação de quintos de FC com base nos critérios definidos pela Portaria 474-MEC. Contudo, é ilegítima a inclusão na base de cálculo da vantagem os reajustes concedidos pelas leis subsequentes que reestruturaram as carreiras das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) ao longo do tempo. O Acórdão 835/2012-TCU-Plenário define critérios únicos para o cálculo das incorporações dos quintos dos servidores das IFES. São eles:

a) Para os servidores que não ajuizaram ações judiciais (ou para os que o fizeram, mas não lograram êxito, em decisão transitada em julgado), as parcelas de quintos com amparo na Portaria MEC 474/1987 que tenham iniciado o seu exercício até 31/10/1991 devem ser pagas sob a forma de VPNI, ajustando-se o valor da parcela ao que era devido em 1º/11/1991, data de eficácia da Lei 8.168/1991, devidamente atualizado, desde então, exclusivamente pelos reajustes gerais concedidos ao funcionalismo, conforme preceitua o § 1º do art. 15 da Lei 9.527/1997.

b) Para os servidores que obtiveram decisões judiciais favoráveis transitadas em julgado, confirmadas em grau de recurso, os quintos de FC devem ser calculados adequando-se o valor nominal às condições deferidas na sentença, de modo que a quantia inicial seja apurada na data da publicação do provimento jurisdicional de 1º grau e, a partir daí, transformada em VPNI, atualizada exclusivamente pelos reajustes gerais concedidos ao funcionalismo, conforme preceitua o § 1º do art. 15 da Lei 9.527/1997.

15. A informação sobre ações judiciais com o intuito de transformar a percepção de FC em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada em nada altera a irregularidade apontada pela equipe de auditoria sobre o recebimento irregular de FC judicial, que tem tido como base de cálculo os reajustes concedidos pelas leis subsequentes que reestruturaram as carreiras das IFES. Além disso, não prejudica a aplicação do corte dos pagamentos considerados irregulares.

16. Ademais, sobre a Ação Cautelar 971 (Peça 22) e o Recurso Extraordinário (RE) 600549 (Peça 23), ambas no STF, mencionados em sua resposta, já há decisão (Peça 21), publicada em 21/10/2014, na qual o Ministro Relator, Luiz Fux, nega provimento ao recurso, como se compreende da leitura da ementa abaixo transcrita:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS APÓS A VIGÊNCIA DA LEI Nº 8.168/1991. MANUTENÇÃO DA BASE DE

CÁLCULO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. RE 563.965/RG-RN.

1. O regime jurídico pertinente à composição dos vencimentos nas hipóteses em que a eventual modificação introduzida por ato legislativo superveniente preserve o montante global da remuneração e, em consequência, não provoque decurso de caráter pecuniário não viola o direito adquirido. Precedente: RE 563.965-RG/RN, Rel. Ministra Cármen Lúcia, DJe 19/3/2009.

2. In casu, o acórdão recorrido assentou: "ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE COATORA. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS."

3. Decisão agravada RECONSIDERADA e recurso extraordinário DESPROVIDO.

17. Para maior clareza, transcreve-se também trecho da decisão:

Não merece prosperar o presente recurso.

O Tribunal a quo entendeu que os quintos não incorporados durante a vigência da Lei nº 7.596/1987 podem sofrer redução, em virtude da transformação das funções de confiança em cargos de direção, nos moldes da Lei nº 8.168/1991.

Nesse contexto, o acórdão recorrido está em sintonia com **a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que se pacificou no sentido de que, uma vez respeitada a irreduzibilidade dos vencimentos, não existe direito adquirido a regime jurídico.** Esse entendimento foi reafirmado pelo Plenário no julgamento do mérito do Recurso Extraordinário 563.965/RN, da relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em 11 de fevereiro de 2009. Trata-se do Tema n.º 41 da Gestão por Temas da Repercussão Geral. (grifos inseridos)

18. Por fim, enaltece-se a ação para constituição de grupo técnico pela Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PROGEP) com a finalidade de realizar levantamento das situações irregulares apontadas na auditoria, porém a atuação desse grupo não poderá abstrair a FURG da correção das irregularidades apontadas.

CONCLUSÃO

19. Avaliadas as razões de justificativa apresentadas, conclui-se que as argumentações expostas não apresentam nenhum elemento novo às trazidas ao relatório inicial.

20. A manutenção do pagamento de parcelas referentes a planos econômicos não encontra respaldo legal, pois, conforme consignado no Relatório de Auditoria (Peça 15, pág. 9) não foram identificadas decisões judiciais que determinem o seu pagamento ad aeternum. Tendo em vista que o TCU, por meio do Acórdão 2161/2005-Plenário, já havia determinado a adoção de medidas com vistas à absorção dessas parcelas, é cabível determinação para a suspensão do seu pagamento.

21. Quanto às FC judiciais, é ilegítima a inclusão, em sua base de cálculo, de reajustes na estrutura remuneratória concedidos por leis subsequentes à data de eficácia da Lei 8.168/1991 ou, no caso dos servidores que obtiveram decisões judiciais favoráveis transitadas em julgado, à data da publicação do provimento jurisdicional de 1º grau. Cabe ressaltar que esse entendimento constou do Acórdão 835/2012-TCU-Plenário, no qual foi determinado à Universidade Federal de Goiás que recalculasse o valor das parcelas e passasse a efetuar o seu pagamento sob a forma de VPNI, atualizada exclusivamente pelos reajustes gerais concedidos ao funcionalismo.

