



## SENADO FEDERAL

**Processo nº** 00200.018030/2019-34 (VOLUME 1)

**Assunto:** EXECUÇÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DE ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS

**Interessado:** SEGP

**Referência:** 00100.159548/2019

**Data da autuação:** 04/11/2019

**Nível de acesso:** OSTENSIVO



**SIGAD-SF**

Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos



SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

**Processo nº 00200.018030/2019-34**  
**Despacho nº 3563/2019-DGER**

**Assunto:** Transformação da VPNI em parcela compensatória, em razão de exercício de função inerente. Absorção. Aplicação do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário. Sistemática de contagem. RE nº 638.115. CONSULTA.

**Senhor Advogado-Geral,**

Tratam os autos de consulta acerca dos procedimentos adotados pela Administração na incorporação de quintos/décimos de servidores da Casa, em especial quanto ao cumprimento do item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, que determinou a transformação de VPNI de função inerente em parcela compensatória.

Em relação ao citado Acórdão, cabe esclarecer que os critérios para seu atendimento foram definidos por meio dos Despachos da Diretoria-Geral nºs 1752/2018-DGER<sup>1</sup> e 1818/2018-DGER<sup>2</sup>, este último retificado pelo Despacho nº 2343/2018-DGER<sup>3</sup>, nos quais se reconheceu as funções comissionadas consideradas inerentes, delegou-se à Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGP) a competência para decisão acerca da efetiva absorção da parcela compensatória, e estabeleceu-se o procedimento a ser seguido, observando-se os princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

Mediante a análise dos casos concretos, verificou-se que muitos servidores foram beneficiados, à época da concessão da vantagem em comento, pela metodologia de contagem de quintos/décimos prevista no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, que entendeu que o cômputo dos tempos de gratificação pode ser agrupado por símbolo, independentemente do início e término do exercício, de ser ele ininterrupto ou não, atribuindo-se uma parcela para cada período de 365 dias, contando-se a partir da maior para a menor.

<sup>1</sup> NUP 00100.084780/2018-41 – Processo nº 00200.000419/2015-08

<sup>2</sup> NUP 00100.089142/2018-17 – Processo nº 00200.004175/2018-77

<sup>3</sup> NUP 00100.117486/2018-23 – Processo nº 00200.004175/2018-77







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

Ocorre que tal sistemática de contagem de VPNI foi contestada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em diligências, conforme Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara, pelos quais a Corte de Contas julgou ilegais atos concessórios de aposentadoria de servidores da Casa, em virtude do recebimento a maior de parcelas de quintos/décimos, em desacordo com o cálculo estabelecido na Lei nº 8.112, de 1990.

A partir de então, a Coordenação de Benefícios Previdenciários (COBEP), a fim de preservar os servidores e evitar o acometimento de maiores prejuízos futuros, na ocasião da concessão de aposentadorias e pensões, e unicamente para os casos atingidos pelo Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, passou a aplicar, como procedimento de revisão de incorporação, a contagem contínua de funções exercidas, prevista nos extintos art. 62<sup>4</sup> da Lei nº 8.112/90 e §3<sup>5</sup> do art. 3º da Lei nº 8.911/94.

Nesse caso, o cálculo é feito a partir da primeira designação do servidor para função comissionada, incorporando 1/5 (um quinto) a cada ano de exercício de função, considerando como base de cálculo aquela exercida por maior tempo, caso o servidor tenha exercido mais de uma função no período de um ano. Observa-se, portando, a estrita ordem cronológica para fins de incorporação.

<sup>4</sup> Art. 62. Ao servidor investido em função de direção, chefia ou assessoramento é devida uma gratificação pelo seu exercício.

§ 1º Os percentuais de gratificação serão estabelecidos em lei, em ordem decrescente, a partir dos limites estabelecidos no art. 42.

§ 2º A gratificação prevista neste artigo incorpora-se à remuneração do servidor e integra o provento da aposentadoria, na proporção de 1/5 (um quinto) por ano de exercício na função de direção, chefia ou assessoramento, até o limite de 5 (cinco) quintos.

§ 3º Quando mais de uma função houver sido desempenhada no período de um ano, a importância a ser incorporada terá como base de cálculo a função exercida por maior tempo.

§ 4º Ocorrendo o exercício de função de nível mais elevado, por período de 12 (doze) meses, após a incorporação da fração de 5/5 (cinco quintos), poderá haver a atualização progressiva das parcelas já incorporadas, observado o disposto no parágrafo anterior.

§ 5º Lei específica estabelecerá a remuneração dos cargos em comissão de que trata o inciso II, do art. 9º, bem como os critérios de incorporação da vantagem prevista no parágrafo segundo, quando exercidos por servidor.

<sup>5</sup> § 3º Quando mais de um cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento houver sido exercidos no período de doze meses, a parcela a ser incorporada terá como base de cálculo a exercida por maior tempo.





SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

Adicionalmente, o Serviço de Registro e Controle de Pessoal Efetivo (SERCOPE), ao dar cumprimento ao Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, mediante a exclusão dos períodos de exercício de funções inerentes, aplicou a contagem contínua (ordem cronológica) de funções exercidas para todos os processos administrativos instaurados para a análise das funções inerentes incorporadas por servidores ativos, mesmo para aqueles em que os referidos servidores haviam sido beneficiados pela sistemática prevista no Parecer nº 253/1998-ADVOSF.

Registre-se que na referida análise foram incluídos todos os servidores que em alguma data exerceram função classificada como inerente, independentemente da função ter sido ou não incorporada para efeitos de VPNI.

Destarte, identificaram-se as seguintes situações:

- 1) Exercício de função inerente sem incorporação da referida função para efeitos de quintos/décimos, com transformação de VPNI em parcela compensatória decorrente unicamente da alteração na metodologia de contagem utilizada à época da incorporação para a sistemática prevista no art. 62 da Lei nº 8.112/90 (aplicação da ordem cronológica em substituição à metodologia adotada mediante o Parecer nº 253/1998-ADVOSF);
- 2) Exercício de função inerente sem incorporação da referida função para efeitos de quintos/décimos, mas com modificação da composição da VPNI incorporada, em virtude da exclusão da contagem da função inerente, de modo que a parcela compensatória decorreu de sua retirada, podendo, simultaneamente, ter sido impactada ou não pela alteração na metodologia de contagem (aplicação da ordem cronológica em substituição à metodologia adotada mediante o Parecer nº 253/1998-ADVOSF); e
- 3) Exercício de função inerente incorporada para efeitos de quintos/décimos, com consequente transformação em parcela compensatória, podendo ter sido impactada ou não pela alteração na







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

metodologia de contagem (aplicação da ordem cronológica em substituição à metodologia adotada mediante o Parecer nº 253/1998-ADVOSF).

Ademais, destaca-se que a Casa não realiza de ofício a revisão na contagem de quintos/décimos, mesmo quando eventualmente identificada a incompatibilidade na sistemática adotada pelo Senado Federal com a prevista em lei e corroborada pelo Tribunal de Contas da União, em virtude de decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário, que acatou o Parecer nº 154/2016, da Advocacia do Senado Federal, exarado no Processo nº 00200.008942/2014-93, na qual determina que *à vista do Parecer da Advocacia e considerando que a incorporação de quintos está constituída há mais de 5 anos, acolho o entendimento para estabelecer que a Administração não pode, por ato próprio, alterar as situações constituídas.*

Paralelamente, tomou-se conhecimento do voto<sup>6</sup> proferido em 11/10/2019 no Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Ministro Gilmar Mendes, relator do Recurso Extraordinário (RE) nº 638.115, acerca da legalidade da incorporação de quintos/décimos no período compreendido entre 08/04/1998 e 04/09/2001.

No voto em comento, o ministro posicionou-se favoravelmente à manutenção do pagamento proveniente da incorporação da VPNI no período, tanto para os servidores já beneficiados por sentença transitada em julgado quanto para os que estão ainda sem decisão definitiva, e ainda nos casos de concessão apenas por decisão administrativa. No entanto, asseverou que a vantagem deve ser absorvida integralmente por reajustes futuros concedidos àqueles servidores que ainda não têm sentença transitada em julgado.

---

<sup>6</sup> Acolho parcialmente os embargos de declaração, com efeitos infringentes, para reconhecer indevida a cessação imediata do pagamento dos quintos quando fundado em decisão judicial transitada em julgado. No que se refere ao pagamento decorrente de decisões administrativas, rejeito os embargos de declaração e, apesar de reconhecer-se a inconstitucionalidade do pagamento, modulo os efeitos da decisão, de modo que aqueles que continuam recebendo até a presente data em razão de decisão administrativa, tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores. Por fim, também modulo os efeitos da decisão de mérito do presente recurso, de modo a garantir que aqueles que continuam recebendo até a presente data por força de decisão judicial sem trânsito em julgado, tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores.





SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

O julgamento não foi concluído e aguarda agendamento para proclamação de resultado em Plenário Presencial. Contudo, o voto do ministro relator é indicativo do entendimento a ser adotado em breve pelo Tribunal.

À vista de todo o exposto, surgiram os seguintes questionamentos:

- 1) É correta a metodologia de contagem da incorporação de quintos/décimos utilizada pela Casa ao proceder às revisões decorrentes da aplicação do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, para ativos e inativos, considerando que:
  - a. A sistemática adotada pelo Senado Federal à época das incorporações de VPNI se deu com base no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, de forma que o cômputo dos tempos de gratificação foi agrupado por símbolo, independentemente do início e término do exercício, de ser ele ininterrupto ou não, atribuindo-se uma parcela para cada período de 365 dias, contando-se a partir da maior para a menor;
  - b. O Tribunal de Contas da União já consolidou entendimento, conforme Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara, de que deve ser aplicado o disposto nos extintos art. 62 da Lei nº 8.112/90 e §3º do art. 3º da Lei nº 8.911/94, que preveem a contagem contínua dos períodos das funções, devendo ser incorporada aquela exercida por maior tempo dentro do período de 365 dias;
  - c. Nos casos de servidores aposentados e pensionistas, a contagem contínua é aplicada em conjunto com a transformação da VPNI em parcela compensatória, no momento da concessão dos atos de aposentadoria e pensão, em atenção aos reiterados acórdãos do TCU que julgaram ilegais e







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

negaram o registro de atos de aposentadoria de servidores do Senado Federal.

- 2) Uma vez que as concessões de aposentadoria e pensão se tratam de atos novos, e considerando o posicionamento já consolidado pelo TCU, poder-se-ia alterar a metodologia de cômputo da VPNI para todos os servidores, independente do exercício de função inerente, quando ocorrerem as referidas concessões?
- 3) O entendimento acerca da sistemática de contagem contido nos Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara, teria seu alcance restrito aos inativos, por terem sido proferidos por ocasião do julgamento de aposentadorias por aquela Corte de Contas, não alcançando esta Casa Legislativa como um todo?
- 4) Caso a sistemática de contagem divirja conforme a situação funcional do servidor, nos casos de aplicação do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, poderia a COBEP alterar tal metodologia no momento da concessão de aposentarias e pensões, a fim de garantir tratamento igualitário aos inativos? Incluindo aqueles que não exerceram função classificada como inerente?
- 5) As funções inerentes devem ser excluídas da contagem para a incorporação de quintos/décimos independentemente ou não de terem sido elas especificamente incorporadas, ou seja, mesmo que tenham unicamente contribuído para a incorporação de uma função comum?
- 6) Caso seja adotado pelo STF o voto proferido pelo relator no RE nº 638.115, qual seria a repercussão desse entendimento no âmbito do Senado Federal?

Por fim, e tendo em vista os diversos questionamentos suscitados acerca da matéria, informa-se que todos os processos administrativos para cumprimento do





SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário ficarão temporariamente sobrestados, conforme Memorando nº 547/2019-DGER<sup>7</sup>.

Isto posto, **ENCAMINHO** os autos a Vossa Senhoria para manifestação jurídica.

Brasília, 4 de novembro de 2019.

*(verificar assinatura digital)*

**ILANA TROMBKA**  
Diretora-Geral

---

<sup>7</sup> NUP 00100.158993/2019-06 – Processo nº 00200.017979/2019-17







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

**PARECER Nº 048/2020-NPADM/ADVOSF**

**PROCESSO Nº 00200.018030/2019-34**

Consulta DGER. Cumprimento do item 9.2.3 do Acórdão TCU nº 2602/2013-Plenário. Alteração da metodologia de contagem de quintos/décimos para fins de incorporação. Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara. Aplicabilidade aos servidores mencionados nos processos. Ausência de determinação do TCU ou de decisão da autoridade competente para providências em relação aos demais servidores, ativos e inativos. Violação ao devido processo legal. Ilegalidade. Autotutela administrativa. Recomendações.

### 1) RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Diretora-Geral (doc. 00100.159548/2019-55), nos seguintes termos:

- 1) É correta a metodologia de contagem da incorporação de quintos/décimos utilizada pela Casa ao proceder às revisões decorrentes da aplicação do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, para ativos e inativos, considerando que:
  - a. A sistemática adotada pelo Senado Federal à época das incorporações de VPNI se deu com base no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, de forma que o cômputo dos tempos de gratificação foi





## SENADO FEDERAL

### Advocacia

agrupado por símbolo, independentemente do início e término do exercício, de ser ele ininterrupto ou não, atribuindo-se uma parcela para cada período de 365 dias, contando-se a partir da maior para a menor;

b. O Tribunal de Contas da União já consolidou entendimento, conforme Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara, de que deve ser aplicado o disposto nos extintos art. 62 da Lei nº 8.112/90 e §3º do art. 3º da Lei nº 8.911/94, que preveem a contagem contínua dos períodos das funções, devendo ser incorporada aquela exercida por maior tempo dentro do período de 365 dias;

c. Nos casos de servidores aposentados e pensionistas, a contagem contínua é aplicada em conjunto com a transformação da VPNI em parcela compensatória, no momento da concessão dos atos de aposentadoria e pensão, em atenção aos reiterados acórdãos do TCU que julgaram ilegais e negaram o registro de atos de aposentadoria de servidores do Senado Federal.

2) Uma vez que as concessões de aposentadoria e pensão se tratam de atos novos, e considerando o posicionamento já consolidado pelo TCU, poder-se-ia alterar a metodologia de cômputo da VPNI para todos os servidores, independente do exercício de função inerente, quando ocorrerem as referidas concessões?

3) O entendimento acerca da sistemática de contagem contido nos Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara, teria seu alcance restrito aos inativos, por terem sido proferidos por ocasião do julgamento de aposentadorias por aquela Corte de Contas, não alcançando esta Casa Legislativa como um todo?

4) Caso a sistemática de contagem divirja conforme a situação funcional do servidor, nos casos de aplicação do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, poderia a COBEP alterar tal metodologia no momento da







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

concessão de aposentarias e pensões, a fim de garantir tratamento igualitário aos inativos? Incluindo aqueles que não exerceram função classificada como inerente?

5) As funções inerentes devem ser excluídas da contagem para a incorporação de quintos/décimos independentemente ou não de terem sido elas especificamente incorporadas, ou seja, mesmo que tenham unicamente contribuído para a incorporação de uma função comum?

6) Caso seja adotado pelo STF o voto proferido pelo relator no RE nº 638.115, qual seria a repercussão desse entendimento no âmbito do Senado Federal?

O contexto da consulta relaciona-se às providências para o cumprimento do Acórdão nº 2.602/2013-TCU-Plenário adotadas pela Secretaria de Gestão de Pessoas que, para além do disposto nos Despachos da Diretoria-Geral nº 1752/2018- DGER, nº 1818/2018-DGER e nº 2343/2018- DGER, aplicou para os servidores ativos as decisões do Tribunal de Contas da União nos Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara, nos quais a Corte de Contas julgou ilegais os atos concessórios de aposentadoria de servidores da Casa em virtude do recebimento a maior de parcelas de quintos/décimos em desacordo com o disposto na Lei nº 8.112/90.

A partir das referidas decisões do TCU,

“a Coordenação de Benefícios Previdenciários (COBEP), a fim de preservar os servidores e evitar o acometimento de maiores prejuízos futuros, na ocasião da concessão de aposentadorias e pensões, e unicamente para os casos atingidos pelo Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, passou a aplicar, como procedimento de revisão de incorporação, a contagem contínua de funções exercidas, prevista nos extintos art. 624 da Lei nº 8.112/90 e §3º do art. 3º da Lei nº 8.911/94.”





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Ao dar cumprimento ao Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, o Serviço de Registro e Controle de Pessoal Efetivo (SERCOPE) aplicou a contagem contínua (ordem cronológica) de funções exercidas para todos os processos administrativos instaurados para a análise das funções inerentes incorporadas por servidores ativos, mesmo para aqueles em que os referidos servidores haviam sido beneficiados pela sistemática prevista no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, que havia, à época, fundamentado a decisão da autoridade competente para a adoção de metodologia de cálculo que considerava que os tempos de gratificação poderiam ser agrupados por símbolo, independentemente do início e término do exercício e de ser ele ininterrupto ou não, atribuindo-se uma parcela para cada período de 365 dias, contando-se a partir da maior para a menor.

A Diretoria-Geral acrescenta que:

“(...) a Casa não realiza de ofício a revisão na contagem de quintos/décimos, mesmo quando eventualmente identificada a incompatibilidade na sistemática adotada pelo Senado Federal com a prevista em lei e corroborada pelo Tribunal de Contas da União, em virtude de decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário, que acatou o Parecer nº 154/2016, da Advocacia do Senado Federal, exarado no Processo nº 00200.008942/2014-93, na qual determina que à vista do Parecer da Advocacia e considerando que a incorporação de quintos está constituída há mais de 5 anos, acolho o entendimento para estabelecer que a Administração não pode, por ato próprio, alterar as situações constituídas.”

E refere, ainda, que o Ministro Gilmar Mendes, relator do RE nº 368.115, apresentou voto no julgamento do recurso dos Embargos de Declaração







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

(Plenário Virtual) posicionando-se favoravelmente à manutenção do pagamento proveniente da incorporação da VPNI no período, tanto para os servidores já beneficiados por sentença transitada em julgado quanto para os que estão ainda sem decisão definitiva, e ainda nos casos de concessão apenas por decisão administrativa, muito embora tenha asseverado que a vantagem deveria ser absorvida integralmente por reajustes futuros concedidos àqueles servidores que ainda não têm sentença transitada em julgado.

Por fim, a Diretora-Geral informa que, diante dos questionamentos formulados, todos os processos relacionados ao cumprimento do Acórdão nº 2602/2013-TCU-Plenário ficarão sobrestados, conforme Memorando nº 547/2019-DGER.

É o relatório.

## **2) FUNDAMENTAÇÃO**

A questão posta nos autos é complexa e, para facilitar a análise e as recomendações deste órgão jurídico, adotar-se-á a metodologia de responder a cada pergunta separadamente.

Passa-se, então, à análise dos questionamentos.

**1) É correta a metodologia de contagem da incorporação de quintos/décimos utilizada pela Casa ao proceder às revisões decorrentes da aplicação do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, para ativos e inativos, considerando (a) a sistemática adotada pelo Senado Federal à época das incorporações de VPNI, com base no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, e (b) as posteriores decisões do Tribunal de Contas da União nos Acórdãos nº**







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

**993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara?**

**Não, não é correta a alteração da metodologia de contagem da incorporação de quintos/décimos da forma como relatada na consulta. Em primeiro lugar, porque o Acórdão do TCU nº 2602/2013-Plenário determinou à Administração do Senado Federal, no item 9.2.3,<sup>1</sup> adotar as medidas administrativas cabíveis visando a transformar a parcela referente ao pagamento da incorporação de quintos de FC e a vantagem prevista no art. 193 da Lei 8.112/1990 (FC/opção) concedidas a todos os servidores do Senado Federal, sem que tenham sido formalmente designados para o exercício de função comissionada de direção, chefia ou assessoramento, em desconformidade com os artigos 62 e 62-A da Lei 8.112/1990, 3º da Lei 8.911/1994, e 15 da Lei 9.527/1997, em parcela compensatória passível de atualização pelos índices gerais de reajuste aplicáveis às remunerações dos servidores públicos, a ser absorvida por ocasião de promoção ou progressão na carreira, aumento de remuneração, reestruturação da carreira ou reajuste de qualquer natureza.**

**Não consta do Acórdão citado determinação ao Senado Federal para que alterasse a metodologia de contagem de quintos/décimos, por ilegalidade dos critérios adotados pela Casa a partir do Parecer nº 253/1998-ADVOSF.**

<sup>1</sup> 9.2.3 adote as medidas administrativas cabíveis, visando a transformar a parcela referente ao pagamento da incorporação de quintos de FC e a vantagem prevista no art. 193 da Lei 8.112/1990 (FC/opção) concedidas a todos os servidores do Senado Federal (Consultores Legislativos, Consultores de Orçamentos, Advogados, Analistas Legislativos, Técnicos Legislativos e Auxiliares Legislativos), em especial os Consultores Legislativos relacionados nas fls. 169 a 171 do Anexo 2, até mesmo os aposentados, sem que tenham sido formalmente designados para o exercício de função comissionada de direção, chefia ou assessoramento, em desconformidade com os artigos 62 e 62-A da Lei 8.112/1990, 3º da Lei 8.911/1994, e 15 da Lei 9.527/1997, em parcela compensatória passível de atualização pelos índices gerais de reajuste aplicáveis às remunerações dos servidores públicos, a ser absorvida por ocasião: do desenvolvimento no cargo ou na carreira por progressão ou promoção, ordinária ou extraordinária; da reorganização ou da reestruturação dos cargos e da carreira ou das remunerações; da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza;





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Em segundo lugar, porque as decisões da Diretora-Geral que determinaram a aplicação do Acórdão nº 2602/2013-Plenário, consubstanciadas nos Despachos da Diretoria-Geral nº 1752/2018- DGER, nº 1818/2018-DGER e nº 2343/2018- DGER, em momento algum determinaram a alteração da metodologia de contagem de quintos/décimos por ocasião do cumprimento do citado acórdão.

Em terceiro lugar, há decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário, nos autos do Processo nº 00200.008942/2014-93, com lastro no Parecer nº 154/2016-ADVOSF, aplicável a todos os servidores do Senado Federal, no sentido de ter se operado a decadência do direito de a Administração anular os atos de incorporação de quintos/décimos em que adotado critério distinto do preconizado pelo TCU nos Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara, pelo transcurso de prazo superior a cinco anos, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99. Ressalte-se, ademais, que o supracitado parecer deste órgão jurídico é claro ao afirmar que tais atos, fosse o caso, seriam revisados pelo TCU quando da análise da legalidade dos atos concessórios de aposentadoria.

Em quarto lugar, porque os Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara,<sup>2</sup> nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara referem-se a análises

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, o Acórdão nº 993/2013: "(...) 9.1. considerar legais as concessões de aposentadoria a Manoel Vieira da Silva, Marcia Almeida Naya, Marcia Bokel Snitcovsky, Marco Antônio José de Souza, Marcos Castello Branco Coutinho, Maria Cecilia Scofano, Maria Celeste José Ribeiro, Maria Coeli Barbosa, Maria Consuelo Freire Bezerra, Maria Cristina Moz, Maria Cristina Noronha Costa, Maria Cristina Pedrinha de Lima, Maria Dulce Vieira de Queiros Campos, Maria de Nazaré Marques de Souza e Maria do Carmo Santos, ordenando o registro; 9.2. considerar ilegais as concessões de aposentadoria a Marcelo Chagas Muniz, Marcos Tadeu Gomes Carneiro, Maria Antônia da Conceição, Maria Aparecida Roquette Santos e Maria do Socorro Araujo de Aguiar Bastos, recusando o registro; 9.3. dispensar os interessados do ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé; 9.4. determinar à unidade jurisdicionada que adote medidas para: 9.4.1. fazer cessar, no prazo de quinze dias, os pagamentos decorrentes dos atos considerados ilegais, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa; 9.4.2. dar ciência, no prazo de quinze dias, do inteiro teor desta deliberação aos servidores cujos atos foram considerados ilegais, alertando-os de que o efeito







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

de atos de aposentadoria, produzindo efeitos tão somente às partes destinatárias, sem qualquer determinação à Administração do Senado Federal para que procedesse à revisão dos atos administrativos em relação aos demais servidores do Senado Federal.

Em quinto lugar, porque a alteração da metodologia de contagem de incorporação de quintos/décimos dos servidores ativos e inativos do Senado Federal não foi objeto de decisão em processo administrativo em que assegurada a ampla defesa e o contraditório a todos os servidores afetados, em **flagrante violação ao devido processo legal**.

Em sexto lugar, porque os titulares da Coordenação de Benefícios Previdenciários (COBEP) e do Serviço de Registro e Controle de Pessoal Efetivo (SERCOPE) não poderiam, à revelia de decisão da autoridade competente (Primeiro-Secretário ou Diretora-Geral) ou de determinação do Tribunal de Contas da União, **promover alteração na situação jurídica consolidada dos servidores ativos e inativos do Senado Federal**, alteração essa que sequer foi explicitada nos processos administrativos instaurados para o fim específico de cumprimento do Acórdão nº 2602/2013-Plenário do TCU.

**2) Uma vez que as concessões de aposentadoria e pensão se tratam de atos novos, e considerando o posicionamento já consolidado pelo TCU, poder-se-ia alterar a metodologia de cômputo da VPNI para todos os**

---

suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos perante o TCU não os exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a respectiva notificação, caso esses não sejam providos; 9.4.3. enviar, para este Tribunal, no prazo de trinta dias contados da ciência da decisão, documentos aptos a comprovar que os interessados relacionados no item 9.2 tomaram conhecimento do acórdão; 9.5. esclarecer à unidade jurisdicionada que as concessões consideradas ilegais poderão prosperar, mediante emissão de novos atos livres das irregularidades apontadas; 9.6. determinar à Sefip que adote medidas para monitorar o cumprimento da determinação relativa à cessação dos pagamentos decorrentes das concessões consideradas ilegais, representando ao TCU em caso de não atendimento.







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

**servidores, independente do exercício de função inerente, quando ocorrerem as referidas concessões?**

**Entende-se que não.** Segundo consta da consulta, a alteração da metodologia de contagem da incorporação de quintos/décimos fundamenta-se nos Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara. Há, também da Segunda Câmara, precedentes sobre a matéria, embora não se refiram a servidores do Senado Federal.<sup>3</sup>

A questão, contudo, não pode mais ser objeto de deliberação pelo Senado Federal pelo trânsito em julgado administrativo de decisão em que Sua Excelência, o Senhor Primeiro-Secretário, nos autos do processo SIGAD nº 00200.008942/2014-93, e ancorado no Parecer nº 154/2016-ADVOSF, reconheceu a decadência do direito de a Administração anular os atos administrativos ilegais que incorporaram quintos/décimos segundo a metodologia recomendada no Parecer nº 253/1998-ADVOSF.

Entretanto, a decadência, que impõe a estabilização do ato em face da Administração, não obsta a revisão do ato pelo Tribunal de Contas da União (segundo consolidada jurisprudência desta Corte e votos proferidos nos autos do RE 636.553 do Supremo Tribunal Federal, cujo julgamento iniciado em 10 de outubro de 2019 se encontra suspenso), que deverá fazê-lo em cada caso concreto e, havendo transcorrido mais de cinco anos da data do ato de aposentadoria, com a obrigatoriedade de assegurar a ampla defesa e o contraditório aos servidores afetados.

Por oportuno, saliente-se que há **significativa distinção** entre o caso objeto de questionamento e a transformação da VPNI quintos/décimos em

<sup>3</sup> Ver: Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 2535/2017-Segunda Câmara.





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

parcela compensatória **por ocasião do ato de aposentadoria em cumprimento do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário pela Administração.**

De fato, e ainda que a Administração do Senado Federal não tenha inicialmente transformado a VPNI quintos/décimos em parcela compensatória quando dos atos de aposentadoria, passou a fazê-lo após reiteradas decisões do TCU que julgaram ilegais os atos de aposentadoria de servidores desta Casa por descumprimento do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário.

A diferença está em que no Acórdão nº 2602/2013 **havia expressa determinação ao Senado Federal** para que transformasse a VPNI quintos/décimos em parcela compensatória, com a posterior absorção, **em relação a todos os servidores da Casa** ilegalmente beneficiados com a incorporação de quintos/décimos decorrentes de função comissionada inerente ou função comissionada de lotação.

No caso em questão, as decisões da Primeira Turma do TCU referem-se a julgamentos de atos de aposentadoria de servidores do Senado Federal, nos quais houve o reconhecimento da ilegalidade da metodologia de contagem de quintos/décimos para fins de incorporação. **Mas em nenhuma dessas decisões houve determinação ao Senado Federal para que procedesse à revisão da metodologia em relação a todos os servidores da Casa** beneficiados com a ilegalidade do critério aplicado, com lastro no Parecer nº 253/1998-ADVOSF.

Desse modo, a Administração do Senado Federal estava obrigada a transformar a parcela VPNI quintos/décimos em parcela compensatória por força do Acórdão nº 2602/2013-Plenário. As decisões da Corte de Contas que, ao analisarem os atos de aposentadoria, detectavam o descumprimento das determinações do citado Acórdão, reconhecendo ilegais os atos de aposentadoria, produziam efeitos em relação aos servidores imediatamente







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

afetados e, no mais, instavam o Senado Federal a cumprir o Acórdão nº 2602/2013-Plenário, do qual emanava a obrigatoriedade de revisar os atos administrativos em relação a todos os servidores, inclusive no ato da aposentadoria.

Em relação à metodologia de contagem das funções comissionadas para fins de incorporação de quintos/décimos, além de não haver qualquer determinação do Tribunal de Contas da União para a revisão dos critérios aplicados aos servidores desta Casa, há decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário reconhecendo a decadência e, portanto, constitui determinação em sentido contrário, ou seja, constitui reconhecimento da estabilização dessas relações com o decurso do tempo, ressalvadas as exceções postas no Parecer nº 154/2016-ADVOSF.

Em conclusão, somente o Tribunal de Contas da União poderá determinar a alteração da metodologia de contagem das funções comissionadas para fins de incorporação de quintos/décimos, seja no julgamento da legalidade dos atos de aposentaria, hipótese em que afetará tão somente os inativos que participaram da relação jurídica processual, seja em decisão dirigida ao Senado Federal e que expressamente contemple a determinação de revisão dos atos em relação a todos os servidores.

**3) O entendimento acerca da sistemática de contagem contido nos Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara, teria seu alcance restrito aos inativos, por terem sido proferidos por ocasião do julgamento de aposentadorias por aquela Corte de Contas, não alcançando esta Casa Legislativa como um todo?**







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

As decisões proferidas nos Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara produzem efeitos apenas em relação aos servidores que participaram da relação jurídica processual, conforme exposto acima e conforme se depreende da parte dispositiva desses acórdãos. Aplicar-se-ia a outros servidores caso a Administração viesse a reconhecer, em atos futuros, a incorporação de quintos/décimos, porque os atos administrativos, como regra, devem observância à legalidade. Entretanto, novas incorporações estão vedadas a partir do advento da Lei nº 9.624/98 e da Medida Provisória nº 2.225-45/01 (sem adentrar, neste momento, na discussão travada no RE nº 638.115). E, excepcionalmente, o princípio da legalidade tem sua incidência normativa restrita em face da preponderância do princípio, também constitucional, da segurança jurídica, justamente o caso destes autos. A estabilização dos atos administrativos ilegais impede a revisão desses atos, respeitando-se a situação jurídica consolidada de cada servidor público beneficiado.

Portanto, os efeitos das decisões do TCU nos Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara não podem ser estendidos aos servidores do Senado que não participaram dos respectivos processos, por ato de ofício da Administração, por ter se operado a decadência, conforme decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário, nos autos do processo SIGAD nº 00200.008942/2014-93, ancorado no Parecer nº 154/2016-ADVOSF.

**4) Caso a sistemática de contagem divirja conforme a situação funcional do servidor, nos casos de aplicação do Acórdão nº 2602/2013- TCU/Plenário, poderia a COBEP alterar tal metodologia no momento da concessão de**





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

**aposentarias e pensões, a fim de garantir tratamento igualitário aos inativos? Incluindo aqueles que não exerceram função classificada como inerente?**

Segundo orientação deste opinativo, a Administração do Senado Federal deve cumprir com as determinações do Acórdão nº 2602/2013-Plenário do TCU, mantendo a metodologia de contagem de quintos/décimos contida no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, **a qual somente poderá ser alterada por determinação do TCU**, em processos de análise da legalidade do ato de aposentadoria ou em eventual decisão da Corte de Contas que determine ao Senado a revisão da metodologia a todos os servidores beneficiados.

Para aqueles servidores que não foram afetados pelo cumprimento do Acórdão nº 2602/2013-Plenário do TCU, deve-se manter a metodologia de contagem de quintos/décimos contida no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, **a qual somente poderá ser alterada por determinação do TCU**, em processos de análise da legalidade do ato de aposentadoria ou em eventual decisão da Corte de Contas que determine ao Senado a revisão da metodologia a todos os servidores beneficiados.

Em outras palavras, deve-se conferir **tratamento igualitário aos servidores do Senado Federal**, sejam ou não afetados pelo Acórdão nº 2602/2013-Plenário do TCU, consubstanciado na manutenção da metodologia de contagem de quintos/décimos adotada pela Casa segundo o Parecer nº 253/1998-ADVOSF.

**5) As funções inerentes devem ser excluídas da contagem para a incorporação de quintos/décimos independentemente ou não de terem sido**







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

**elas especificamente incorporadas, ou seja, mesmo que tenham unicamente contribuído para a incorporação de uma função comum?**

Sim, devem ser excluídas, em cumprimento ao Acórdão nº 2602/2013-Plenário do TCU, porque, para fins de incorporação, tem-se como relevante não apenas o nível retributivo da função comissionada, mas igualmente o tempo de exercício da função comissionada. Desse modo, para adequado cumprimento do citado Acórdão, deve-se excluir o período de exercício de função comissionada inerente ou de lotação que não observe as condicionantes fixadas pela Corte de Contas, mantendo-se, não obstante, a metodologia de contagem fixada no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, adotada pela Administração desta Casa, quanto às demais funções comissionadas exercidas pelo servidor no período em que admitida a incorporação.

**6) Caso seja adotado pelo STF o voto proferido pelo relator no RE nº 638.115, qual seria a repercussão desse entendimento no âmbito do Senado Federal?**

O entendimento adotado pelo Senado Federal, com base em jurisprudência pacífica do TCU e do STJ quanto à data limite (04/09/2001) para incorporação da parcela de quintos transformada em vantagem pessoal nominalmente identificada, não foi respalda por decisão majoritária do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 638.15.

Segundo o Ministro Gilmar Mendes, relator da matéria, *“a MP 2.225-45/2001 não veio para extinguir definitivamente o direito à incorporação que teria sido revogado pela Lei 9.624/1998, como equivocadamente entenderam alguns*







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

*órgãos públicos, mas apenas e tão somente para transformar em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI) a incorporação das parcelas a que se referem os artigos 3º e 10 da Lei 8.911/1994 e o artigo 3º da Lei 9.624/1998”.* Segundo o relator, o restabelecimento de dispositivos normativos que permitiam a incorporação dos quintos ou décimos e foram revogados expressamente somente seria possível por determinação expressa da lei.

Houve a oposição de diversos embargos de declaração, inclusive pela União, que foram julgados em Plenário Virtual. Conforme Ata de Julgamento nº 34, de 18 de outubro de 2019 (DJE nº 232, divulgado em 24/10/2019), a proclamação do resultado do julgamento foi realizada em Plenário presencial, para fins de análise da modulação de efeitos e respectiva contagem de quórum.<sup>4</sup>

Em 18/12/2019, o Tribunal proferiu a seguinte decisão de julgamento:

**Decisão:** Inicialmente, o Tribunal, por maioria, resolvendo questão de ordem suscitada pelo Ministro Dias Toffoli (Presidente), deliberou que, para a modulação dos efeitos de decisão em julgamento de recursos extraordinários repetitivos, com repercussão geral, nos quais não tenha havido declaração de inconstitucionalidade de ato normativo, é suficiente o quórum de maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal, vencido o Ministro Marco Aurélio, que diverge quanto à formulação da questão de ordem e quanto ao seu mérito. Votaram na questão de ordem os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso. Na sequência, o Ministro Dias Toffoli (Presidente) proclamou o resultado do julgamento deste recurso, ocorrido na sessão virtual de 11.10.2019 a 17.10.2019: “O Tribunal, por maioria, acolheu parcialmente os embargos de declaração, com efeitos infringentes, para reconhecer indevida a

<sup>4</sup> **Decisão:** Em razão das extensões dos votos proferidos e para análise do quórum de modulação dos efeitos, a proclamação do resultado deste julgamento será feita em Plenário presencial. Plenário, Sessão Virtual de 11.10.2019 a 17.10.2019.