22. Como não houve determinação anterior para que a FURG corrigisse o procedimento impugnado nesta auditoria referente à atualização das FC judiciais, esta unidade técnica entende não ser cabível determinação para exclusão dos reajustes indevidos, em respeito ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Portanto, para sanar essa irregularidade e respeitar o referido princípio, entende-se que o mais razoável seja determinar àquela universidade que recalcule o valor das FC judiciais, com base nas regras definidas no Acórdão 835/2012-TCU-Plenário, e passe a pagar o valor excedente em rubrica destinada a parcelas complementares de natureza compensatória, a ser absorvido pelos futuros aumentos remuneratórios que não sejam resultantes de reajustes gerais concedidos ao funcionalismo.

23. Uma vez que essa proposta de regularização dos pagamentos de FC judicial não implica em decesso remuneratório, entende-se não ser necessária a oitiva dos interessados. Já no caso dos pagamentos irregulares referentes a planos econômicos, para que possa proceder à suspensão proposta, a FURG deverá realizar a oitiva.

24. Deve-se, ainda, atentar para os casos que estão em discussão no Poder Judiciário, a exemplo dos citados no parágrafo 13 e seus subitens, para, nos termos da Questão de Ordem aprovada pelo Plenário do TCU em 8/6/2011, determinar o encaminhamento ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da AGU das informações necessárias ao acompanhamento das referidas ações judiciais para que a Instituição adote as providências cabíveis para desconstituição das decisões prolatadas naqueles processos.

25. Ademais, tendo em vista que a não absorção de parcelas relativas a planos econômicos é um problema recorrente em grande parte das unidades jurisdicionadas, é importante que este Tribunal suscite aos órgãos competentes a inclusão de dispositivo que reforce a necessidade dessa absorção nas leis que vierem a conceder aumento na remuneração dos servidores.

26. A sugestão acima mencionada não é inovação. Já há no nosso ordenamento jurídico, algumas leis com o referido dispositivo que reforçaram essa necessidade, como nas Leis 10.483/2002, 10.855/2004, 10.876/2004, 11.233/2005, 11.344/2006, 11.356/2006, 11.357/2006, 11.490/2007, 12.716/2012. Transcrevem-se abaixo trechos de algumas delas, a título de exemplo.

26.1Lei 10.483/2002, Art. 10:

Na hipótese de redução de remuneração de servidor, decorrente da aplicação do disposto nesta Lei, a diferença será paga a título de vantagem pessoal nominalmente identificada, **a ser absorvida por ocasião da reorganização ou reestruturação da Carreira ou de sua tabela remuneratória ou da concessão de adicionais ou gratificações que tenham como beneficiários exclusivos os integrantes da Carreira.**

26.2 Lei 10.855/2004 (disciplinou, no art. 3º, §§ 2º, 3º, 4º e 5º, o tratamento a ser dispensado no que tange à renúncia de parcelas incorporadas à remuneração por conta de decisões administrativas e judiciais):

(...)

§ 2º A opção pela Carreira do Seguro Social implica renúncia às parcelas de valores incorporados à remuneração por decisão administrativa ou judicial, referentes ao adiantamento pecuniário de que trata o art. 8º da Lei 7.686, de 2 de dezembro de 1988, que vencerem após o início dos efeitos financeiros referidos no § 1º deste artigo. (Redação dada pela Lei 10.997, de 2004)

§ 3º A renúncia de que trata o § 2º deste artigo fica limitada ao percentual resultante da variação do vencimento básico vigente no mês de novembro de 2003 e o vencimento básico proposto para dezembro de 2005, conforme disposto no Anexo IV desta Lei.

§ 4º Os valores incorporados à remuneração, objeto da renúncia a que se refere o § 2º deste artigo, que forem pagos aos servidores ativos, aos aposentados e aos pensionistas, por decisão administrativa ou judicial, no mês de novembro de 2003, **sofrerão redução proporcional à implantação das Tabelas de Vencimento Básico, de que trata o art. 17 desta Lei, e os valores excedentes serão convertidos em diferença pessoal nominalmente identificada, de natureza provisória, redutível na mesma proporção acima referida,** sujeita apenas ao índice de reajuste aplicável às tabelas de vencimentos dos servidores públicos federais, a título de revisão geral das remunerações e subsídios.

26.3 Lei 11.344/2006, Art. 41:

A aplicação do disposto nesta Medida Provisória, aos servidores ativos, aos inativos e aos beneficiários de pensão não poderá implicar redução de remuneração, provento ou pensão.

§ 1º Constatada a redução de remuneração, provento ou pensão decorrente da aplicação do disposto nesta Medida Provisória, a diferença será paga a título de vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita exclusivamente à atualização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.