## SENADO FEDERAL

### Advocacia

cessação imediata do pagamento dos quintos quando fundado em decisão judicial transitada em julgado, vencida a Ministra Rosa Weber, que rejeitava os embargos. No ponto relativo ao recebimento dos quintos em virtude de decisões administrativas, o Tribunal, em razão de voto médio, rejeitou os embargos e, reconhecendo a ilegitimidade do pagamento dos quintos, modulou os efeitos da decisão de modo que aqueles que continuam recebendo até a presente data em razão de decisão administrativa tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores. Os Ministros Ricardo Lewandowski e Celso de Mello proviam os embargos de declaração e modulavam os efeitos da decisão em maior extensão. Ficaram vencidos, nesse ponto, os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. Por fim, o Tribunal, por maioria, também modulou os efeitos da decisão de mérito do recurso, de modo a garantir que aqueles que continuam recebendo os quintos até a presente data por força de decisão judicial sem trânsito em julgado tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. Tudo nos termos do voto do Relator. Afirmaram suspeição os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso”. Ausente, justificadamente, nesta assentada, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 18.12.2019.

Ainda que os votos não tenham sido publicados e não estejam disponíveis para análise mais aprofundada, em especial o voto do Ministro Relator, tem-se que a parcial procedência dos embargos de declaração com efeitos infringentes não alterou o reconhecimento da inconstitucionalidade da incorporação de quintos/décimos após a edição da Lei 9.624/1998, mas tão somente para alterar a determinação de cessação imediata dos pagamentos dessas parcelas quando fundadas em decisão judicial transitada em julgado. Quanto aos demais pedidos, o colegiado rejeitou os embargos de declaração e, por questões de segurança







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

jurídica, “modulou os efeitos da decisão de modo que aqueles que continuam recebendo até a presente data em razão de decisão administrativa tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores”. O mesmo foi decidido quanto aos servidores que recebem a parcela em razão de decisão judicial não transitada em julgado.

A decisão do STF, na prática, transforma a incorporação de quintos/décimos ocorrida entre a edição da Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-45/2001 em parcela compensatória, a ser absorvida com os reajustes futuros.

Trata-se de efeito idêntico ao determinado pelo TCU no julgamento do Acórdão nº 2602/2013-Plenário. Então, seja porque a incorporação ocorrida entre 1998 e 2001 é inconstitucional, seja porque as funções comissionadas incorporadas não observam a legalidade, nos casos que se enquadram na decisão da Corte de Contas, essa parcela foi transformada em parcela compensatória e deve ser progressivamente absorvida pelos reajustes futuros aplicáveis aos servidores do Senado Federal.

### 3) CONCLUSÃO

Ante o exposto, responde-se à consulta nos termos lançados neste opinativo, reforçando-se que, à falta de determinação do Tribunal de Contas da União dirigida ao Senado Federal para que proceda à revisão da metodologia de contagem de quintos/décimos a todos os servidores desta Casa, os efeitos das decisões do TCU nos Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara **não podem ser estendidos aos servidores do Senado que não participaram dos respectivos processos**, por





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

ato de ofício da Administração, por ter se operado a decadência, conforme decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário, nos autos do processo SIGAD nº 00200.008942/2014-93, ancorado no Parecer nº 154/2016-ADVOSF.

Essa orientação aplica-se inclusive aos atos de concessão de aposentadorias, sejam ou não os servidores afetados pelo Acórdão nº 2602/2013-Plenário do TCU.

**Somente por determinação do TCU**, em processos de análise da legalidade do ato de aposentadoria ou em eventual decisão da Corte de Contas que determine ao Senado a revisão da metodologia a todos os servidores beneficiados, **é que poderá ser alterada a metodologia de contagem dos quintos/décimos para fins de incorporação**, aplicando-se, no primeiro caso, exclusivamente aos servidores que participaram da relação jurídica processual, e, no segundo caso, a todos os servidores beneficiados pelos atos reconhecidos ilegais pela própria Corte.

Em face da orientação externada neste parecer, recomenda-se que a Diretoria-Geral **revise todos os atos praticados em cumprimento ao Acórdão nº 2602/2013-Plenário do TCU**, e com fundamento nos Despachos da Diretoria-Geral nº 1752/2018- DGER, nº 1818/2018-DGER e nº 2343/2018- DGER, **em que houve alteração da metodologia de contagem de quintos/décimos para fins de incorporação** em contrariedade à decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário do Senado Federal nos autos do processo SIGAD nº 00200.008942/2014-93.

Recomenda-se, por fim, que a Diretoria-Geral emane às unidades que compõem a Secretaria de Gestão de Pessoas, especialmente aos Coordenadores e aos Chefes de Serviço, orientação (ou providência similar) quanto às consequências de se adotar, sem respaldo em decisão de autoridade







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

competente, ou mesmo contrariamente a decisão de autoridade competente, providências que não foram objeto de discussão ou deliberação expressa nos processos administrativos, e sem que tenham sido assegurados aos servidores afetados o prévio conhecimento e o devido processo legal (contraditório e ampla defesa).

Caso os ocupantes de funções comissionadas de direção e chefia verifiquem, nos processos de sua alçada, alguma suspeita de ilegalidade, devem imediatamente comunicar às autoridades competentes para que adotem as providências cabíveis, ouvida a Advocacia do Senado Federal nos casos em que necessário.

É o parecer.

Brasília, 17 de janeiro de 2020.

**GABRIELLE TATITH PEREIRA**  
**Advogada do Senado Federal**  
**Núcleo de Processos Administrativos – NPADM**





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

**REFERENTE AO PARECER Nº 048/2020-NPADM/ADVOSF**  
PROCESSO Nº 00200.018030/2019-34

**De acordo.** Ao Advogado-Geral.  
Brasília, 29 de janeiro de 2020.

**BÁRBARA AZEREDO SOUZA THOMÉ**  
**Advogada do Senado Federal**  
**Coordenadora do Núcleo de Processos Administrativos**

**Aprovo.** Junte-se aos autos e restitua-se à DGER, em resposta à consulta formulada.

Brasília, 30 de janeiro de 2020.

**FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA**  
**Advogado-Geral do Senado Federal**







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

**Processo nº 00200.018030/2019-34**  
**Despacho nº 583/2020-DGER**

**Assunto:** Transformação da VPNI em parcela compensatória, em razão de exercício de função inerente. Absorção. Aplicação do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário. Sistemática de contagem. RE nº 638.115. MANIFESTAÇÃO.

**Senhor Diretor da SEGP,**

Tratam os autos de consulta<sup>1</sup> formulada à Advocacia do Senado Federal (ADVOSF) acerca dos procedimentos adotados pela Administração na incorporação de quintos/décimos de servidores da Casa, em especial quanto ao cumprimento do item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, que determinou a transformação de VPNI de função inerente em parcela compensatória.

Por sua vez, a ADVOSF emitiu o Parecer nº 048/2020-NPADM/ADVOSF<sup>2</sup>, por meio do qual manifesta entendimento, em síntese, quanto à impossibilidade de alteração da metodologia de contagem na incorporação de quintos/décimos com vistas à adequação ao posicionamento já consolidado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), devendo o Senado Federal continuar a utilizar a metodologia de cômputo aplicada à época das referidas incorporações, com base no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, inclusive nos casos de revisões decorrentes do Acórdão nº 2602/2013-Plenário-TCU.

De acordo com a Advocacia, somente poderia ser modificada a metodologia de cálculo de quintos/décimos implementada no âmbito desta Casa por determinação do TCU *dirigida ao Senado Federal e que expressamente contemple a determinação de revisão dos atos em relação a todos os servidores*, de forma que os Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara, citados nos autos, e que consideraram ilegais as vantagens de quintos concedidas aos servidores em virtude da metodologia prevista no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, teriam alcance somente *inter partes*.

<sup>1</sup> NUP 00100.159548/2019-55 – Despacho nº 3563/2019-DGER

<sup>2</sup> NUP 00100.009714/2020-15





SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

Isto posto, e tendo em vista os demais argumentos apresentados no Parecer nº 048/2020-NPADM/ADVOSF, **ENCAMINHO** os autos a Vossa Senhoria para manifestação. Após, à Auditoria do Senado Federal (AUDIT) para análise.

Brasília, 21 de fevereiro de 2020.

*(assinado eletronicamente)*  
**ILANA TROMBKA**  
Diretora-Geral







SENADO FEDERAL  
Secretaria de Gestão de Pessoas

|   |  |
|---|--|
| Processo nº: 00200.018030/2019-34<br>Data de Autuação: 04/11/2019<br>Despacho nº: 111/2020 – GBSEGP | Destinatário (a):<br>Auditoria do Senado Federal - AUDIT |
| Assunto: Dispensa e designação de FC da SCISF.  |  |

Senhor Diretor,

A Coordenação de Benefícios Previdenciários - COBEP e a Coordenação de Administração de Pessoal – COAPES, de acordo com os Processos NUP 00200.8942/2014-93 e NUP 00200.026186/2013-01, respectivamente, indagaram à Administração do Senado Federal sobre a metodologia de contagem da incorporação da vantagem denominada Quintos/Décimos ao proceder às revisões determinadas pelo Acórdão nº 2602/2013-TU-Plenário, para os servidores aposentados, ativos e pensionistas.

Vale lembrar que, até a extinção da referida vantagem, o Senado Federal aplicou a metodologia de cálculo para incorporação das gratificações baseada no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, que consiste na contagem por agrupamento das funções comissionadas exercidas, iniciando a contagem pela função de maior valor, independentemente do período que foi exercida, ou a contagem contínua, prevista no extinto art. 62 da Lei nº 8.112, de 1990, privilegiando a situação mais vantajosa para a servidor.

O Tribunal de Contas da União, após análise de processos de aposentadoria de servidores do Senado Federal, exarou os Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara, nos quais a Corte de Contas questiona o recebimento a maior de parcelas de Quintos/Décimos de alguns servidores. Em consequência, tais servidores tiveram suas parcelas de VPNI retificadas a menor pelo Senado, desconsiderando a sistemática de cálculo do **agrupamento** (Parecer nº 253-ADVOSF) de funções e adotando a contagem **contínua** dos períodos de exercício de função comissionada, que é o modo original previsto no extinto texto do art. 62<sup>1</sup> da Lei nº 8.112, de 1990.

<sup>1</sup> Art. 62. Ao servidor investido em função de direção, chefia ou assessoramento é devida uma gratificação pelo seu exercício.

§ 1º Os percentuais de gratificação serão estabelecidos em lei, em ordem decrescente, a partir dos limites estabelecidos no art. 42.

§ 2º A gratificação prevista neste artigo incorpora-se à remuneração do servidor e integra o provento da aposentadoria, na proporção de 1/5 (um quinto) por ano de exercício na função de direção, chefia ou assessoramento, até o limite de 5 (cinco) quintos.

§ 3º Quando mais de uma função houver sido desempenhada no período de um ano, a importância a ser incorporada terá como base de cálculo a função exercida por maior tempo.

§ 4º Ocorrendo o exercício de função de nível mais elevado, por período de 12 (doze) meses, após a incorporação da fração de 5/5 (cinco quintos), poderá haver a atualização progressiva das parcelas já incorporadas, observado o disposto no parágrafo anterior.

§ 5º Lei específica estabelecerá a remuneração dos cargos em comissão de que trata o inciso II, do art. 9º, bem como os critérios de incorporação da vantagem prevista no parágrafo segundo, quando exercidos por servidor.





SENADO FEDERAL  
Secretaria de Gestão de Pessoas

As consultas foram encaminhadas pela Diretoria-Geral à Advocacia do Senado Federal para manifestação, que, por sua vez, exarou o **Parecer nº 154/2016-ADVOSF**, nos seguintes termos:

*“O critério de incorporação/atualização de quintos/décimos na Casa foi objeto de debate na Casa envolvendo a SERH e esta Advocacia, que culminou com a edição do Parecer nº 253/1998-ADVOSF, aprovado pelo Diretor-Geral, que regulamentou o método de contagem considerando cada designação. Portanto, a metodologia adotada no Senado baseou-se em parecer desta Advocacia que considerou juridicamente correta a incorporação/substituição de quintos de cada designação, com base na Lei nº 8.112/90 e na Resolução do Senado nº 74/94. À época em que praticado o ato, portanto, a matéria era nova e estava em ampla discussão. Ao contrário, a recontagem foi feita conforme orientação jurídica da própria Administração. Quando editado o parecer não havia manifestação do TCU sobre a ilegalidade de tal critério. Desse modo, não havia entendimento pacífico sobre o tema quando emitido o parecer jurídico que embasou o ato administrativo.*

*Assim sendo, considerando a fluência in albis do prazo decadencial, que retira da Administração o direito de rever os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários, ainda que eivados de ilegalidade, não se afigura legítima a revisão das incorporações de todos os servidores ativos, inativos e pensionistas, por ato da Administração.*

*Entendemos, portanto, que não pode a Administração da Casa alterar as situações constituídas há mais de 05 anos em homenagem ao princípio da segurança jurídica. (Grifamos)*

*Por óbvio que tal assertiva parte do pressuposto lógico de que todos os atos administrativos de incorporação de quintos foram praticados até o ano de 2001, prazo limite imposto pela legislação de pessoal para a percepção do benefício. Caso - e aqui se cogita de situações extraordinárias, que somente podem ser identificadas pela Secretaria de Gestão de Pessoas - algum ato de incorporação de quintos tenha ocorrido nos últimos cinco anos, em decorrência de requerimento administrativo, processo judicial ou qualquer outro expediente que possa ter diferido no tempo a discussão do tema e a tomada de decisão administrativa, impõe-se a remessa imediata dos casos a esta Advocacia do Senado Federal para reanálise do tema e, nesta situação hipotética, verificação da juridicidade dos atos administrativos que porventura ainda não tenham sido fulminados pelo instituto da decadência.*







SENADO FEDERAL  
Secretaria de Gestão de Pessoas

*Por fim, nada impede que o Tribunal de Contas da União, quando do exercício da competência prevista no art. 71 da Constituição Federal, negue registro às aposentadorias concedidas pelo Senado Federal, determinando a publicação de novo ato de aposentadoria, desta feita seguindo a sistemática de cálculo defendida nos precedentes supramencionados. É que, conforme já decidido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 0451-06/2011), não incide a decadência administrativa, prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, nos processos por meio dos quais o TCU exerce sua competência constitucional, conforme entendimento firmado pela Corte de Contas, mediante a Decisão nº 1.020/2000-TCU-Plenário, e ratificado pelo STF (MS 24.859, MS 25.440, MS 25.256, MS 25.192, MS 24.997 e MS 25.090). (Grifamos)*

Os autos foram encaminhados ao Senhor Primeiro-Secretário, que assim decidiu:

*“A vista do Parecer da Advocacia e considerando que a incorporação de quintos está constituída há mais de 5 anos, acolho o entendimento para estabelecer que a Administração não pode, por ato próprio, alterar as situações constituídas”. (Grifamos)*

Após a decisão do Senhor Primeiro-Secretário, a Diretoria-Geral, por meio do Despacho nº 1268/2016-DGER, NUP 00100.090197/2016-16, determinou ao Diretor desta Secretaria de Gestão de Pessoas – SEGP “(...) que não sejam revistas **de ofício** as VPNI's dos servidores ativos e inativos do Senado Federal nos termos do Despacho do Senhor Primeiro-Secretário, ficando, portanto, **as alterações restritas aquelas que decorram de determinações do Tribunal de Contas da União no exercício de suas atribuições de Controle Externo**”. (Grifamos)

Nos casos atingidos pelo Acórdão nº 2602/2013-TCU-Plenário (FC inerente), em que houve determinação expressa da Corte de Contas para revisão das incorporações que envolviam as funções consideradas inerentes, tanto a Coordenação de Benefícios Previdenciários – COBEP quanto a Coordenação de Administração de Pessoal – COAPES vêm adotando o método contínuo de contagem, previsto na Lei nº 8.112, de 1990.

Nesse sentido, por meio do Processo NUP 00200.018030/2019-34, a Diretoria-Geral fez nova consulta à Advocacia do Senado Federal, conforme abaixo:

*“1) É correta a metodologia de contagem da incorporação de quintos/décimos utilizada pela Casa ao proceder às revisões decorrentes da aplicação do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, para ativos e inativos, considerando que:*





## SENADO FEDERAL

Secretaria de Gestão de Pessoas

- a. *A sistemática adotada pelo Senado Federal à época das incorporações de VPNI se deu com base no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, de forma que o cômputo dos tempos de gratificação foi agrupado por símbolo, independentemente do início e término do exercício, de ser ele ininterrupto ou não, atribuindo-se uma parcela para cada período de 365 dias, contando-se a partir da maior para a menor;*
  - b. *O Tribunal de Contas da União já consolidou entendimento, conforme Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara, de que deve ser aplicado o disposto nos extintos art. 62 da Lei nº 8.112/90 e §3º do art. 3º da Lei nº 8.911/94, que preveem a contagem contínua dos períodos das funções, devendo ser incorporada aquela exercida por maior tempo dentro do período de 365 dias;*
  - c. *Nos casos de servidores aposentados e pensionistas, a contagem contínua é aplicada em conjunto com a transformação da VPNI em parcela compensatória, no momento da concessão dos atos de aposentadoria e pensão, em atenção aos reiterados acórdãos do TCU que julgaram ilegais e negaram o registro de atos de aposentadoria de servidores do Senado Federal.*
- 2) *Uma vez que as concessões de aposentadoria e pensão se tratam de atos novos, e considerando o posicionamento já consolidado pelo TCU, poder-se-ia alterar a metodologia de cômputo da VPNI para todos os servidores, independente do exercício de função inerente, quando ocorrerem as referidas concessões?*
  - 3) *O entendimento acerca da sistemática de contagem contido nos Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara, teria seu alcance restrito aos inativos, por terem sido proferidos por ocasião do julgamento de aposentadorias por aquela Corte de Contas, não alcançando esta Casa Legislativa como um todo?*
  - 4) *Caso a sistemática de contagem divirja conforme a situação funcional do servidor, nos casos de aplicação do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, poderia a COBEP alterar tal metodologia no momento da concessão de aposentarias e pensões, a fim de garantir tratamento igualitário aos inativos? Incluindo aqueles que não exerceram função classificada como inerente?*
  - 5) *As funções inerentes devem ser excluídas da contagem para a incorporação de quintos/décimos independentemente ou não de terem*







SENADO FEDERAL  
Secretaria de Gestão de Pessoas

*sido elas especificamente incorporadas, ou seja, mesmo que tenham unicamente contribuído para a incorporação de uma função comum?*

- 6) *Caso seja adotado pelo STF o voto proferido pelo relator no RE nº 638.115, qual seria a repercussão desse entendimento no âmbito do Senado Federal?"*

A advocacia do Senado Federal, por meio do Parecer nº 48/2020-NPADM/ADVOSF, **ainda não aprovado pela Administração da Casa**, concluiu:

*“Ante o exposto, responde-se à consulta nos termos lançados neste opinativo, reforçando-se que, à falta de determinação do Tribunal de Contas da União dirigida ao Senado Federal para que proceda à revisão da metodologia de contagem de quintos/décimos a todos os servidores desta Casa, os efeitos das decisões do TCU nos Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara **não podem ser estendidos aos servidores do Senado que não participaram dos respectivos processos**, por ato de ofício da Administração, por ter se operado a decadência, conforme decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário, nos autos do processo SIGAD nº 00200.008942/2014-93, ancorado no Parecer nº 154/2016-ADVOSF.*

*Essa orientação aplica-se inclusive aos atos de concessão de aposentadorias, sejam ou não os servidores afetados pelo Acórdão nº 2602/2013-Plenário do TCU.*

***Somente por determinação do TCU**, em processos de análise da legalidade do ato de aposentadoria ou em eventual decisão da Corte de Contas que determine ao Senado a revisão da metodologia a todos os servidores beneficiados, **é que poderá ser alterada a metodologia de contagem dos quintos/décimos para fins de incorporação**, aplicando-se, no primeiro caso, exclusivamente aos servidores que participaram da relação jurídica processual, e, no segundo caso, a todos os servidores beneficiados pelos atos reconhecidos ilegais pela própria Corte.*

*Em face da orientação externada neste parecer, recomenda-se que a Diretoria-Geral revise todos os atos praticados em cumprimento ao **Acórdão nº 2602/2013-Plenário do TCU**, e com fundamento nos Despachos da Diretoria-Geral nº 1752/2018- DGER, nº 1818/2018- DGER e nº 2343/2018- DGER, **em que houve alteração da metodologia de contagem de quintos/décimos para fins de incorporação** em contrariedade à decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário do Senado Federal nos autos do processo SIGAD nº 00200.008942/2014-93.*





SENADO FEDERAL  
Secretaria de Gestão de Pessoas

*Recomenda-se, por fim, que a Diretoria-Geral emane às unidades que compõem a Secretaria de Gestão de Pessoas, especialmente aos Coordenadores e aos Chefes de Serviço, orientação (ou providência similar) quanto às consequências de se adotar, sem respaldo em decisão de autoridade competente, ou mesmo contrariamente a decisão de autoridade competente, providências que não foram objeto de discussão ou deliberação expressa nos processos administrativos, e sem que tenham sido assegurados aos servidores afetados o prévio conhecimento e o devido processo legal (contraditório e ampla defesa).*

*Caso os ocupantes de funções comissionadas de direção e chefia verifiquem, nos processos de sua alçada, alguma suspeita de ilegalidade, devem imediatamente comunicar às autoridades competentes para que adotem as providências cabíveis, ouvida a Advocacia do Senado Federal nos casos em que necessário”. (Grifos do original)*

Em suas exposições, a Advocacia do Senado Federal alega que os Acórdãos da “(...) Primeira turma do TCU referem-se a julgamentos de atos de aposentadoria de servidores do Senado Federal, nos quais houve o reconhecimento da ilegalidade da metodologia de contagem de quintos/décimos para fins de incorporação. **Mas em nenhuma dessas decisões houve determinação ao Senado Federal para que procedesse à revisão da metodologia em relação a todos os servidores da Casa beneficiados com a ilegalidade do critério aplicado, com lastro no Parecer nº 253/1998-ADVOSF**” (Grifo do original).

É certo que aquela Corte de Contas não determinou a mudança da modalidade de cálculo da parcela de quintos/décimos, talvez pelo fato de aquele Órgão, à época, desconhecer os critérios adotados pelo Senado Federal na apuração de tais parcelas.

Vale lembrar que a Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União encaminhou Diligência ao Senado Federal, por meio do Ofício nº 145/2019-TCU/Secex-Administração, de 31 de maio de 2019, Processo TC 033.759/2018-9, Processo Sigad NUP 00200.010151/2019-38, em que solicita à Auditoria do Senado Federal, “(...) relativamente às impropriedades apontadas à páginas 61-62 do Relatório de Auditoria de Gestão 1/2018 – Audit/SF e mencionadas nos itens 6.1-6.3<sup>2</sup> desta instrução, encaminhe:

<sup>2</sup> 6.1. Segundo a Audit, no cálculo das incorporações e atualizações de quintos ou décimos – vantagem pessoal nominalmente identificável (VPNI) de servidores ativos e inativos e pensionistas, a metodologia adotada pelo Senado – aquela do Parecer 253/1998 – ADVOSF – diverge do entendimento adotado pelo TCU nos Acórdãos 993/2013, 994/2013 e 8.249/2013 da Primeira Câmara. Esses acórdãos consideraram ilegais aposentadorias concedidas com base na metodologia daquele parecer (peça 4, p. 61) (Grifamos)

6.2. Segundo a Audit, também não estaria sendo observada a data-limite de 8/4/1998 (data de publicação da Lei 9.624/1998) na incorporação de quintos/décimos (VPNI) de servidores ativos e inativos e pensionistas. O Senado







SENADO FEDERAL  
Secretaria de Gestão de Pessoas

- a) *listagem dos beneficiários de pagamentos indevidos, informando, conforme o caso, a identificação do beneficiário (nome e CPF), situação (ativo, inativo ou pensionista), n. do ato de concessão (se for o caso), da data do ato de concessão (se for o caso) e identificação da parcela (rubrica) irregular; e*
- b) *fichas financeiras mensais (contracheques) dos beneficiários elencados na listagem acima mencionada, a partir de janeiro de 2017 e até abril de 2019. Esclareço que as informações solicitadas são essenciais à análise e apreciação da matéria”*

Vale ressaltar, também, que as impropriedades apontadas pela AUDIT, relativas à concessão de incorporação de quintos/décimos de funções comissionadas aos servidores aposentados e ativos, bem como aos pensionistas, referem-se à seguinte situação:

- Cálculo das incorporações e atualizações de quintos ou décimos – vantagem pessoal nominalmente identificável (VPNI) – de servidores ativos, inativos e pensionistas, a metodologia adotada pelo Senado – aquela do Parecer 253/98 – ADVOSF – diverge do entendimento adotado pelo TCU nos Acórdãos 993/2013, 994/2013 e 8249/2013 da Primeira Câmara.

Em resposta, esta SEGP, além de disponibilizar a listagem com os servidores que permanecem recebendo VPNI oriunda de incorporação de quintos/décimos calculados com base na metodologia prevista pelo Parecer 253/1998-ADVOSF, informou ao TCU que para cumprimento das determinações do Acórdão 2602/2013-TCU-Plenário, “*na apuração da mencionada parcela, foi observada a metodologia do cálculo constante dos Acórdãos nº 993/2013 e 8249/2013 – TCU – 1ª Câmara*”.

Esclarecemos, ainda, que as revisões nas VPNI’s foram feitas por esta Secretaria de Gestão de Pessoas – SEGP para o devido cumprimento do Acórdão 2602/2013-TCU-Plenário, com a contagem estabelecida pela Lei nº 8.112/1990, uma vez que ao administrador só é permitido fazer o que a lei autoriza, e pelos moldes estabelecidos pelo TCU (contagem contínua), uma vez que o Senado Federal já tinha o conhecimento, desde 2013, do posicionamento contrário daquela Corte de Contas à

---

*Federal mantém a vantagem com o cômputo até 4/9/2001, em desacordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE 638.115-CE) e do TCU (Acórdãos 5.753/2016-TCU-Primeira Câmara e 7.193/2017-TCU-Segunda Câmara) (peça 4, p. 62).*

*6.3. Relativamente à função técnica Prodasen, foi instituída pelo Ato da Comissão Diretora 2/1998, que previu seu pagamento aos servidores integrantes da carreira de Informática Legislativa do Prodasen (Secretaria de Tecnologia da Informação do Senado Federal), com efeito retroativo. A Audit entende ilegais os atos de concessão de aposentadoria e pensão em que figuram vantagens (opção e VPNI) com base naquela função, uma vez que não houve o efetivo exercício da função e tampouco a devida investidura (peça 4, p. 62)”.*





SENADO FEDERAL  
Secretaria de Gestão de Pessoas

metodologia de contagem estabelecida pelo Parecer 253/1998-ADVOSF (contagem por agrupamento de funções).

Vale ressaltar, ainda, que tal procedimento, adotado para os servidores ativos, no cumprimento do referido Acórdão nº 2602/2013-TCU-Plenário, visou evitar o acometimento de maiores prejuízos futuros, na ocasião da concessão de aposentadorias e pensões, pois suas parcelas de VPNI já estariam ajustadas de acordo com o que determina o Tribunal de Contas da União, conforme Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara.

Ademais, conforme a própria Advocacia do Senado Federal mencionou em seu Parecer nº 154/2016-ADVOSF: “(...) conforme já decidido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 0451-06/2011), **não incide a decadência administrativa, prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, nos processos por meio dos quais o TCU exerce sua competência constitucional, conforme entendimento firmado pela Corte de Contas, mediante a Decisão nº 1.020/2000-TCU-Plenário, e ratificado pelo STF (MS 24.859, MS 25.440, MS 25.256, MS 25.192, MS 24.997 e MS 25.090”.** (Grifamos)

Lembramos, ainda, que grande parte dos servidores inativos e pensionistas tiveram seus proventos alterados e já sofreram a absorção da parcela compensatória pela revisão das VPNI's no método legal aprovado pelo TCU (contagem contínua). Uma nova comunicação de alteração de aposentadoria/pensão pode causar estranheza por parte do TCU, ou seja, estaremos retificando atos legais para a aplicação de método de cálculo já contestado por aquela Corte. O mesmo acontece com os servidores ativos, que já absorveram suas parcelas compensatórias. Uma alteração agora prejudicaria os princípios da segurança jurídica e da confiança entre as partes, além de prejudicar uma expectativa em relação a uma futura situação funcional do servidor, tendo sua aposentadoria/pensão julgada ilegal, com provável determinação de devoluções de valores pretéritos, recebidos indevidamente.

Conforme afirmado pela Diretoria-Geral, a Administração da Casa não realiza de ofício a revisão na contagem de Quintos/Décimos dos seus servidores, mesmo quando eventualmente identificada a incompatibilidade na sistemática adotada pelo Senado Federal. Todas as revisões de VPNI's feitas por esta Secretaria de Gestão de Pessoas – SEGP foram determinadas por Acórdãos e Decisões do Tribunal de Contas da União. Os demais servidores que não estão inseridos no item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU-Plenário continuam a perceber suas VPNI's de acordo com a metodologia adotada à época das incorporações, quando foi aplicada a forma mais vantajosa para o servidor, aquela determinada pelo Parecer nº 253/1998-ADVOSF ou a metodologia prevista no extinto art. 62 da Lei nº 8.1112, de 1990.

Entendemos não ser razoável, agora, após a aplicação da parcela compensatória e ciência do TCU, que já se manifestou sobre a ilegalidade do método de







**SENADO FEDERAL**  
Secretaria de Gestão de Pessoas

contagem do Parecer nº 253/1998-ADVOSF, voltarmos a aplicar o referido método, contrariando a jurisprudência da Corte de Contas.

Há que se considerar o risco de o TCU considere que os servidores diretamente envolvidos com os processos, de forma voluntária e consciente, deixaram de observar determinação da Corte de Contas, em prejuízo ao Erário, e sejam chamados a responder por seus atos.

Tendo em vista que a Diretoria-Geral, em recente Despacho nº 583/2020, solicita a esta SEGP manifestação preliminar acerca do Parecer nº 048/2020 – NPADM/ADVOSF, bem como encaminhamento posterior à AUDIT, para análise, encaminhamos os autos a Vossa Senhoria.

Após análise e manifestação, os autos deverão retornar à Diretoria-Geral, para deliberação.

Secretaria de Gestão de Pessoas, em 09 de março de 2020.

**GUSTAVO PONCE DE LEON SORIANO LAGO**  
Diretor da Secretaria de Gestão de Pessoas





SENADO FEDERAL  
Auditoria do Senado Federal  
Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas

**PARECER Nº:** 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
**PROCESSO Nº:** 00200.018030/2019-34  
**INTERESSADO:** Diretoria-Geral do Senado Federal  
**ASSUNTO:** Transformação da VPNI em parcela compensatória em decorrência do exercício de função inerente. Metodologia de cômputo para percepção da vantagem. Consulta.

Senhor Coordenador,

Trata o presente processo de consulta formulada pela Diretoria-Geral (DGER) com a finalidade de obter esclarecimentos acerca dos procedimentos adotados pela Administração na incorporação de quintos/décimos (VPNI) de servidores do Senado Federal em cumprimento ao que estabelece o Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, que determinou a transformação das VPNI de funções inerentes em parcela compensatória.

Preliminarmente, cumpre destacar que esta AUDIT é Órgão de Assessoramento Superior (OAS) da Casa, com atribuições definidas no art. 231 do RASF. Nele, está contida a competência de “**prestar consultoria** e recomendar providências, respeitando os princípios da segregação de funções e da independência da auditoria, **na área de sua competência**, à Mesa, à Comissão Diretora e aos seus membros, ao Presidente e **à Diretoria-Geral**”. (destaques nossos)

Conclui-se, portanto, procedente a admissão da demanda encaminhada pela Diretoria-Geral (DGER)<sup>1</sup>, dada a complexidade e divergência sobre o assunto. Frise-se, por oportuno, que o exame deste órgão prima pela observação de aspectos vinculados à legalidade, aderência dos controles internos e gerenciamento de risco.

Por ocasião do cumprimento do item 9.2.3<sup>2</sup> do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, que determinou ao Senado Federal a transformação

<sup>1</sup> 00100.159548/2019-55

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







**SENADO FEDERAL**  
**Auditoria do Senado Federal**  
**Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas**

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
 PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

das funções comissionadas inerentes em parcela compensatória, emergiu dúvida em relação ao recálculo dos quintos incorporados considerando a aplicação de metodologia estabelecida no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, exarado no bojo do processo nº 00200.021594/1997-98.

No referido Parecer, ainda que o processo tratasse de assunto distinto, a saber, inclusão de parcela “Opção” aos proventos da servidora, a Advocacia do Senado reexaminou o método para cômputo da VPNI, nos seguintes termos:

Entendemos que há equívoco na interpretação de que para a incorporação de quintos a contagem do tempo se faz a contar da **primeira designação**, necessariamente. Não! A contagem se faz a partir de **cada designação**, critério esse contido nas normas aplicáveis à espécie, para aferição do qual basta o exame literal dos dispositivos que o contemplam. (destaques do autor)

Desde aquela oportunidade, assevere-se, a outrora Secretaria de Controle Interno se posicionou contrariamente à aplicação do Parecer nº 253/1998 da ADVOSF, conforme trecho extraído do Ofício nº 084/99-ARH/SCINT/SF:

No que se refere à metodologia até então utilizada pela SSAPES para a contagem dos quintos/décimos incorporados, nosso entendimento é de que a mesma era interpretada corretamente, sendo considerada como data inicial para a referida contagem a primeira designação do servidor.

Na esteira dos Acórdãos nºs 993/2013-TCU/1ª Câmara, 994/2013-TCU/1ª Câmara e 8249/2013-TCU/1ª Câmara, que julgaram pela ilegalidade quatro atos de aposentadoria de servidores em decorrência da percepção de VPNI calculada com base no supracitado arrazoado da ADVOSF, este órgão de controle, por meio do Parecer nº 292/2014-COADRH/SCISF<sup>3</sup>, se pronunciou de maneira pormenorizada sobre o tema. Sublinhe-se que a plena análise empreendida em setembro de 2014 reflete ainda o entendimento desta AUDIT em relação ao mérito da questão.

Impende frisar que referido posicionamento tem sido comunicado ao TCU quando da análise dos atos de aposentadoria e pensão

---

na carreira por progressão ou promoção, ordinária ou extraordinária; da reorganização ou da reestruturação dos cargos e da carreira ou das remunerações; da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza;

<sup>3</sup> 00100.067894/2014-01





## SENADO FEDERAL

### Auditoria do Senado Federal Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

encaminhados para julgamento, com parecer pela ilegalidade, bem como nos Relatórios de Auditoria que compõem o processo de tomada de contas anual.