§ 2º **Na hipótese prevista no § 1º, a vantagem pessoal nominalmente identificada será absorvida por ocasião da reorganização ou da reestruturação da tabela remuneratória, da concessão de reajustes, adicionais, gratificações ou vantagens de quaisquer natureza ou do desenvolvimento no cargo,** conforme o caso.

26.4 Lei 11.490/2007 (ao criar a rubrica DPNI-§4º, Art. 5º, Lei 11.490/07 – códigos Siape 82.527 e 82.528 –, alterou o art. 1º da Lei 11.355/2006 nos seguintes termos):

Art. 5º - A Lei 11.355, de 19 de outubro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1o Fica estruturada a Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, composta dos cargos efetivos vagos regidos pela Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, integrantes dos Quadros de Pessoal do Ministério da Previdência Social, do Ministério da Saúde, do Ministério do Trabalho e Emprego e da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA e dos cargos efetivos cujos ocupantes sejam:

(...)

§ 4o Os valores incorporados à remuneração objeto da renúncia a que se refere o § 2o deste artigo que forem pagos aos servidores ativos, aos aposentados e aos pensionistas, por decisão administrativa ou judicial, no mês de fevereiro de 2006, **sofrerão redução proporcional à implementação das tabelas de vencimento básico de que trata o art. 7o desta Lei, e os valores excedentes serão convertidos em diferença pessoal nominalmente identificada, de natureza provisória, redutível na proporção acima referida**, sujeita apenas ao índice de reajuste aplicável às tabelas de vencimentos dos servidores públicos federais, a título de revisão geral das remunerações e subsídios.

26.5 Lei 12.716/2012, Art. 14:

A Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI de que trata o art. 9º da Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006, a partir de 1o de fevereiro de 2012, será devida nos percentuais de 100% (cem por cento) para os ocupantes de cargos de nível superior e de 70% (setenta por cento) para os ocupantes de cargos de nível intermediário, incidentes sobre o vencimento básico do respectivo padrão em que o servidor encontrava-se posicionado em 1o de fevereiro de 2012.

Parágrafo único. A VPNI de que trata o caput deste artigo não servirá de base de cálculo para nenhuma outra vantagem ou gratificação **e será gradativamente absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo por progressão ou promoção ordinária ou extraordinária, da reorganização ou da reestruturação dos cargos ou das remunerações previstas na Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006, da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza e estará sujeita exclusivamente à atualização** decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.

27. Por todo o exposto, propõe-se recomendar à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados (CTASP), que adotem procedimento para assegurar que fique expresso nas futuras leis que alterarem a estrutura remuneratória de qualquer carreira que eventuais parcelas alusivas a planos

econômicos devem ser absorvidas pelos aumentos concedidos, sem prejuízo das absorções devidas em decorrência de leis anteriores. Esse procedimento reduziria significativamente as inúmeras demandas dos servidores que pleiteiam a manutenção desse pagamento, o que gera grande dispêndio de recursos públicos, nas vias administrativas e judiciais, para solucionar a lide. Cabendo ressaltar, por fim, que o montante atualmente gasto com pagamentos referentes a planos econômicos é superior a 30 milhões de reais por mês, considerando apenas as folhas de pagamento dos órgãos e entidades do Poder Executivo que estão no Siape.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

28. O benefício financeiro da auditoria, referente à interrupção do pagamento indevido de parcelas remuneratórias decorrentes de sentença judicial – permanece estimado em R\$ 17.704.500,25 anuais, podendo alcançar o montante de R\$ 70.818.001,01 nos próximos quatro anos. Para o cálculo do benefício estimado da fiscalização, foi considerada a soma das parcelas pagas a todos os servidores constantes dos achados de auditoria.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

29.1.determinar à FURG que promova a oitiva dos beneficiários, podendo ouvir inclusive as associações que os representam, com vistas à suspensão dos pagamentos irregulares referentes à URP de fevereiro de 1989 (26,05%), à defasagem no cálculo da URV (3,17%), à extensão do índice de reajuste de 28,86% e a outros planos econômicos que eventualmente também estejam sendo efetuados, admitindo-se a continuidade dos pagamentos apenas nos casos em que a decisão judicial ainda não tenha transitado em julgado e naqueles em que ela tenha transitado em julgado com determinação expressa para se pagar a parcela *ad aeternum*;

29.2.determinar à FURG que recalcule as parcelas de FC incorporadas, em conformidade com as regras definidas no Acórdão 835/2012-TCU-Plenário, e passe a pagar o valor excedente em rubrica destinada a parcelas complementares de natureza compensatória, a ser absorvido pelos futuros aumentos remuneratórios que não sejam resultantes de reajustes gerais concedidos ao funcionalismo, de forma que não haja decesso remuneratório;

29.3. determinar o encaminhamento ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da AGU, nos termos da Questão de Ordem aprovada pelo Plenário do TCU em 8/6/2011, das informações necessárias ao acompanhamento das ações judiciais referentes ao assunto em questão para que a Instituição adote as providências cabíveis para desconstituição das decisões prolatadas na Ação 5000991-22.2013-404.7101 - Antonio de Pinho Maçada; Ação 5001002-51.2013-404.7101 - Ioni Franco Nunes; Ação 5000999-96.2013-404.7101 - Maria Noel Gioia Borca de Coch; Ação 5000996-44.2013-404.7101 -