Em suma, considerando ser o assunto complexo e com ampla repercussão na Casa, foram elencadas em 2014 duas alternativas para tratamento do imbróglio:

1ª) **reconhecer a irregularidade** da interpretação e da extensão do art. 1º da Resolução (SF) nº 74/1994, dada com base no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, tendo em vista o art. 8º, inc. I, da Lei nº 8.911/1994, e a jurisprudência formada pelo TCU (Acórdãos nºs 993, 994 e 8.249, todos de 2013 e da 1ª Câmara), no que tange às ilegalidades das concessões de aposentadorias do Senado Federal (art. 3º, § 3º, da Lei nº 8.911/1994); e rever toda a condição funcional da Casa de servidores (ativos/inativos) e de pensionistas, sendo exclusividade da Corte de Contas a deliberação quanto à devolução de valores recebidos indevidamente (Súmulas nº 106 e nº 249, ambas do TCU); ou

2ª) **formular consulta** ao TCU (art. 264, § 1º, inc. I, do Regimento Interno do TCU), por meio da ADVOSF, quanto à possibilidade de permanência do entendimento do Parecer nº 253/1998-ADVOSF, observado o art. 54 da Lei nº 9.784/1999 e o princípio da segurança jurídica; em caso contrário, sendo negada a manutenção, solicitados esclarecimentos quanto aos procedimentos a serem adotados, inclusive: a) nas aposentadorias/pensões já não alcançadas pela Corte de Contas pela prescrição quinquenal; b) nas demais situações atingidas pelo Senado Federal [servidores (ativos/inativos) e pensões]: 1) quanto à conversão dos valores recebidos mensalmente a maior em parcela compensatória (item 9.2.3 do Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário), de modo a evitar o decesso remuneratório/proventos; 2) quanto à devolução dos valores recebidos indevidamente; e 3) quanto à aplicação das Súmulas nº 106 e nº 249, ambas do TCU.

Afinal de contas, pela própria sujeição constitucional de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (art. 74, inc. IV, da CF), a SCISF defende e mantém a tese de que metodologia adotada pela SERH, antes do Parecer nº 253/1998-ADVOSF, de 11/11/1998, aprovado pelo então Diretor-Geral, em 10/05/1999, **era interpretada corretamente**, sendo considerada como **data inicial a primeira designação**, nos termos da comunicação ao Diretor-Geral à época, quanto à relevância e ao impacto da matéria na vida funcional de servidores (ativos/inativos) e de pensionistas. (destaques do autor)







## SENADO FEDERAL

### Auditoria do Senado Federal Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

Todavia, em 02/06/2016, o então Primeiro-Secretário decidiu<sup>4</sup>, com fulcro no Parecer nº 154/2016-ADVOSF<sup>5</sup>, pela manutenção do cômputo das VPNI's/Quintos sob a sistemática do Parecer nº 253/1998-ADVOSF. Embasou-se a decisão pela decadência do poder de autotutela da Administração preconizado no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, haja vista o transcurso de mais de cinco anos da decisão do Diretor-Geral que referendou a aplicação do cálculo pelo método ADVOSF. Saliou, por outro lado, ser cabível a modificação de entendimento por parte do TCU, vez que esse não se submete aos prazos decadenciais, consoante sedimentada jurisprudência.

Com o fito de dar cumprimento à decisão do Primeiro-Secretário, a Diretoria-Geral emitiu, em 08/06/2016, o Despacho nº 1268/2016-DGER<sup>6</sup> endereçado à Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGP). Nele, ficou consignado que:

Desse modo, determino a V. Sa. que não sejam revistas de ofício as VPNI's dos servidores ativos e inativos do Senado Federal nos termos do Despacho do Senhor Primeiro-Secretário, ficando, portanto, as alterações restritas aquelas que decorram de determinações do Tribunal de Contas da União no exercício de suas atribuições de Controle Externo.

Nesse ínterim, em 25/09/2013, o Tribunal de Contas da União, no contexto de ampla auditoria cujo objeto foi avaliar a legalidade dos valores pagos na folha de pessoal do Senado Federal, publicou o Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário.

Entre outras determinações, o item 9.2.3 do referido julgado tratou da necessidade de transformar as VPNI's oriundas do exercício de funções comissionadas classificadas como "inerentes" em parcela compensatória passível de atualização pelos índices gerais de reajuste aplicáveis às remunerações dos servidores públicos, a ser absorvida por ocasião: do desenvolvimento no cargo ou na carreira por progressão ou promoção, ordinária ou extraordinária; da reorganização ou da reestruturação dos cargos e da carreira ou das remunerações; da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza.

A fim de cumprir a determinação da Corte de Contas, especificamente no que tange ao item 9.2.3, a Diretoria-Geral emitiu os

<sup>4</sup> 00100.085937/2016-94

<sup>5</sup> 00100.035106/2016-71

<sup>6</sup> 00100.090197/2016-16





**SENADO FEDERAL**  
**Auditoria do Senado Federal**  
**Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas**

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
 PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

Despachos nºs 1752/2018-DGER<sup>7</sup> e 1818/2018-DGER<sup>8</sup>, sendo o último reformado pelo Despacho nº 2343/2018-DGER<sup>9</sup>, nos quais foram levantadas as funções comissionadas consideradas como inerentes, delegou-se à SEGP a competência para decisão acerca da efetiva absorção da parcela compensatória, e estabeleceu-se o procedimento a ser adotado, observando-se os princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

Neste ponto se iniciam as dúvidas que ensejaram a elaboração de consulta a esta AUDIT, haja vista a existência de julgamentos pela ilegalidade da utilização do Parecer nº 253/1998-ADVOSF como forma de cálculo da VPNI, como exposto acima.

Consoante definido no processo nº 00200.004175/2018-77, a conversão em parcela compensatória dos quintos carreados em decorrência do exercício de funções inerentes deveria ser realizada para todos os servidores ativos, aposentados e pensionistas. Dentro da estrutura administrativa da SEGP, portanto, caberia a Coordenação de Administração de Pessoal (COAPES) e à Coordenação de Benefícios Previdenciários (COBEP) executarem os procedimentos delineados pela Alta Administração para atendimento ao item do Acórdão.

Ao se criarem as parcelas compensatórias, observou-se que parte dos interessados foram beneficiados em suas incorporações pelo cômputo dos quintos com base na metodologia do Parecer nº 253/1998-ADVOSF. Uma vez que o TCU, em Acórdãos direcionados ao Senado Federal, julgou pela ilegalidade a percepção da vantagem alicerçada no entendimento adotado pela Casa, as unidades gestoras decidiram por revisar, apenas para os casos atingidos pela determinação 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, a forma de cálculo dos quintos, em consonância ao que dispõe a legislação geral sobre o tema, com destaque para o art. 8º, inc. I, da Lei nº 8.911/1994<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> 00100.084780/2018-41

<sup>8</sup> 00100.089142/2018-17

<sup>9</sup> 00100.117486/2018-23

<sup>10</sup> Art. 8º Ficam mantidos os quintos concedidos até a presente data, de acordo com o disposto na [Lei nº 6.732, de 4 de dezembro de 1979](#), considerando-se, inclusive, o tempo de serviço público federal prestado sob o regime da legislação trabalhista pelos servidores alcançados pelo [art. 243 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), observadas, para este efeito, as seguintes prescrições:

I - a contagem do período de exercício terá início a partir do primeiro provimento em cargo em comissão, função de confiança ou função gratificada, integrantes, respectivamente, dos Grupos-Direção e Assessoramento Superiores e







## SENADO FEDERAL

### Auditoria do Senado Federal Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

Saliente-se que, em obediência ao princípio constitucional/estatutário de irredutibilidade dos vencimentos, tal procedimento foi viabilizado pela conversão da diferença entre os métodos de cálculo da VPNI (f= VPNI Parecer nº 253/1998 – VPNI Lei nº 8911/1994) em parcela compensatória, a fim de evitar decesso remuneratório direto.

Considerando a complexidade do assunto e o andamento no Supremo Tribunal Federal (STF) do Recurso Extraordinário (RE) nº 638.115, que versa sobre a legalidade da incorporação de quintos no período compreendido entre 08/04/1998 e 04/09/2001, ainda pendente de decisão definitiva, a DGER formulou consulta<sup>11</sup> à Advocacia para manifestação jurídica acerca de diversos pontos que estão contidos na execução da determinação.

A Advocacia, via Parecer nº 048/2020-NPADM/ADVOSF<sup>12</sup>, questiona o procedimento empreendido pela SEGP. A argumentação do órgão jurídico da Casa tem como cerne os seguintes aspectos:

- 1º) o Acórdão da Folha de Pagamento, elaborado pelo TCU, bem como as diretrizes externadas pela DGER, em nenhum momento especificam a necessidade de alterações na metodologia de cálculo da VPNI;
- 2º) decaiu o direito da Administração corrigir os quintos, haja vista o transcurso de mais de cinco anos do Parecer nº 253/1998-ADVOSF;
- 3º) os Acórdãos nºs 993, 994 e 8249/2013-TCU/1ª Câmara abarcam atos de aposentadoria, sendo que seus efeitos são restritos aos destinatários, sendo inviável a extrapolação da determinação aos demais servidores;
- 4º) inobservância do princípio do devido processo legal, vez que não houve a possibilidade de contraditório aos atingidos.

---

Direção e Assistência Intermediárias, instituídos na conformidade da [Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970](#), ou em cargo de natureza especial previsto em lei;

<sup>11</sup> 00100.159548/2019-55

<sup>12</sup> 00100.009714/2020-15





## SENADO FEDERAL

### Auditoria do Senado Federal Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

Indubitavelmente, o exame do assunto é complexo, o que não é novidade na área de pessoal da Administração Pública, por abranger tópicos com emaranhado normativo, com execução voltada a elevado quantitativo de servidores, cada qual com situação funcional específica.

Sobre a ilegalidade do Parecer nº 253/1998-ADVOSF não estar contemplada no Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, publicado em setembro de 2013, é crível avaliar que não houve tempo hábil para considerar essa condição firmada pela edição dos Acórdãos nºs 993, 994 e 8249/2013-TCU/1ª Câmara. Repise-se que o Acórdão da Folha de Pagamento foi oriundo de amplo trabalho de auditoria conduzido pela área técnica do Tribunal. Sendo desnecessário adentrar em tecnicidades, uma auditoria é composta pelas fases de planejamento, execução e comunicação. Considerando existir ainda um lapso entre a conclusão do relatório técnico e a decisão do Plenário, resta evidente serem as análises que culminaram no Acórdão da Folha pretéritas aos Acórdãos que ineditamente julgaram pela ilegalidade a forma de cômputo dos quintos adotada no Senado Federal.

Tópico ainda mais controverso se vincula ao exame da decadência do direito de a Administração rever seus atos. Por um lado, há o art. 114, da Lei nº 8.112/1990, que determina que “a administração deverá rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade”. Por outro, tem-se o art. 54, da Lei nº 9.784/1999 que estabelece:

O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Não pairavam questionamentos, sob outra perspectiva, que não decaía o direito de retificar atos ilegais por parte do Tribunal de Contas da União por ocasião de seu exercício de controle externo. Tal entendimento embasou a edição da Súmula nº 278, nos seguintes termos:

Os atos de aposentadoria, reforma e pensão têm natureza jurídica de atos complexos, razão pela qual os prazos decadenciais a que se referem o § 2º do art. 260 do Regimento Interno e o art. 54 da Lei nº 9.784/99 começam a fluir a partir do momento em que se aperfeiçoam com a decisão do TCU que os considera legais ou ilegais, respectivamente.

Mesmo esse entendimento pacificado há anos sofreu recente alteração, com julgamento em 19/02/2020, consoante decisão do Supremo







**SENADO FEDERAL**  
**Auditoria do Senado Federal**  
**Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas**

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
 PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

Tribunal Federal (STF) no âmbito do RE 636.553. Em decisão Plenária, a tese vencedora, pela maioria, definiu que:

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.

A julgar pela publicação recentíssima da decisão do STF, é cristalino que a aplicação do assunto ainda enseja divergências entre os operadores da Administração Pública. De acordo com o Despacho nº 111/2020-GBSEGP<sup>13</sup>, é possível compreender as principais motivações, para elencar somente aquelas vinculadas à legalidade, sob a ótica do gestor:

Esclarecemos, ainda, que as revisões nas VPNI's foram feitas por esta Secretaria de Gestão de Pessoas – SEGP para o devido cumprimento do Acórdão 2602/2013–TCU-Plenário, com a contagem estabelecida pela Lei nº 8.112/1990, uma vez que ao administrador só é permitido fazer o que a lei autoriza, e pelos moldes estabelecidos pelo TCU (contagem contínua), uma vez que o Senado Federal já tinha o conhecimento, desde 2013, do posicionamento contrário daquela Corte de Contas à metodologia de contagem estabelecida pelo Parecer 253/1998-ADVOSF (contagem por agrupamento de funções).

Vale ressaltar, ainda, que tal procedimento, adotado para os servidores ativos, no cumprimento do referido Acórdão nº 2602/2013–TCU-Plenário, visou evitar o acometimento de maiores prejuízos futuros, na ocasião da concessão de aposentadorias e pensões, pois suas parcelas de VPNI já estariam ajustadas de acordo com o que determina o Tribunal de Contas da União, conforme Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara.

No que concerne à terceira linha argumentativa da Advocacia, no sentido de que os Acórdãos nºs 993, 994 e 8249/2013-TCU/1ª Câmara abarcam atos de aposentadoria, sendo que seus efeitos são restritos aos destinatários, o TCU no Acórdão nº 1765/2004-Plenário estabeleceu que:

Os órgãos jurisdicionados, ao cumprirem determinação contida em deliberação proferida pelo TCU que julgue ilegal ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão civil ou militar, no sentido de identificar os casos em idêntica situação existentes em seu quadro de pessoal e proceder, de ofício, à retificação ou anulação dos respectivos

<sup>13</sup> 00100.028092/2020-16





**SENADO FEDERAL**  
**Auditoria do Senado Federal**  
**Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas**

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
 PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

atos, nos termos do art. 16 da IN-TCU 44/2002, não usurpam as competências inerentes ao Tribunal, haja vista estarem desempenhando função administrativa ordinária em conformidade com a Súmula do STF 473 e o art. 114 da Lei 8.112/1990.

Em relação à inobservância do contraditório, por fim, abre-se espaço para um debate mais abrangente, contemplando o ambiente da execução administrativa. O rito para dar cumprimento à decisão do TCU em questão foi estabelecido pela autoridade competente no Despacho nº 1818/2018-DGER<sup>14</sup>, sob a sistemática abaixo:

- 1) identificar as pessoas possivelmente afetadas pela decisão;
- 2) iniciar processos individualizados, seguindo a sequência de ações:
  - incluir o ato que gerou o processo (via da decisão da DGER);
  - dar ciência ao interessado da tramitação do processo administrativo em que tenha a condição de interessado (art. 3º, inciso II, da Lei nº 9.784/99);
  - instrução para o caso individual (por exemplo, informar as funções comissionadas exercidas que deram origem a VPNI, identificar as que forem inerentes aos cargos, indicar se haverá ou não a transformação em parcela compensatória, etc.), incluir cálculos, se houver (art. 29, §1º, da Lei nº 9.784/99);
  - intimar o interessado, nos termos do arts. 26 a 28 da Lei nº 9.784/99, em documento em que conste o número do processo individualizado, conforme o art. 44 da Lei nº 9.784/99;
  - juntar alegações apresentadas pelo interessado, se houver;

<sup>14</sup> 00100.089142/2018-17







## SENADO FEDERAL

### Auditoria do Senado Federal Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

- elaborar relatório indicando a decisão inicial de caráter geral (no caso, a decisão da DGER), o conteúdo das fases do procedimento, a proposta de decisão objetivamente justificada que leve em consideração as alegações do interessado, encaminhando o processo à autoridade competente, conforme o art. 47 da Lei nº 9.784/99;
  - decisão no caso concreto;
  - publicação da decisão;
- 3) após a publicação da decisão, seguir o procedimento já adotado regularmente pela SEGP e DGER, qual seja:
- lançamentos e acertos no sistema Ergon;
  - notificação do interessado e prazo para pedido de reconsideração, conforme o art. 108 da Lei nº 8.112/90.

Como visto, são várias etapas percorridas até a finalização do processo de trabalho. Há o envolvimento de diversas unidades e, devido ao reduzido nível de automatização da rotina, são empregadas inúmeras horas/servidor ao fim e ao cabo.

Especificamente em relação à aplicação do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, levantou-se em torno de 1000 servidores (ativos/inativos) e pensionistas com o recebimento de VPNI vinculada à função comissionada inerente. Em consonância com o passo-a-passo delineado pela DGER, cada etapa do algoritmo ocorrerá para cada um dos interessados. Compulsando, por meio de pesquisa livre no SIGAD, autos que tratam de casos concretos, observa-se que a comunicação inicial remetida ao servidor transcreve a decisão da autoridade competente:

Nos termos da decisão constante do processo nº00200.004175/2018-77, pela qual a Diretoria-Geral do Senado Federal, em cumprimento ao item 9.2.3 do Acórdão nº 2.602/2013-Plenário/TCU, determina “a transformação em parcela compensatória, com efeitos a partir da publicação desta decisão, da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI) referente à incorporação de quintos de FC e da vantagem prevista no art.193 da Lei 8.112/90 (FC/Opção), concedidas aos servidores ativos, aposentados e pensionistas, cuja concessão

10





## SENADO FEDERAL

### Auditoria do Senado Federal Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

tenha ocorrido sem a designação formal prevista nos artigos 62 e 62-A da Lei nº 8.112/90 e 3º da Lei nº 8.911/94 e 15 da Lei 9.527/1999 comunico a Vossa Senhoria a abertura de processo individual em nome do servidor X, visando à apuração dos efeitos da deliberação na sua remuneração.

Considerando o que estabelece a Lei nº 9.784/94, determino que, de imediato, seja o interessado cientificado da abertura do respectivo processo.

Em exame da instrução processual do rito de contraditório em caso concreto, nota-se a existência de um fluxo bem estabelecido, que engloba diversas oportunidades de manifestação por parte do interessado, salientando, desde a sua comunicação inicial, a obediência à Lei nº 8.911/1994, que estabelece a contagem dos quintos a partir da primeira designação, em contraponto à metodologia do Parecer nº 253/1998-ADVOSF.

Considerando os recursos escassos, a complexidade do fluxo para revisão de parcelas remuneratórias e o elevado quantitativo de servidores atingidos pelo item 9.2.3 do Acórdão da Folha de Pagamento, sublinhe-se ser altamente recomendável que a gestão da Casa seja eficiente, mitigando falhas e retrabalhos na execução.