Oscar Dário de Melo Terra; Ação 5000576-39.2013-404.7101 - Volnei Costa Damasceno, dando Ciência à Conjur;

29.4.determinar à FURG que acompanhe as providências adotadas pela AGU e, caso sejam desconstituídas as decisões nos processos acima referidos, adote as medidas necessárias ao ressarcimento dos respectivos valores recebidos a partir do momento em que a percepção da parcela se tornou controversa, já que a partir daí esvaiu-se a boa-fé;

29.5.dispensar a reposição dos valores indevidamente recebidos de boa-fé, consoante o Enunciado 249 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal;

29.6.recomendar à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados (CTASP), que adotem procedimento para assegurar que fique expresso nas futuras leis que alterarem a estrutura remuneratória de qualquer carreira que eventuais parcelas alusivas a planos econômicos devem ser absorvidas pelos aumentos concedidos.”

É o relatório.

Voto:

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada no âmbito da Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG) com o objetivo de verificar a regularidade de rubricas pagas a seus servidores relativas a perdas de planos econômicos, bem assim a regularidade na forma de cálculo de quintos de funções incorporadas por servidores daquela entidade (FC judicial).

2. Diante da constatação de que as sobreditas parcelas estavam sendo pagas em desacordo com as normas de regência e com a jurisprudência desta Corte de Contas, foi promovida a oitiva dos responsáveis para que se manifestassem sobre as ocorrências verificadas. A resposta encontra-se acostada à peça 20.

3. Em análise do feito, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal concluiu que não há amparo à manutenção do pagamento de parcelas decorrentes de planos econômicos, razão pela qual sugere determinação no sentido de que a FURG suspenda os pagamentos indevidos, excetuados aqueles servidores que possuem sentença judicial impeditiva dessa exclusão. Quanto à incorporação de quintos de função, a unidade técnica sustenta que a forma de cálculo adotada pela FURG encontra-se irregular, mas entende que, por não ter havido comando anterior por parte do TCU dirigido à FURG no sentido de que fosse corrigido o procedimento ora impugnado, o mais razoável seria determinar àquela entidade que recalcule o valor das FC's judiciais e pague o valor excedente em rubrica complementar de caráter compensatório, a ser absorvida por futuros aumentos remuneratórios.

4. No que se refere ao pagamento de parcelas de planos econômicos, manifesto-me de acordo com o proficiente arrazoado produzido pela Sefip.

5. Acerca dessas vantagens (*e.g.* Planos Bresser – 26,06%, Verão – 26,05% e Collor – 84,32%), é necessário ressaltar o disciplinamento contido no Acórdão 1.857/2003-TCU-Plenário, confirmado pelo Acórdão 961/2006-TCU-Plenário, que assentou a irregularidade dessas parcelas, porquanto os pagamentos da espécie não se incorporam à remuneração em caráter permanente, pois têm caráter de antecipação salarial, conforme o enunciado 322 da Súmula do TST.

6. Nesse sentido, ainda que, por ventura, a sentença judicial concessiva dessas vantagens houvesse determinado expressamente a sua incorporação de forma definitiva à remuneração do servidor, as condições fáticas atraem, inequivocamente, a disciplina do Acórdão 2.161/2005-TCU-Plenário, momento em que este Tribunal balizou a forma de execução de sentenças judiciais concessivas de percentuais de planos econômicos, nos seguintes termos:

“9.2.1.2. recalculer, em cada caso, o valor nominal deferido por sentença judicial relativa a planos econômicos, de tal forma que a quantia inicial seja apurada, quando possível, na data do provimento jurisdicional, limitando-se essa revisão ao prazo de 5 anos anteriores. Acrescentar ao valor nominal calculado na data da sentença, apenas os reajustes gerais de salário do funcionalismo público federal ocorridos no período e subtrair as sucessivas incorporações decorrentes de novas estruturas remuneratórias criadas por lei, até a absorção integral dessa vantagem;” (grifo acrescido).

7. Após inúmeros precedentes que seguiram idêntica linha de juízo (*e.g.* Acórdãos 1.900/2007-TCU-Plenário, 962/2006-TCU-Plenário, 5.153/2009-TCU-1ª Câmara, 3.076/2009-TCU- 1ª Câmara, 4.128/2009-TCU-2ª Câmara, 5.259/2009-TCU-2ª Câmara), foram cristalizados os seguintes enunciados da Súmula da jurisprudência predominante do TCU:

Enunciado 276

“As vantagens da estrutura remuneratória anterior não se incorporam à atual, exceto quando expressamente consignadas em lei superveniente.”

Enunciado 279

“As rubricas referentes a sentenças judiciais, enquanto subsistir fundamento para o seu pagamento, devem ser pagas em valores nominais, sujeitas exclusivamente aos reajustes gerais do funcionalismo, salvo se a sentença judicial dispuser de outra forma.”

8. Aliás, a exata metodologia de cálculo do valor devido a título de decisão judicial concessiva de reajuste desse gênero, nos termos do disposto no paradigmático Acórdão 2.161/2005-TCU-Plenário, foi talhada no Acórdão 269/2012-TCU-Plenário, que assim elucidou a questão:

“9.2. esclarecer à FURG que, para fins de implementação do procedimento previsto no subitem 9.2.1.2 do Acórdão 2.161/2005-Plenário, conforme determinação constante do

subitem 9.4.2 do Acórdão 2047/2008- 2ª Câmara, deve-se observar que:

9.2.1. a data-base para o cálculo da vantagem URP sob a forma de VPNI será a data do primeiro provimento judicial que determinar o seu pagamento, seja em sede de liminar ou de decisão de mérito, desde que tal data esteja compreendida no período de cinco anos que antecede a data da publicação do Acórdão TCU n.º 2161/2005, que foi em 23/12/2005. Caso contrário, ou seja, caso o provimento judicial seja anterior à data de 23/12/2000, deve-se considerar o valor pago nessa data (23/12/2000), que corresponde a 5 (cinco) anos antes do Acórdão do TCU;

9.2.2. o valor calculado, na forma precedente, ficará sujeito aos aumentos gerais concedidos aos servidores públicos e deverá ser absorvido pelas reestruturações de carreira posteriores.”

9. A rigor, portanto, o sustentáculo para continuidade do pagamento deixa de vigorar no instante em que a VPNI for plenamente absorvida por alterações remuneratórias posteriores. Isso porque a reestruturação principia nova ordem jurídica de remuneração. Além disso, conforme jurisprudência pacífica tanto no âmbito do STJ como do STF, não há direito adquirido a regime de vencimentos, de forma que alterações posteriores devem absorver as vantagens decorrentes de decisões judiciais cujo suporte fático já se tenha exaurido, resguardada a irreduzibilidade remuneratória (e.g., MS 13.721-DF/STJ, MS 11.145-DF/STJ, RE 241.884-ES/STF, RE 559.019-SC/STF, MS 26.980-DF/STF).

10. Ademais, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário 596.663, que teve repercussão geral reconhecida, assentou a tese de que a sentença que reconhece ao trabalhador ou ao servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual aos seus ganhos. A título ilustrativo, transcrevo a ementa do referido julgado:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. SENTENÇA AFIRMANDO DIREITO À DIFERENÇA DE PERCENTUAL REMUNERATÓRIO, INCLUSIVE PARA O FUTURO. RELAÇÃO JURÍDICA DE TRATO CONTINUADO. EFICÁCIA TEMPORAL. CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS. SUPERVENIENTE INCORPORAÇÃO DEFINITIVA NOS VENCIMENTOS POR FORÇA DE DISSÍDIO COLETIVO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DA SENTENÇA. 1. A força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua *rebus sic stantibus*: sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos (a) determina a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória ou, salvo em estritas hipóteses previstas em lei, de ação revisional, razão pela qual (b) a matéria pode ser alegada como matéria de defesa em impugnação ou em embargos do executado. 2. Afirma-se, nessa linha de entendimento, que a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo

remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos. 3. Recurso extraordinário improvido.”

11. Por aí se vê que a cessação dos pagamentos de acréscimos remuneratórios dessa natureza não representa ofensa à sentença judicial, mas efetiva obediência aos limites da coisa julgada, porquanto a força do aresto não pode impedir que fatos novos produzam as consequências que lhes são próprias, não se admitindo que a coisa julgada material signifique imunidade à alteração dos pressupostos fáticos e jurídicos que regem a questão.

12. É que a coisa julgada, como situação jurídica (*res*) regulada pela sentença como norma singular e concreta (*iudicata*), alcança apenas o estado de coisas sobre o qual incide a sentença, não se estendendo a inovações supervenientes, como a que decorre de lei ulterior que altere a organização ou a estrutura de cargos e carreiras, cujo regime jurídico não é imutável e perpétuo, nem gera direito adquirido à sua eterna permanência ou subsistência.

13. Em seus esclarecimentos, a FURG sustenta que alguns servidores obtiveram decisões judiciais que a impedem de excluir as parcelas relativas a plano econômico. Em exame dessa alegação, a Sefip aponta que, em algumas das ações judiciais mencionadas pela FURG, já sobreveio sentença de mérito desfavorável aos interessados. Para melhor detalhar a questão, apresento a seguinte lista dos interessados e respectivas ações, com seu estado atualizado:

a) Antonio de Pinho Maçada: decisão liminar que impede a exclusão da URP (Ação 5000991-22.2013-404.7101 – JFRS);

b) Dorvalina Solano de Medeiros: decisão de mérito desfavorável à interessada (Ação 5001000-81.2013-414.7101 - 2ª Vara Federal de Rio Grande);

c) Ione Franco Nunes: decisão de mérito desfavorável à interessada (Ação 5001002-51.2013-404.7101 – JFRS);

d) Maria Noel Gioia Borca de Coch: decisão que mantém o pagamento da URP (Ação 5000999-96.2013-404.7101 – JFRS), mas há um pedido de uniformização nacional e recurso extraordinário da FURG a ser apreciado pela Turma Nacional de Uniformização (TNU) da Justiça Federal;

e) Oscar Dário de Melo Terra: decisão que mantém o pagamento da URP (Ação 5000996-44.2013-404.7101 – JFRS), mas há um pedido de uniformização nacional e recurso extraordinário da FURG a ser apreciado pela Turma Nacional de Uniformização (TNU) da Justiça Federal;

f) Volnei Costa Damasceno: decisão de mérito desfavorável ao interessado (Ação 5000576-39.2013-404.7101 – JFRS).