Cumprе destacar que dois fatos recentes contribuem para determinação sobre qual caminho trilhar. Primeiramente, o STF, em 18/12/2019, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 638.115, que versa sobre a legalidade da incorporação de quintos no período compreendido entre 08/04/1998 e 04/09/2001, definiu:

Inicialmente, o Tribunal, por maioria, resolvendo questão de ordem suscitada pelo Ministro Dias Toffoli (Presidente), deliberou que, para a modulação dos efeitos de decisão em julgamento de recursos extraordinários repetitivos, com repercussão geral, nos quais não tenha havido declaração de inconstitucionalidade de ato normativo, é suficiente o quórum de maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal, vencido o Ministro Marco Aurélio, que diverge quanto à formulação da questão de ordem e quanto ao seu mérito. Votaram na questão de ordem os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso. Na sequência, o Ministro Dias Toffoli (Presidente) proclamou o resultado do julgamento deste recurso, ocorrido na sessão virtual de 11.10.2019 a 17.10.2019: "O Tribunal, por maioria, acolheu parcialmente os embargos de declaração, com efeitos infringentes, para reconhecer indevida a cessação imediata do pagamento dos quintos quando fundado em decisão judicial transitada em julgado, vencida a Ministra Rosa Weber,







## SENADO FEDERAL

### Auditoria do Senado Federal Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

que rejeitava os embargos. No ponto relativo ao recebimento dos quintos em virtude de decisões administrativas, o Tribunal, em razão de voto médio, rejeitou os embargos e, reconhecendo a ilegitimidade do pagamento dos quintos, modulou os efeitos da decisão de modo que aqueles que continuam recebendo até a presente data em razão de decisão administrativa tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores. Os Ministros Ricardo Lewandowski e Celso de Mello proviam os embargos de declaração e modulavam os efeitos da decisão em maior extensão. Ficaram vencidos, nesse ponto, os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. **Por fim, o Tribunal, por maioria, também modulou os efeitos da decisão de mérito do recurso, de modo a garantir que aqueles que continuam recebendo os quintos até a presente data por força de decisão judicial sem trânsito em julgado tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores**, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. Tudo nos termos do voto do Relator. Afirmaram suspeição os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso”. Ausente, justificadamente, nesta assentada, o Ministro Celso de Mello. (destaque nosso)

Ainda que verse sobre ilegalidade no pagamento de parcela VPNI distinta daquela relacionada à metodologia de cômputo adotada no Senado Federal, relevante observar o posicionamento da mais alta instância do Poder Judiciário ao decidir em questão há muito controversa na Administração Pública.

Como muito bem elucida a ADVOSF no Parecer nº 048/2020-NPADM/ADVOSF<sup>15</sup>, a decisão do STF tem o caráter prático de transformar fração de VPNI ilegal em parcela compensatória, a ser absorvida pelos reajustes vindouros.

De mesmo modo tem orientado o TCU em diversas oportunidades, inclusive em relação à determinação de conversão das funções inerentes em parcela compensatória no corpo do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário. Apenas para elencar dois casos mais recentes endereçados ao Senado Federal, os Acórdãos nºs 1761<sup>16</sup> e 1762/2020-TCU/1ª Câmara<sup>17</sup> determinaram que a Casa “9.3.3. reavalie e altere, se for o caso, a parcela de quintos inicialmente concedida, à luz da deliberação do Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE 638115, na Sessão Ordinária de 18/12/2019”.

<sup>15</sup> 00100.009741/2020-15

<sup>16</sup> 00100.024765/2020-69

<sup>17</sup> 00100.024764/2020-14





## SENADO FEDERAL

### Auditoria do Senado Federal Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

Nessa linha, o Acórdão nº 442/2020-TCU/2ª Câmara pertinentemente arvora um maior alinhamento entre as manifestações do STF e TCU, a ver:

32. Essa autovinculação reduz “incertezas” e “discricionariedades” no julgamento da matéria, com as seguintes benesses que destaco, sem a pretensão de ser exaustivo: a) evita disparidade de entendimentos acerca de um mesmo assunto; b) reduz o risco de litígios, haja vista a grande possibilidade de os interessados impetrarem *mandamus* no STF, ante o assentamento da questão naquele Pretório Excelso; c) elimina dúvida do jurisdicionado e notadamente dos órgãos e entidades que administram recursos humanos e concedem aposentadoria, porquanto o tema receberia tratamento uníssono tanto pelo Poder Judiciário quanto pelo TCU; d) acelera a capacidade de resposta desta Corte de Contas em processos que tratam do assunto; e) faz deferência ao princípio da isonomia e da proteção da confiança legítima, vertente subjetiva da segurança jurídica; f) observa o art. 926 do CPC ao dispor que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, de aplicação subsidiária aos processos de contas, por força do que dispõe o art. 298 do RI/TCU; g) evita revisão de ofício por parte desta Casa de Contas.

O segundo fator que possivelmente aponta para novas diretrizes sobre a aplicação da metodologia de cálculo com base no Parecer nº 253/1998-ADVOSF se relaciona à diligência encaminhada em 05/06/2019 pelo TCU ao Senado Federal, por meio do Ofício nº 0145/2019-TCU/SecexAdministração<sup>18</sup>.

Nele, a Corte de Contas solicita, com base em informação fornecida por esta AUDIT no âmbito do processo de tomada de contas referente ao exercício de 2017, amplo levantamento abarcando informações cadastrais e fichas financeiras dos servidores (ativos/inativos) e pensionistas que se beneficiam, entre outras ilegalidades, do pagamento de quintos calculados com fulcro no Parecer nº 253/1998-ADVOSF. Destaque-se que o inteiro teor da diligência pode ser visualizado no processo nº 00200.010151/2019-38.

Isso posto, a se confirmar a tendência do STF e TCU julgarem pela conversão de quintos auferidos ilegalmente em parcela compensatória, conjugado com a recente diligência tratando especificamente das VPNI percebidas em decorrência do Parecer nº 253/1998-ADVOSF, é plausível considerar que a questão será iminentemente enfrentada pelo TCU.

<sup>18</sup> 00100.077731/2019-33







## SENADO FEDERAL

### Auditoria do Senado Federal Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

Sob a ótica do gerenciamento de riscos, aspecto central que subsidia o exame do tema por parte desta AUDIT<sup>19</sup>, entende-se que a SEGP atuou tempestivamente quando do cumprimento do item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, vez que, dentro do princípio da legalidade, conforme debatido no presente Parecer, unificou os procedimentos de conversão das VPNI's oriundas de funções inerentes ao recálculo com base na Lei nº 8.911/1994. O principal objetivo, haja vista o hercúleo esforço empregado para proceder as mais de mil atualizações de quintos contempladas pela determinação do TCU, é garantir a legalidade na concessão do direito e otimizar o uso dos recursos, adequando os pagamentos por oportunidade do cumprimento do Acórdão.

Ainda que bem arguida pela Advocacia, o retorno do pagamento das VPNI's com alicerce no Parecer nº 253/1998 implicaria em severo impacto operacional, ao se considerar que inúmeras situações já foram retificadas, bem como expõe o Senado Federal ao risco de retrabalho, dado que a questão ainda não está suplantada pelo Tribunal de Contas da União, consoante exposto.

Objetivamente, ainda que a maior parte dos questionamentos da DGER estejam respondidos ao longo do presente Parecer, concluímos para cada item da consulta:

- 1) É correta a metodologia de contagem da incorporação de quintos/décimos utilizada pela Casa ao proceder às revisões decorrentes da aplicação do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, para ativos e inativos?

Sim. Considerando: as reiteradas manifestações do TCU (Acórdãos nºs 993, 994 e 8249/2013-TCU/1ª Câmara) pela ilegalidade da incorporação da VPNI com base no Parecer nº 253/1998-ADVOSF; a obrigatoriedade de proceder às revisões das situações dos servidores beneficiados pelo pagamento de quintos vinculados ao exercício de funções comissionadas inerentes, com mobilização de numerosos recursos para sua consecução; o princípio da eficiência que rege a Administração Pública; a avaliação de riscos

<sup>19</sup> A missão da AUDIT é contribuir, de forma objetiva e independente, para o aprimoramento da gestão e da governança do Senado, aumentando e protegendo seu valor organizacional por meio de auditorias, de consultorias e de promoção de conhecimento baseadas em riscos.





## SENADO FEDERAL

### Auditoria do Senado Federal Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

empreendida pelo gestor ao contemplar os possíveis impactos operacionais envolvidos caso ocorra determinação do TCU sobre o assunto; o respeito à condição adquirida, ao se converter a incorporação ilegal em parcela compensatória, a fim de evitar o decesso remuneratório direto; entendemos ser procedente adequar os pagamentos das incorporações dos quintos ao que define a Lei nº 8.911/1994 por oportunidade do cumprimento do Acórdão.

- 2) Uma vez que as concessões de aposentadoria e pensão se tratam de atos novos, e considerando o posicionamento já consolidado pelo TCU, poder-se-ia alterar a metodologia de cômputo da VPNI para todos os servidores, independente do exercício de função inerentes, quando ocorrerem as referidas concessões?

Para novas concessões, em cumprimento à decisão da Diretoria-Geral exarada no Despacho nº 1268/2016-DGER<sup>20</sup>, acerca da aplicação do Parecer nº 253/1998-ADVOSF, com a determinação de que não devem ser efetuadas modificações de ofício, apenas por provocação do TCU, avaliamos que momentaneamente as revisões devem ocorrer somente para os servidores atingidos pelo item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, até que haja decisão em caráter definitivo sobre o assunto.

Ao definir o encaminhamento sobre esse ponto, a autoridade competente deverá levar em consideração, ainda, a recente decisão do STF no âmbito do RE 636.553, apresentada anteriormente. Em decisão Plenária, consignou-se que até mesmo o TCU está submetido ao prazo decadencial de 5 anos para revisão de atos eivados de ilegalidade. Portanto, mediante o novo entendimento, não é factível revisar situações com envio de ato concessório além dos 5 anos à Corte de Contas, como foi feito pela COBEP até então.

<sup>20</sup> 00100.090197/2016-16







## SENADO FEDERAL

### Auditoria do Senado Federal Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

- 3) O entendimento acerca da sistemática de contagem contido nos Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara, teria seu alcance restrito aos inativos, por terem sido proferidos por ocasião do julgamento de aposentadorias por aquela Corte de Contas, não alcançando esta Casa Legislativa como um todo?

Esse ponto é o mais controverso, em nossa concepção. Não pairam dúvidas que os referidos julgados se referem a atos de inativação. Diversamente, o Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário é vinculante a todos os servidores (ativos/inativos) e pensionistas que sejam beneficiados pelo exercício de funções inerentes.

Isso exposto e considerando o que prevê o art. 114, da Lei nº 8.112/1990, bem como a diligência recentemente encaminhada pelo TCU, por meio do Ofício nº 0145/2019-TCU/SecexAdministração<sup>21</sup>, para levantamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas cujo pagamento de quintos abrange o cômputo com base no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, coube ao gestor, sob a égide do gerenciamento de riscos operacionais e para se alinhar à forma de cálculo efetuada por toda a Administração Pública, estender o procedimento de revisão aos ativos, com a razoabilidade de resguardar situações pretéritas percebidas de boa-fé, ao se optar pela criação de parcela compensatória, a ser absorvida somente por ocasião de reajustes.

Ainda que se assista lógica à argumentação da ADVOSF, não é operacionalmente razoável, haja vista o pleno andamento de centenas de revisões atinentes aos servidores ativos, a modificação de entendimento por parte da Casa.

- 4) Caso a sistemática de contagem divirja conforme a situação funcional do servidor, nos casos de aplicação do

<sup>21</sup> 00100.077731/2019-33





## SENADO FEDERAL

### Auditoria do Senado Federal Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, poderia a COBEP alterar tal metodologia no momento da concessão de aposentarias e pensões, a fim de garantir tratamento igualitário aos inativos? Incluindo aqueles que não exerceram função classificada como inerente?

Conforme destrinchado na segunda questão da consulta, em consonância com a decisão publicada no Despacho nº 1268/2016-DGER<sup>22</sup>, acerca da aplicação do Parecer nº 253/1998-ADVOSF, avaliamos, em sugestão conservadora, que momentaneamente as revisões devem ocorrer somente para os servidores atingidos pelo item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, até que haja decisão em caráter definitivo sobre o assunto.

- 5) As funções inerentes devem ser excluídas da contagem para a incorporação de quintos/décimos independentemente ou não de terem sido elas especificamente incorporadas, ou seja, mesmo que tenham unicamente contribuído para a incorporação de uma função comum?

Acerca desse ponto, comungamos com a ADVOSF pela exclusão das funções comissionadas inerentes para cálculo de incorporações. O Acórdão da Folha de Pagamento se posiciona pela ilegalidade da utilização de funções desse tipo para a percepção de VPNI. Ao se determinar a conversão em parcela compensatória dos valores, há o objetivo de preservar o aspecto financeiro do servidor que se beneficiou de boa-fé, sem desejar, por outro lado, considerá-la para os demais fins legais.

- 6) Caso seja adotado pelo STF o voto proferido pelo relator no RE nº 638.115, qual seria a repercussão desse entendimento no âmbito do Senado Federal?

A priori, saliente-se que o supracitado RE abarca o exame sobre a legalidade da incorporação de quintos no

<sup>22</sup> 00100.090197/2016-16







**SENADO FEDERAL**  
**Auditoria do Senado Federal**  
**Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas**

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
 PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

período compreendido entre 08/04/1998 e 04/09/2001. Ainda que trate de ilegalidade distinta no âmbito dos quintos, a decisão do STF pavimenta diretriz a ser seguida na Administração Pública, inclusive pelo TCU, no sentido de disseminar a aplicação de parcela compensatória em substituição de ilegalidades, consoante pormenorizado no presente Parecer.

No caso específico, ao surgir determinação semelhante endereçada ao Senado Federal em relação à aplicação do Parecer nº 253/1998-ADVOSF, grife-se que o procedimento ora realizado pela SEGP vai ao encontro da atual jurisprudência emanada pelo STF.

Desse modo, com base no exposto e ratificando, no mérito, os termos do Parecer nº 292/2014-COADRH/SCISF<sup>23</sup>, encaminham-se os autos à Diretoria-Geral, para deliberação.

COAUDGEP, 06 de abril de 2020.

*assinado digitalmente*  
**BRENO GOMES DA SILVA MESQUITA**  
**Chefe do SEAUDGEP**

De acordo. À apreciação do Auditor-Geral.

*assinado digitalmente*  
**JOÃO VICENTE DA ROCHA PESSOA**  
**Coordenador da COAUDGEP**

<sup>23</sup> 00100.067894/2014-01





SENADO FEDERAL  
Auditoria do Senado Federal  
Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas

PARECER Nº: 01/2020 – SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT  
PROCESSO Nº: 00200.018030/2019-34

De acordo. Encaminhe-se à DGER.

*assinado digitalmente*  
**ANDRÉ LUÍS SOARES DA PAIXÃO**  
**Auditor-Geral**







## SENADO FEDERAL

**Secretaria de Gestão de Pessoas**  
**Coordenação de Administração de Pessoal**  
**Serviço de Registro e Controle de Pessoal Efetivo**

|  |   |
|--|---|
| <b>Documento nº:</b> 00100.062676/2020-11<br><b>Autuação:</b> 06/07/2020<br><b>Despacho nº 0160 - COAPES/SERCOPE</b> | <b>Destinatário:</b><br>Matheus Medeiros Machado Carrion de Macedo<br>Coordenador de Administração de Pessoal |
| <b>Assunto:</b> Acórdão nº 1255/2020-TCU-Plenário  |   |
| <b>Identificação</b>   | <b>Interessado:</b> Serviço de Registro e Controle de Pessoal Efetivo - SERCOPE.                              |

Senhor Coordenador da COAPES,

O Acórdão nº 1255/2020-TCU-Plenário<sup>1</sup>, constante do Processo TC-013.680/2019-3, do Tribunal de Contas da União – TCU, ao analisar o Relatório de Inspeção realizada no Senado Federal pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIP, no período de 10/6/2019 a 7/2/2020, com o objetivo de avaliar o cumprimento das determinações fixadas no Acórdão 2.602/2013 – Plenário (TC-019.100/2019-4), considerou “*cumpridas as determinações expedidas por este Tribunal ao Senado Federal, por meio do Acórdão 2.602/2013–Plenário, nos termos do art. 240 do Regimento Interno/TCU*”.

<sup>1</sup> ACÓRDÃO Nº 1255/2020 – TCU – Plenário

(...)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Inspeção realizada no Senado Federal pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip, no período de 10/6/2019 a 7/2/2020, com o objetivo de avaliar o cumprimento das determinações fixadas no Acórdão 2.602/2013 – Plenário (TC-019.100/2019-4, rel. min. Raimundo Carreiro, red. min. Walton Alencar Rodrigues).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar cumpridas as determinações expedidas por este Tribunal ao Senado Federal, por meio do Acórdão 2.602/2013 – Plenário, nos termos do art. 240 do Regimento Interno/TCU;

9.2. com a finalidade de orientar o tratamento do tema relacionado ao pagamento da rubrica de “opção” do art. 2º da Lei 8.911/1994 e à incorporação de “quintos”, dar ciência ao Senado Federal de que:

9.2.1. é vedado o pagamento das vantagens decorrentes do art. 193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão (“opção”), aos servidores que implementaram os requisitos de aposentadoria após 16/12/1998, data de publicação da Emenda Constitucional 20, que limitou o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo no qual se deu a aposentadoria, conforme o Acórdão 1.599/2019 – Plenário (rel. min. Benjamin Zymler);

9.2.2. deve-se verificar a origem do pagamento de “quintos”, se advindos de decisão judicial transitada em julgado ou não ou ainda de decisão administrativa e, na hipótese em que não houver decisão judicial passada em julgado ou quando se tratar de decisão administrativa, a vantagem de “quintos” incorporada com fulcro em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 a 4/9/2001 deve ser destacada e transformada em “parcela compensatória” a ser absorvida por reajustes futuros concedidos nos proventos, na linha da solução definitiva da controvérsia conferida à matéria pela Suprema Corte, por meio do RE 638.115/CE, e consoante o Acórdão 442/2020 – 2ª Câmara (rel. min. subst. Marcos Bemquerer Costa);

9.3. apensar definitivamente este processo ao TC-019.100/2009-4 (autos de Monitoramento), conforme previsto no art. 169, inciso I e § 2º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 17/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/5/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1255-17/20-P.

(...)