14. Como se pode observar, apenas Antonio de Pinho Maçada, Maria Noel Gioia Borca de Coch e Oscar Dário de Melo Terra ainda possuem amparo judicial para manutenção das parcelas de planos econômicos em seus contracheques. Nesses casos, impõe-se considerar os termos da Questão de Ordem aprovada pelo Plenário deste Tribunal em 8/6/2011, que estabeleceu o tratamento a ser dado às decisões judiciais, liminares ou de mérito ainda não transitadas em julgado, quando impedirem que órgãos e entidades da Administração Pública cumpram determinações expedidas pelo TCU.

15. Assim, consoante orienta a aludida Questão de Ordem, as informações a respeito dos sobreditos provimentos judiciais devem ser encaminhadas ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União, para a adoção das providências cabíveis, com ciência à Conjur.

16. Quanto aos demais servidores que recebem vantagens de planos econômicos, não há notícia de qualquer decisão judicial que permita entendimento diverso daquele já referendado, em sede de repercussão geral, pelo STF, razão pela qual cumpre ao TCU determinar à FURG que adote as providências necessárias à supressão dessas rubricas, sem prejuízo de oportunizar previamente a ampla defesa e o contraditório a cada interessado.

17. Superada essa primeira questão, passo a examinar a forma de cálculo de quintos de funções incorporadas por servidores da FURG. Conforme se verifica, as parcelas que são objeto de questionamento referem-se a quintos incorporados com base na Portaria-MEC 474/1987, vantagem sobre a qual este Tribunal tem entendimento consolidado no sentido de que é legítima sua incorporação, ressalvando, contudo, que os parâmetros de cálculo fixados naquele regulamento somente se aplicam até o advento da Lei 8.168/1991, que fixou novas bases de retribuição para as antigas Funções Comissionadas (FC's) previstas na sobredita portaria, transformando-as em Funções Gratificadas (FG's) e Cargos de Direção (CD's).

18. Por conseguinte, tampouco se admite a inclusão, na base de cálculo da vantagem, de reajustes e rubricas criadas posteriormente à Lei 8.168/1991, uma vez que não se reconhece direito adquirido a regime de vencimentos, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE 241.884/ES).

19. Seguindo essa inteligência, cumpre salientar o entendimento sedimentado nos termos do Acórdão 835/2012-TCU-Plenário, ocasião em que foram esclarecidos os seguintes parâmetros para o cálculo da incorporação aqui discutida:

a) para os servidores que não ajuizaram ações judiciais (ou para os que o fizeram, mas não lograram êxito, em decisão transitada em julgado), as parcelas de quintos com amparo na Portaria MEC 474/1987 que tenham iniciado o seu exercício até 31/10/1991 devem ser pagas sob a forma de VPNI, ajustando-se o valor da parcela ao que era devido em 1º/11/1991, data de eficácia da Lei 8.168/1991, devidamente atualizado,

desde então, exclusivamente pelos reajustes gerais concedidos ao funcionalismo, conforme preceitua o § 1º do art. 15 da Lei 9.527/1997; e

b) para os servidores que obtiveram decisões judiciais favoráveis transitadas em julgado, confirmadas em grau de recurso, os quintos de FC's devem ser calculados adequando-se o valor nominal às condições deferidas na sentença, de modo que a quantia inicial seja apurada na data da publicação do provimento jurisdicional de 1º grau e, a partir daí, transformada em VPNI, atualizada exclusivamente pelos reajustes gerais concedidos ao funcionalismo, conforme preceitua o § 1º do art. 15 da Lei 9.527/1997.

20. Nesse sentido, conforme anotado pela unidade técnica, o TCU tem admitido, para o pagamento de FC's incorporadas, para os servidores que não obtiveram êxito em ações judiciais, os valores constantes da seguinte tabela referencial do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Poder Executivo (Siape), e que leva em consideração a remuneração de um professor titular na data da publicação da Lei 8.911/1994, nas condições descritas na sobredita Portaria-MEC 474/1987, composta do vencimento básico acrescida da Gratificação de Atividade Executiva – GAE, no percentual de 160%, instituída pela Lei Delegada 13/1992 e majorada pela Lei 8.676/1993:

Função	%	Remuneração (R\$) (*)	Valor do acréscimo (R\$)	Valor da VPNI em 1995 (R\$)	Índices (**)	Valor da VPNI (R\$)
FC-1	80	3169,37	2535,49	5704,86	1,04535	5963,58
FC-2	65	3169,37	2060,09	5229,46	1,04535	5466,61
FC-3	55	3169,37	1743,15	4912,52	1,04535	5135,30
FC-4	40	3169,37	1267,74	4437,11	1,04535	4638,34
FC-5	30	3169,37	950,81	4120,18	1,04535	4307,03
FC-6	20	3169,37	633,87	3803,24	1,04535	3975,72

(*) Professor Titular com dedicação exclusiva e doutorado em janeiro/1995 (Vencimento mais GAE).