SENADO FEDERAL

**Secretaria de Gestão de Pessoas**  
**Coordenação de Administração de Pessoal**  
**Serviço de Registro e Controle de Pessoal Efetivo**

O referido Relatório mencionou que: “(...) *em sede de monitoramento do item 9.2.3 do Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário, com amparo no art. 243 do Regimento Interno do TCU, conclui-se que a determinação desta Corte de Contas, no que concerne a transformação da parcela referente ao pagamento de incorporação de quintos de FC e a vantagem prevista no art. 193 da Lei 8.112/1990 (FC/opção) sem que os servidores tenham sido formalmente designados para o exercício de função comissionada de direção, chefia ou assessoramento, em parcela compensatória passível de absorção, está sendo adequadamente cumprida pelo Senado Federal*”. (Grifamos)

Nesse sentido, lembramos que este SERCOPE aguarda decisão da Administração da Casa para a retomada dos trabalhos de transformação das VPNI's em Parcela Compensatória, conforme dispôs o item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU-Plenário.

Assim sendo, encaminhamos o presente processo a Vossa Senhoria para conhecimento, com sugestão de envio à Diretoria-Geral para apensar ao Processo nº 00200.018030/2019-34, que trata de assunto do mesmo interesse, em fase de deliberação.

Serviço de Registro e Controle de Pessoal Efetivo, em 6 de julho de 2020.

[*vide assinatura eletrônica*]  
**EVANDRO LUÍS PERISSÊ**  
 Técnico Legislativo

[*vide assinatura eletrônica*]  
**MONICA RODRIGUES SILVA**  
 Chefe de Serviço em Exercício

De acordo. Encaminhe-se ao Gabinete da Secretaria de Gestão de Pessoas – GBSEGP para conhecimento e, após, à Diretoria-Geral para providências.

[*vide assinatura eletrônica*]  
**MATHEUS MEDEIROS MACHADO CARRION DE MACEDO**  
 Coordenador de Administração Pessoal

De acordo, encaminhe-se à Diretoria-Geral para apensar ao Processo nº 00200.018030/2019-34.

[*vide assinatura eletrônica*]  
**GUSTAVO PONCE DE LEON SORIANO LAGO**  
 Diretor da Secretaria de Gestão de Pessoas







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

**Processo nº 00200.018030/2019-34**  
**Despacho nº 1843/2020-DGER**

**Assunto:** Cumprimento do item “9.2.3” do Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário. Transformação de VPNI de FC Inerente em parcela compensatória. Vinculação da Administração às determinações do órgão de Controle Externo. Acórdão nº 1.255/2020-TCU/Plenário. Acórdão nº 3.145/2020-TCU/1ª Câmara. Acórdão nº 2285/2007-TCU/Plenário. ENCAMINHAMENTO, nos termos do art. 195 do RASF.

**Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário,**

Trata-se dos procedimentos executados pelo Senado Federal para o cumprimento das determinações constantes do Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário, especificamente quanto à metodologia de cálculo empregada na implementação do item “9.2.3”, alusivo à transformação de VPNI de Quintos/Décimos de função inerente em parcela compensatória, a seguir transcrito:

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

O Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário decorre de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a folha de pagamento do Senado Federal, portanto,





SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

resultante do exercício da função de Controle Externo e fundamentada no art. 71, IV, da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Preliminarmente, registre-se que o conjunto de ações necessárias ao adequado cumprimento do comando proferido em acórdãos do TCU requer, *a priori*, que sejam executadas avaliações lógico-sistêmicas para a compreensão do conteúdo e extensão da ordem exarada. Ressalte-se, sempre ao abrigo do ordenamento legal e jurisprudência vigentes.

A título de exemplo, diversas foram as consultas à Advocacia do Senado Federal para orientar os procedimentos e critérios que deveriam ser adotados pela Administração na execução do Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário. Subsidiariamente, ainda foram considerados os votos expressos, as manifestações técnicas, as considerações contidas nos recursos interpostos e os resultados dos julgamentos, todos encontrados no âmbito do processo ao qual se vincula o referido acórdão ou em outros processos correlacionados com a matéria examinada pelo Tribunal. A aplicação do acórdão é atividade complexa e que requer a observância dos estreitos limites legais, sem jamais se desviar da intenção definida no acórdão.

Importante frisar que toda a atividade de regularização e/ou saneamento dos achados apontados pelo órgão de Controle Externo está sujeita ao crivo e reexame da referida Corte, em sede de procedimentos de monitoramento, onde serão aplicadas técnicas próprias da atividade de auditoria para assegurar que a regularização ordenada pelo TCU foi adequada e completamente implementada pela unidade jurisdicionada (Senado Federal). Não se admite descompasso entre os ditames do acórdão e os atos executados pela Administração, não importa se para se eximir da ação corretiva ou se para ultrapassá-la. Em última análise, quaisquer omissões e/ou extrapolações poderão ser objeto de novo comando pelo TCU para refazer os correspondentes atos declarados desafinados com o acórdão.

<sup>1</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e **auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário**, e demais entidades referidas no inciso II; (Grifou-se)







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

Ademais, descumprir determinação do órgão de Controle Externo implica na responsabilização do agente público que lhe deu causa, com as cominações penais e pecuniárias pertinentes.

Remontando o conjunto de definições concretizadas pelo Senado Federal e as diretrizes traçadas para o Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário, destacamos o seguinte:

1. Classificar como Função Comissionada (FC) Inerente a função que for vinculada ao cargo e/ou à lotação do servidor, que não corresponda ao efetivo exercício de função de “direção”, “chefia” ou “assessoramento” e/ou que não tenha designação formal (Pareceres ADVOSF nºs 798/2018<sup>2</sup> e 353/2019<sup>3</sup>);
2. Reconhecer como ato formal de designação, ainda que por Processo de Movimentação de Servidor (PMS), o proferido por autoridade competente e publicado em meio próprio de divulgação à época do fato, sendo a designação um requisito necessário, mas não suficiente para descaracterizar a inerência da FC (Parecer nº 353/2019-ADVOSF);
3. Excluir as FC Inerentes e efetivar nova contagem de tempo de exercício das funções de confiança, na qual devem ser consideradas exclusivamente as funções efetivas de direção, chefia ou assessoramento, nos termos do item “9.2.3” do Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário e do Parecer nº 356/2018-ADVOSF<sup>4</sup>, conforme os Despachos da Diretoria-Geral nºs 1.818/2018<sup>5</sup> e 2.343/2018<sup>6</sup>.
4. Transformar as funções após 08/04/1998 (RE 638.115/CE) em parcela compensatória, conforme Parecer nº 427/2017-ADVOSF<sup>7</sup>;
5. Conceder incorporação de FC, observada a determinação do item “9.2.3”, em substituição às FC Inerentes indevidamente incorporadas como VPNI de Quintos/Décimos, em conformidade com o art. 3º da Lei

<sup>2</sup> NUP 00100.173928/2018-11

<sup>3</sup> NUP 00100.083710/2019-57

<sup>4</sup> NUP 00100.083683/2018-31

<sup>5</sup> NUP 00100.089142/2018-17

<sup>6</sup> NUP 00100.117486/2018-23

<sup>7</sup> NUP 00100.115590/2017-01





SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

- nº 8.911/1994 e os Acórdãos do Tribunal de Contas da União nº 993/2013-TCU-Primeira Câmara, nº 994/2013-TCU-Primeira Câmara, nº 8.249/2013-TCU-Primeira Câmara, e nº 2.000/2017-TCU-Plenário;
6. Transformar em parcela compensatória a diferença entre o valor das novas FC incorporadas (direção, chefia ou assessoramento) e o montante das FCs Inerentes excluídas (item “9.2.3”), assegurando-se a não ocorrência de decesso remuneratório, e absorvê-la com reajustes futuros, de acordo com o Despacho nº 1.752/2018-DGER<sup>8</sup>.

A questão que requer apreciação diz respeito à “metodologia de cálculo” para incorporação de Função de Confiança (FC), relacionado ao critério “5” acima e para o qual é indispensável citar o histórico das decisões já deliberadas no Senado Federal.

Inicialmente o Senado Federal adotou a metodologia de cálculo para a incorporação de Quintos/Décimos de FC estabelecida no Parecer nº 253/1998-ADVOSF<sup>9</sup>, em detrimento do art. 3º da Lei nº 8.911/1994, que definiu os critérios de incorporação de Quintos/Décimos de FC.

Sumariamente, a diferença entre os critérios do Parecer nº 253/1998-ADVOSF e do art. 3º da Lei nº 8.911/1994 reside em que:

- Método ADVOSF (Parecer nº 253/1998): **Admite** a acumulação de **tempos de exercício de FC**, ainda que **alternados**, para fins de incorporação e atualização de FC, feita sempre de forma acumulada e podendo ser aferida a qualquer tempo **para considerar a função mais elevada exercida pelo servidor**;
- Método Cronológico (art. 3º da Lei nº 8.911/1994): Observa rigorosamente a **sequência cronológica das FCs exercidas** pelo servidor para fins de incorporação ou de atualização de FC, sendo **computada sucessivamente, sem alternâncias, a cada novo exercício concluído (360 dias)**.

<sup>8</sup> NUP 00100.084780/2018-41

<sup>9</sup> De 11/11/1998, aprovado pelo Diretor-Geral em 10/05/1999







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

O Parecer nº 253/1998-ADVOSF foi posteriormente analisado no Parecer nº 154/2016-ADVOSF<sup>10</sup>, quando a Advocacia do Senado Federal (ADVOSF) afirmou a impossibilidade de revisão do referido critério em face do limite decadencial assentado no art. 54<sup>11</sup> da Lei nº 9.784/1999. Acrescentou que somente por determinação do Tribunal de Contas, seria possível sua correção.

O Parecer nº 154/2016-ADVOSF foi acolhido<sup>12</sup> pelo então Primeiro-Secretário, em 02/06/2016, para sentenciar que *considerando que a incorporação de quintos está constituída há mais de 5 anos (...) a Administração não pode, **por ato próprio**, alterar as situações constituídas*.

Ato seguido e visando instruir a execução das atividades da Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGP), a Diretoria-Geral exarou o Despacho nº 1.268/2016-DGER<sup>13</sup>, conforme a seguir:

Desse modo, determino a V. Sa. que não sejam revistas de ofício as VPNI's dos servidores ativos e inativos do Senado Federal nos termos do Despacho do Senhor Primeiro Secretário, **ficando, portanto, as alterações restritas aquelas que decorram de determinações do Tribunal de Contas da União no exercício de suas atribuições de Controle Externo.** (Grifou-se)

Como se vê, a decisão não admite interpretação diversa. Somente no cumprimento de determinação do Tribunal de Contas da União poderá ser alterada a metodologia de cálculo utilizada para a concessão de incorporação de Quintos/Décimos de FC.

Ocorre que, conforme disposto na decisão do Primeiro-Secretário acima referida, para cumprir a determinação do Tribunal de Contas da União para a transformação de FC Inerente em parcela compensatória, foi empregada a metodologia estabelecida no art. 3º da Lei nº 8.911/1994 e ratificada pelo TCU em diversos acórdãos que julgaram ilegais concessões de aposentadoria a servidores do Senado Federal e em acórdão de resposta a consulta da lavra do mesmo Tribunal.

O art. 3º da Lei nº 8.911/1994 assim especifica:

<sup>10</sup> NUP 00100.035106/2016-71

<sup>11</sup> Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decaiu em **cinco anos**, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. (Grifou-se)

<sup>12</sup> NUP 00100.085937/2016-94

<sup>13</sup> NUP 00100.090197/2016-16





## SENADO FEDERAL

### Diretoria-Geral

Art. 3º Para efeito do disposto no § 2º do art. 62 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o servidor investido em função de direção, chefia e assessoramento, ou cargo em comissão, previsto nesta Lei, **incorporará** à sua remuneração a importância equivalente à fração de **um quinto da gratificação do cargo ou função para o qual foi designado ou nomeado, a cada doze meses de efetivo exercício**, até o limite de cinco quintos.

(...)

§ 3º Quando mais de um cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento houver sido exercidos **no período de doze meses**, a parcela a ser incorporada terá como base de cálculo a exercida por maior tempo.

§ 4º Ocorrendo o exercício de cargo em comissão ou de função de direção, chefia ou assessoramento de nível mais elevado, **por período de doze meses, após a incorporação dos cinco quintos, poderá haver a atualização progressiva das parcelas já incorporadas**, observado o disposto no parágrafo anterior. (Grifou-se)

Além dos acórdãos singulares (Acórdãos nº 993/2013-TCU-Primeira Câmara, nº 994/2013-TCU-Primeira Câmara e nº 8.249/2013-TCU-Primeira Câmara) direcionados ao Senado Federal, onde o TCU julgou ilegal o cálculo de VPNI pelo critério do Parecer nº 253/1998-ADVOSEF, foi proferido pelo Tribunal de Contas da União o Acórdão nº 2.285/2007-TCU/Plenário:

9.1.2. dentro do **intervalo de 12 meses consecutivos de exercício de cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento**, escolhido para fins de atualização de quintos, **não é permitida a exclusão ou o expurgo de qualquer tempo de função comissionada**; (Grifou-se)

Referido acórdão foi emitido em resposta à consulta formulada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) ao TCU e, conforme o inciso XVII e § 2º da Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, acórdão emitido em resposta a consultas possui caráter normativo, sendo de observância obrigatória por toda a Administração. Vejamos:

Art. 1º **Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete**, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

XVII - **decidir sobre consulta** que lhe seja formulada por autoridade competente, **a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência**, na forma estabelecida no Regimento Interno<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução-TCU nº 246, de 30/11/2011:







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

(...)

§ 2º **A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.**

(...)

Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e **instruções normativas sobre matéria de suas atribuições** e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, **obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.** (Grifou-se)

Sobrevém que, no âmbito do processo administrativo nº 00200.018030/2019-34, ao responder questionamento feito pela Diretoria-Geral, a ADVOSF manifestou-se, por meio do Parecer nº 048/2020-NPADM/ADVOSF<sup>15</sup>, de forma contrária aos procedimentos de cálculo da VPNI pelo método cronológico no cumprimento da determinação de transformação de FC Inerente em parcela compensatória. Acrescenta que seria necessário revisar *todos os atos praticados em cumprimento ao Acórdão nº 2602/2013-Plenário do TCU*, e que teria sido contrariada a *decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário do Senado Federal nos autos do processo SIGAD nº 00200.008942/2014-93*. Destaques do Parecer:

(...) não é correta a alteração da metodologia de contagem da incorporação de quintos/décimos da forma como relatada na consulta. Em primeiro lugar, porque o Acórdão do TCU nº 2602/2013-Plenário determinou à Administração do Senado Federal, no item 9.2.3,1 adotar as medidas administrativas cabíveis visando a transformar a parcela referente ao pagamento da incorporação de quintos de FC e a vantagem prevista no art. 193 da Lei 8.112/1990 (FC/opção) concedidas a todos os servidores do Senado Federal, sem que tenham sido formalmente designados para o exercício de função comissionada de direção, chefia ou assessoramento, em desconformidade com os artigos 62 e 62-A da Lei 8.112/1990, 3º da Lei 8.911/1994, e 15 da Lei 9.527/1997, em parcela compensatória passível de atualização pelos índices gerais de reajuste aplicáveis às remunerações dos

Art. 2º Ao Tribunal de Contas da União assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, **expedir atos normativos sobre matérias de sua competência** e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, **obrigando ao seu cumprimento aqueles que lhe estão jurisdicionados, sob pena de responsabilidade, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.443, de 1992.**

(...)

Art. 264. **O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência**, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

(...)

§ 3º **A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.** (Grifou-se)

<sup>15</sup> NUP 00100.009714/2020-15





## SENADO FEDERAL

### Diretoria-Geral

servidores públicos, a ser absorvida por ocasião de promoção ou progressão na carreira, aumento de remuneração, reestruturação da carreira ou reajuste de qualquer natureza.

**Não consta do Acórdão citado determinação ao Senado Federal para que alterasse a metodologia de contagem de quintos/décimos, por ilegalidade dos critérios adotados pela Casa a partir do Parecer nº 253/1998-ADVOSF.**

(...)

Em relação à metodologia de contagem das funções comissionadas para fins de incorporação de quintos/décimos, além de não haver qualquer determinação do Tribunal de Contas da União para a revisão dos critérios aplicados aos servidores desta Casa, há decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário reconhecendo a decadência e, portanto, constitui determinação em sentido contrário, ou seja, constitui reconhecimento da estabilização dessas relações com o decurso do tempo, ressalvadas as exceções postas no Parecer nº 154/2016-ADVOSF.

Em conclusão, **somente o Tribunal de Contas da União poderá determinar a alteração da metodologia de contagem das funções comissionadas para fins de incorporação de quintos/décimos**, seja no julgamento da legalidade dos atos de aposentaria, hipótese em que afetará tão somente os inativos que participaram da relação jurídica processual, seja em decisão dirigida ao Senado Federal e que expressamente contemple a determinação de revisão dos atos em relação a todos os servidores.

(...)

Segundo orientação deste opinativo, **a Administração do Senado Federal deve cumprir com as determinações do Acórdão nº 2602/2013-Plenário do TCU, mantendo a metodologia de contagem de quintos/décimos contida no Parecer nº 253/1998-ADVOSF**, a qual somente poderá ser alterada por determinação do TCU, em processos de análise da legalidade do ato de aposentadoria ou em eventual decisão da Corte de Contas que determine ao Senado a revisão da metodologia a todos os servidores beneficiados.

**Para aqueles servidores que não foram afetados pelo cumprimento do Acórdão nº 2602/2013-Plenário do TCU, deve-se manter a metodologia de contagem de quintos/décimos contida no Parecer nº 253/1998-ADVOSF**, a qual somente poderá ser alterada por determinação do TCU, em processos de análise da legalidade do ato de aposentadoria ou em eventual decisão da Corte de Contas que determine ao Senado a revisão da metodologia a todos os servidores beneficiados. (Grifou-se)

De pronto e com a devida vênia, registre-se que essa não é a posição compartilhada pela Administração. Ratifica-se que não apenas não houve qualquer descumprimento à aludida determinação do Primeiro-Secretário, como a aplicação do critério de cálculo da VPNI se deu sob a esfera de determinação do órgão de Controle Externo, sendo







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

devidamente instruída e processada, observado o devido processo legal e os consectários do contraditório e da ampla defesa.