(**) aumentos lineares do funcionalismo público a partir de 1995.

21. Ocorre que, no caso da FURG, os valores das funções incorporadas permanecem sendo obtidos a partir da remuneração atual dos professores titulares do magistério superior em regime de dedicação exclusiva e com doutorado, em desacordo com a sobredita metodologia, circunstância que ocasionou distorções injustificáveis, com servidores percebendo, apenas a título de quintos, valores que excedem R\$ 14.000,00,

enquanto que o maior valor permitido de acordo com os parâmetros legais é de R\$ 5.963,58.

22. Desse modo, concordo com a análise de mérito empreendida pela secretaria especializada, no sentido de que é irregular a forma de cálculo dos quintos de FC adotada pela FURG, divergindo, contudo, do encaminhamento por ela sugerido. A meu sentir, não há óbice para que o TCU, na presente oportunidade, determine à FURG a imediata correção da equivocada forma de cálculo ali adotada.

23. Com efeito, não identifico, nos autos, notícia de qualquer decisão judicial que permita entendimento diverso daquele já exposto neste voto quanto à correta forma de cálculo dos quintos decorrentes da Portaria-MEC 474/1987. Aliás, conforme bem anotado pela Sefip, a decisão expedida no Recurso Extraordinário 600.549, do STF, e que cuidou exatamente da incorporação de quintos por servidores da FURG, veio corroborar a pacífica jurisprudência da Corte Suprema no sentido de que não existe direito adquirido a regime de vencimentos, razão pela qual as transformações impostas pela Lei 8.168/1991 devem ser observadas para o cálculo do valor dos quintos de FC incorporados pelos servidores daquela entidade, no forma do item 16 *supra*.

24. De mais a mais, nem mesmo é o caso de desconhecimento, por parte da FURG, acerca do entendimento desta Corte sobre o tema. É que aquela entidade já foi cientificada por esta Corte de Contas acerca da correta metodologia para fins de cálculo dos quintos de FC ao menos em uma outra oportunidade. Refiro-me ao Acórdão 1.813/2010-TCU-2ª Câmara, ocasião em que foi considerado ilegal ato de aposentadoria de servidor da FURG em razão de erro na forma de cálculo da parcela de quintos de FC, cujo voto condutor trouxe as seguintes considerações:

“3.8. A partir, porém, da edição da Lei 8.168/1991 e da regulamentação constante do Decreto 229/1991, as parcelas dos quintos teriam que se conformar aos valores fixados para os novos Cargos de Direção e Funções Gratificadas instituídas pela referida Lei, não sendo, pois, admitida a partir de então qualquer vinculação dos valores de tais parcelas à remuneração das antigas Funções Comissionadas ou a vantagens concedidas aos docentes ou servidores das IFES.

3.9. Essa orientação está cristalizada na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo da Decisão 73/1997 – TCU – 2ª Câmara, do Acórdão 204/1997 e da Decisão 140/2000 – Plenário, nas quais esta Corte de Contas determinou a revisão de todas as parcelas de quintos que tivessem sido incorporadas como base na Tabela de FC, a partir de 01/11/1991, cujos interstícios legais não tivessem sido completados até 31/10/1991, na forma da Lei 8.168/1991.

3.10. Posteriormente, o Tribunal proferiu a Decisão 235/1998 – TCU -1ª Câmara, na qual, alterando em parte o entendimento anterior, decidiu pela possibilidade de subsistência dos valores pagos a título de retribuição pelo exercício das funções de confiança transformados em Cargos de Direção e em Funções Gratificadas e que permaneceram

no exercício destes últimos, assim como o valor dos quintos incorporados com base nas funções transformadas. Eis os termos do subitem 8.2.3 da deliberação:

‘8.2.3. alterar a determinação contida na alínea **q**, no sentido de que a retribuição pelo exercício de cargos de direção e funções gratificadas iniciado após o advento da Lei nº 8.168/91 deve observar os valores estipulados naquele diploma, **preservando-se a retribuição, com base no valor das funções de confiança transformadas, dos servidores que as exerciam e continuaram no exercício dos cargos de direção e das funções gratificadas resultantes da transformação, bem como o valor dos quintos incorporados com base no exercício das funções de confiança transformadas**, tanto para os servidores ativos quanto para os aposentados’ (os grifos não são do original).

3.11. Conforme se observa dos termos da mencionada decisão, ficou entendido tão somente que os servidores que regularmente exerciam as funções previstas na Portaria 474/1987 e que continuaram, sem solução de continuidade, no exercício dos Cargos de Direção e das Funções Gratificadas instituídas pela Lei 8.168/1991, bem como legalmente fizessem jus aos quintos incorporados com base nas funções transformadas, poderiam ter os respectivos valores preservados, se essa medida fosse necessária para manter o padrão remuneratório então vigente, ante o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

3.12. Em decisões seguidas, o Tribunal explicitou o método a ser adotado na implementação da orientação consubstanciada na Decisão 235/1998, a exemplo do Acórdão 1.448/2007 – TCU – Plenário, expresso nos seguintes termos:

‘9.2. determinar ao Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão – CEFET/MA que, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da notificação, **reveja o valor dos quintos pagos** à aposentada Zélia Maria de Carvalho Castelo Branco, **de forma a transformá-lo em VPNI**, nos termos do art. 15, § 1º, da Lei nº 9.527/97, **observando, para essa finalidade, os critérios abaixo descritos**, devendo, ao final do prazo fixado, encaminhar ao Tribunal de Contas da União memória cálculo demonstrando todas as operações aritméticas realizadas, mencionado, para cada uma delas, a norma que as amparam:

9.2.1. após verificar a correlação entre a FC e o novo Cargo de Direção – CD ou Função Gratificada – FG, **o CEFET deverá ajustar o valor dos quintos aos novos valores fixados pela Lei nº 8.168/1991**, posteriormente alterados pela Lei nº 8.216/91, regulamentadas pelo Decreto nº 228/91; e caso o valor até então pago pela Autarquia seja maior do que o fixado por essa norma, **a diferença deverá ser incorporada a título de vantagem pessoal nominalmente identificada, em virtude da impossibilidade da redução da remuneração do servidor;**

9.2.2. fixada a nova forma do pagamento de quintos, como visto em duas parcelas – uma no valor do CD ou FG e a outra no valor da VPNI –, sobre essas vantagens deverão incidir todos reajustes gerais concedidos;

9.2.3. o valor da VPNI deverá ser reduzido na mesma proporção dos aumentos concedidos exclusivamente para os CDs e FGs;

9.2.4. com o advento da Lei nº 9.527/97, os valores recebidos a título de quintos e VPNI apurados na forma indicada dos subitens 9.2.1 a 9.2.3 deste Acórdão, deverão ser convertidos em vantagem pessoal nominalmente identificada, nos termos do art. 15, § 1º, da mencionada Lei, observando-se, se houver, os reflexos da Lei nº 9.624/1998 e da Medida Provisória nº 2.225-45/2001' (Os destaques foram acrescentados)".

25. Por aí se vê que a questão já foi objeto de detalhado esclarecimento direcionado à FURG, o que só reforça a necessidade de que o TCU exija daquela entidade fiel obediência às diretrizes legais e jurisprudenciais incidentes sobre a forma de cálculo da vantagem em comento.

26. Registro, ainda, que também não se mostra plausível a criação de parcela compensatória em caso de decesso remuneratório ocasionado pela correção da forma de cálculo, conforme sugerido pela Sefip, porquanto essa possibilidade somente se aplicaria no caso de ter havido decesso quando da fixação dos novos valores das funções pela Lei 8.168/1991, hipótese que não se estende à presente situação, em que os valores estão sendo calculados segundo metodologia de todo irregular, resultando em valores absolutamente divorciados daqueles efetivamente devidos, conforme esclarecido neste voto.

27. Aliás, nem mesmo o princípio da irredutibilidade salarial do servidor possui contornos absolutos. Segundo a compreensão sedimentada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a redução de proventos, quando concedidos em desacordo com a lei, não ofende o referido postulado, a exemplo da inteligência contida na ementa do MS 25.552:

"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.

(...)

4. A redução de proventos de aposentadoria, quando concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos. Precedentes."

28. Delineado esse esquadro normativo e jurisprudencial, não é demais rememorar que, no mister do controle externo federal, esta Corte de Contas recebe diretamente da Constituição Federal a competência para exigir de entidades ou órgãos públicos o exato cumprimento da lei, nos termos de seu art. 71, inciso IX.

29. Assim, a determinação à FURG para que corrija a forma de cálculo dos quintos de FC incorporados por seus servidores, sem que qualquer parcela compensatória seja criada, é medida que se impõe, sem prejuízo de que, no âmbito daquela entidade, seja

oportunizado previamente o uso das garantias da ampla defesa e do contraditório pelos interessados.

30. Por fim, acolho a recomendação sugerida pela unidade instrutiva com o intuito de aprimorar o conteúdo de futuras normas que cuidem da remuneração de servidores públicos, bem assim a proposta de que seja dispensada a devolução dos valores indevidamente percebidos de boa-fé, na forma da Súmula 249 do TCU.

Em face do exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de maio de 2016.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

Fragmentos do Inteiro Teor:

- ...Almeida (435.672.580-87), Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas. Representações legais: não há. SUMÁRIO: auditoria de conformidade. INCORPORAÇÃO DE FUNÇÃO (QUINTOS), COM BASE NO QUE DISPUNHA A PORTARIA-MEC 474/1987. INOBSERVÂNCIA DaS limitações legais e dos PARÂMETROS constantes do ACÓRDÃO...
- ...835/2012-TCU-PLENÁRIO. irregularidade na forma de cálculo da vantagem. INCLUSÃO DE PARCELA JUDICIAL DECORRENTE DE PLANO ECONÔMICO. NÃO ABSORÇÃO DESSA PARCELA POR REESTRUTURAÇÕES REMUNERATÓRIAS POSTERIORES. INOBSERVÂNCIA DO REGRAMENTO ESTABELECIDO NO ACÓRDÃO 2.161/2005-TCU-PLENÁRIO. EXAURIMENTO DOS EFEITOS DA COISA...