Para uma melhor compreensão do assunto, faz-se necessária a recomposição de todo o fundamento jurídico empregado para a execução do item “9.2.3” do Acórdão relativo à metodologia de cálculo.

Como visto, entende a Advocacia que, por não haver um comando expreso no Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário, não poderia a Administração, mediante a utilização do método cronológico, conceder as novas incorporações de FC em substituição à exclusão das FC Inerentes até então percebidas pelos servidores do Senado Federal.

Com o devido respeito à posição externada pela douta ADVOSF, a Administração tem a cognição de que não lhe caberia qualquer margem de discricionariedade na aplicação do Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário, no concernente ao item “9.2.3”, senão adotar o método cronológico. Vejamos os motivos:

1. É inequívoco que o TCU determinou que fossem excluídas todas as FCs Inerentes ilegalmente incorporadas pelos servidores do SF;
2. O TCU também comandou de forma explícita a transformação dessas FCs em parcelas compensatórias para absorção com quaisquer reajustes futuros;
3. É também claro que no texto do item “9.2.3” nada se menciona a respeito da possibilidade de incorporação de outras FC’s exercidas pelos servidores abarcados pelo Acórdão, desde que não sejam inerentes, por corresponderem ao efetivo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento;
4. Mesmo que, conforme já dito, não haja determinação expressa sobre a possibilidade de serem concedidas as incorporações de FC reputadas como “legais”, é fato que os servidores, uma vez firmada a ilegalidade de incorporação das FCs Inerentes, tenham o direito ao reconhecimento das correspondentes incorporações, na forma estrita da lei;
5. Ora, se a exclusão das incorporações de FC Inerente, por força de determinação do TCU, acarretaria, na maioria das situações, a integral





## SENADO FEDERAL

### Diretoria-Geral

transformação de VPNI de Quintos/Décimos em parcela compensatória, não seria justa a concessão de FCs de direção, chefia e assessoramento em substituição às FCs Inerentes excluídas, visto o teor do art. 62<sup>16</sup> da Lei nº 8.112/1990 e art. 3º da Lei nº 8.911/1994? Nessa seara, a Administração procedeu à revisão de todas as FCs exercidas pelos servidores até 08/04/1998, para permitir a incorporação daquelas FCs que fossem efetivamente decorrentes de funções de direção, chefia ou assessoramento. Por consequência, ao contrário da transformação em parcela compensatória por supressão integral de FCs Inerentes, somente foi transformada em parcela compensatória a diferença financeira entre “o valor relativo à FC Inerente excluída” e “o valor total das novas FCs incorporadas”. Deste modo, evitou-se não só um decesso remuneratório futuro pela absorção de reajustes, como, ao mesmo tempo, foi assegurada a plena legalidade de novos Quintos/Décimos de FC (VPNI) incorporados;

6. Não se trata de uma mera revisão de FCs incorporadas pelos servidores, por ato de ofício da Administração, mas circunscreve-se ao Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário. Decorre de extenso e dificultoso trabalho executado por diversas unidades do Senado Federal (estima-se mais de 1.000 processos individuais) objetivando analisar em detalhe toda a vida funcional do servidor, para avaliar se haveria ou não direito a

<sup>16</sup> Art. 62. Ao servidor investido em função de direção, chefia ou assessoramento é devida uma gratificação pelo seu exercício.

§ 1º Os percentuais de gratificação serão estabelecidos em lei, em ordem decrescente, a partir dos limites estabelecidos no art. 42.

§ 2º A gratificação prevista neste artigo incorpora-se à remuneração do servidor e integra o provento da aposentadoria, na proporção de 1/5 (um quinto) por ano de exercício na função de direção, chefia ou assessoramento, até o limite de 5 (cinco) quintos.

§ 3º Quando mais de uma função houver sido desempenhada no período de um ano, a importância a ser incorporada terá como base de cálculo a função exercida por maior tempo.

§ 4º Ocorrendo o exercício de função de nível mais elevado, por período de 12 (doze) meses, após a incorporação da fração de 5/5 (cinco quintos), poderá haver a atualização progressiva das parcelas já incorporadas, observado o disposto no parágrafo anterior.

§ 5º Lei específica estabelecerá a remuneração dos cargos em comissão de que trata o inciso II, do art. 9º, bem como os critérios de incorporação da vantagem prevista no parágrafo segundo, quando exercidos por servidor. (Grifou-se)







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

outras incorporações, exclusivamente por força do Acórdão e segundo normas regentes no momento da nova incorporação/substituição. Sendo essa possibilidade confirmada, a única medida cabível para tal feito foi a utilização do arcabouço legal vigente, consoante com o cumprimento estrito do art. 3º da Lei nº 8.911/1994 e dos correspondentes acórdãos do TCU já citados. Ressalte-se, por oportuno, que a revisão foi realizada unicamente para os servidores abrangidos pelo Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário;

7. Empregar o Parecer nº 253/1998-ADVOSF<sup>17</sup> como fundamento para as novas incorporações (substituições de FC) efetuadas no ano de 2018 não é hipótese que se reputa hígida. Implicaria não observar a legislação pertinente e as normas vinculativas do Tribunal de Contas da União, quando já se sabia irregular o procedimento. Seria o mesmo que ignorar a determinação do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário para que somente fosse revisto o critério do Parecer nº 253/1998-ADVOSF por determinação do órgão de Controle Externo;
8. A possibilidade aventada de que deveriam ter sido implementadas as novas parcelas de FC em oposição ao ordenamento legal, sabendo-se que as situações consolidadas pelo mencionado Parecer nº 253/1998-ADVOSF somente não foram revistas por força do óbice do prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/1999, ora afastada pelo Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário, caracterizaria ato irregular da Administração, sujeito às cominações legais e responsabilizações pertinentes.

<sup>17</sup> Parecer nº 154/2016-ADVOSF:

(...) Portanto, a metodologia adotada no Senado baseou-se em parecer desta Advocacia que considerou juridicamente correta a incorporação/substituição de quintos de cada designação, com base na Lei nº 8.112/90 e na Resolução do Senado nº 74/94. À época em que praticado o ato, portanto, a matéria era nova e estava em ampla discussão. Ao contrário, a recontagem foi feita conforme orientação jurídica da própria Administração. Quando editado o parecer não havia manifestação do TCU sobre a ilegalidade de tal critério. Desse modo, não havia entendimento pacífico sobre o tema quando emitido o parecer jurídico que embasou o ato administrativo.





SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

Outrossim, o órgão de Controle Interno foi consultado sobre a adequação da metodologia cronológica empregada no cumprimento do item “9.2.3” do Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário, tendo manifestado sua anuência ao referido critério no Parecer nº 01/2020-SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT<sup>18</sup>, com destaques a seguir:

Ao se criarem as parcelas compensatórias, observou-se que parte dos interessados foram beneficiados em suas incorporações pelo cômputo dos quintos com base na metodologia do Parecer nº 253/1998-ADVOSF. Uma vez que o TCU, em Acórdãos direcionados ao Senado Federal, julgou pela ilegalidade a percepção da vantagem alicerçada no entendimento adotado pela Casa, as unidades gestoras decidiram por revisar, apenas para os casos atingidos pela determinação 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, a forma de cálculo dos quintos, em consonância ao que dispõe a legislação geral sobre o tema, com destaque para o art. 8º, inc. I, da Lei nº 8.911/1994<sup>19</sup>.

Saliente-se que, em obediência ao princípio constitucional/estatutário de irredutibilidade dos vencimentos, tal procedimento foi viabilizado pela conversão da diferença entre os métodos de cálculo da VPNI (f=VPNI Parecer nº 253/1998 – VPNI Lei nº 8911/1994) em parcela compensatória, a fim de evitar decesso remuneratório direto.

(...)

Em exame da instrução processual do rito de contraditório em caso concreto, nota-se a existência de um fluxo bem estabelecido, que engloba diversas oportunidades de manifestação por parte do interessado, salientando, desde a sua comunicação inicial, a obediência à Lei nº 8.911/1994, que estabelece a contagem dos quintos a partir da primeira designação, em contraponto à metodologia do Parecer nº 253/1998-ADVOSF.

(...)

O segundo fator que possivelmente aponta para novas diretrizes sobre a aplicação da metodologia de cálculo com base no Parecer nº 253/1998-ADVOSF se relaciona à **diligência encaminhada em 05/06/2019 pelo TCU ao Senado Federal, por meio do Ofício nº 0145/2019-TCU/SecexAdministração**<sup>20</sup>.

Nele, a **Corte de Contas solicita**, com base em informação fornecida por esta **AUDIT no âmbito do processo de tomada de contas referente ao exercício de 2017**, amplo levantamento abarcando **informações** cadastrais e fichas

<sup>18</sup> NUP 00100.038065/2020-51

<sup>19</sup> Art. 8º Ficam mantidos os quintos concedidos até a presente data, de acordo com o disposto na Lei nº 6.732, de 4 de dezembro de 1979, considerando-se, inclusive, o tempo de serviço público federal prestado sob o regime da legislação trabalhista pelos servidores alcançados pelo art. 243 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observadas, para este efeito, as seguintes prescrições:

I - a **contagem do período de exercício terá início a partir do primeiro provimento** em cargo em comissão, função de confiança ou função gratificada, integrantes, respectivamente, dos Grupos-Direção e Assessoramento Superiores e Direção e Assistência Intermediárias, instituídos na conformidade da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou em cargo de natureza especial previsto em lei; (Grifou-se)

<sup>20</sup> NUP 00100.077731/2019-33







## SENADO FEDERAL

### Diretoria-Geral

financeiras dos servidores (ativos/inativos) e pensionistas que se beneficiam, entre outras ilegalidades, do pagamento de quintos calculados com fulcro no Parecer nº 253/1998-ADVOSF. Destaque-se que o inteiro teor da diligência pode ser visualizado no processo nº 00200.010151/2019-38.

(...)

Sob a ótica do gerenciamento de riscos, aspecto central que subsidia o exame do tema por parte desta AUDIT<sup>21</sup>, entende-se que a SEGP atuou tempestivamente quando do cumprimento do item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, vez que, dentro do princípio da legalidade, conforme debatido no presente Parecer, unificou os procedimentos de conversão das VPNI oriundas de funções inerentes ao recálculo com base na Lei nº 8.911/1994. O principal objetivo, haja vista o hercúleo esforço empregado para proceder as mais de mil atualizações de quintos contempladas pela determinação do TCU, é garantir a legalidade na concessão do direito e otimizar o uso dos recursos, adequando os pagamentos por oportunidade do cumprimento do Acórdão.

(...)

Objetivamente, ainda que a maior parte dos questionamentos da DGER estejam respondidos ao longo do presente Parecer, concluímos para cada item da consulta:

1) **É correta a metodologia de contagem da incorporação de quintos/décimos utilizada pela Casa ao proceder às revisões decorrentes da aplicação do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, para ativos e inativos?**

**Sim. Considerando: as reiteradas manifestações do TCU (Acórdãos nºs 993, 994 e 8249/2013-TCU/1ª Câmara) pela ilegalidade da incorporação da VPNI com base no Parecer nº 253/1998-ADVOSF; a obrigatoriedade de proceder às revisões das situações dos servidores beneficiados pelo pagamento de quintos vinculados ao exercício de funções comissionadas inerentes, com mobilização de numerosos recursos para sua consecução; o princípio da eficiência que rege a Administração Pública; a avaliação de riscos empreendida pelo gestor ao contemplar os possíveis impactos operacionais envolvidos caso ocorra determinação do TCU sobre o assunto; o respeito à condição adquirida, ao se converter a incorporação ilegal em parcela compensatória, a fim de evitar o decesso remuneratório direto; entendemos ser procedente adequar os pagamentos das incorporações dos quintos ao que define a Lei nº 8.911/1994 por oportunidade do cumprimento do Acórdão.**

2) Uma vez que as concessões de aposentadoria e pensão se tratam de atos novos, e considerando o posicionamento já consolidado pelo TCU, poder-se-ia alterar a metodologia de cômputo da VPNI para todos os servidores,

<sup>21</sup> A missão da AUDIT é contribuir, de forma objetiva e independente, para o aprimoramento da gestão e da governança do Senado, aumentando e protegendo seu valor organizacional por meio de auditorias, de consultorias e de promoção de conhecimento baseadas em riscos.





## SENADO FEDERAL

### Diretoria-Geral

independente do exercício de função inerentes, quando ocorrerem as referidas concessões?

Para novas concessões, em cumprimento à decisão da Diretoria-Geral exarada no Despacho nº 1268/2016-DGER, acerca da aplicação do Parecer nº 253/1998-ADVOSF, com a determinação de que não devem ser efetuadas modificações de ofício, apenas por provocação do TCU, **avaliamos que momentaneamente as revisões devem ocorrer somente para os servidores atingidos pelo item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário**, até que haja decisão em caráter definitivo sobre o assunto.

(...)

3) O entendimento acerca da sistemática de contagem contido nos Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara, teria seu alcance restrito aos inativos, por terem sido proferidos por ocasião do julgamento de aposentadorias por aquela Corte de Contas, não alcançando esta Casa Legislativa como um todo?

Esse ponto é o mais controverso, em nossa concepção. Não pairam dúvidas que os referidos julgados se referem a atos de inativação. Diversamente, o Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário é vinculante a todos os servidores (ativos/inativos) e pensionistas que sejam beneficiados pelo exercício de funções inerentes.

Isso exposto e considerando o que prevê o art. 114, da Lei nº 8.112/1990, bem como a diligência recentemente encaminhada pelo TCU, por meio do Ofício nº 0145/2019-TCU/SecexAdministração, para levantamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas cujo pagamento de quintos abrange o cômputo com base no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, coube ao gestor, sob a égide do gerenciamento de riscos operacionais e para se alinhar à forma de cálculo efetuada por toda a Administração Pública, estender o procedimento de revisão aos ativos, com a razoabilidade de resguardar situações pretéritas percebidas de boa-fé, ao se optar pela criação de parcela compensatória, a ser absorvida somente por ocasião de reajustes.

Ainda que se assista lógica à argumentação da ADVOSF, não é operacionalmente razoável, haja vista o pleno andamento de centenas de revisões atinentes aos servidores ativos, a modificação de entendimento por parte da Casa.

4) Caso a sistemática de contagem divirja conforme a situação funcional do servidor, nos casos de aplicação do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, poderia a COBEP alterar tal metodologia no momento da concessão de aposentarias e pensões, a fim de garantir tratamento igualitário aos inativos? Incluindo aqueles que não exerceram função classificada como inerente?

Conforme destrinchado na segunda questão da consulta, em consonância com a decisão publicada no Despacho nº 1268/2016-DGER, acerca da aplicação do Parecer nº 253/1998-ADVOSF, avaliamos, em sugestão conservadora, que momentaneamente **as revisões devem ocorrer somente para os servidores atingidos pelo item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário**, até que haja decisão em caráter definitivo sobre o assunto.







## SENADO FEDERAL

### Diretoria-Geral

5) As funções inerentes devem ser excluídas da contagem para a incorporação de quintos/décimos independentemente ou não de terem sido elas especificamente incorporadas, ou seja, mesmo que tenham unicamente contribuído para a incorporação de uma função comum?

Acerca desse ponto, comungamos com a ADVOSF pela exclusão das funções comissionadas inerentes para cálculo de incorporações. O Acórdão da Folha de Pagamento se posiciona pela ilegalidade da utilização de funções desse tipo para a percepção de VPNI. Ao se determinar a conversão em parcela compensatória dos valores, há o objetivo de preservar o aspecto financeiro do servidor que se beneficiou de boa-fé, sem desejar, por outro lado, considerá-la para os demais fins legais.

6) Caso seja adotado pelo STF o voto proferido pelo relator no RE nº 638.115, qual seria a repercussão desse entendimento no âmbito do Senado Federal?

A priori, saliente-se que o supracitado RE abarca o exame sobre a legalidade da incorporação de quintos no período compreendido entre 08/04/1998 e 04/09/2001.

Ainda que trate de ilegalidade distinta no âmbito dos quintos, a decisão do STF pavimenta diretriz a ser seguida na Administração Pública, inclusive pelo TCU, no sentido de disseminar a aplicação de parcela compensatória em substituição de ilegalidades, consoante pormenorizado no presente Parecer.

No caso específico, ao surgir determinação semelhante endereçada ao Senado Federal em relação à aplicação do Parecer nº 253/1998-ADVOSF, **grife-se que o procedimento ora realizado pela SEGP vai ao encontro da atual jurisprudência emanada pelo STF.** (Grifou-se)

Adicionalmente, é fundamental mencionar que o Tribunal de Contas da União não se furtou ao seu poder/dever de monitorar o cumprimento do Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário. Neste sentido, foi realizada inspeção sobre todas as ações executadas pelo Senado, conforme consta do processo nº TC-013.680/2019-6, incluindo o item “9.2.3”. A seguir transcrevemos trechos do Relatório de Inspeção de autoria da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP) e do voto do Ministro Relator Marcos Bemquerer:

#### 1.4 - Metodologia utilizada

10. Durante o planejamento e a execução da inspeção, foram levantadas informações acerca do cumprimento do Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário constantes nos autos do TC 019.100/2009-4, bem como por meio do Ofício 3609/2019-TCU/Sefip, de 2/8/2019 (peça 8), reiterado pelo Ofício 6124/2019-TCU/Sefip, de 6/12/2019 (peça 15), encaminhados à Diretoria-Geral do Senado Federal.

11. A fim de atingir os objetivos da fiscalização foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: análise documental; pesquisa em sistemas informatizados e sítios eletrônicos; confronto de informações e documentos;





## SENADO FEDERAL

### Diretoria-Geral

comparação com a legislação, a jurisprudência do TCU e Supremo Tribunal Federal.

(...)

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

(...)

31. Cumpre destacar que, com o aumento salarial ocorrido em janeiro/2019, já foi absorvida parte das parcelas compensatórias. Para os servidores ativos abrangidos pela decisão, a planilha demonstrativa está acostada na peça 17, p. 21-38. Nas planilhas constantes na peça 17, p. 41-58, constam os servidores inativos que foram abrangidos pela determinação do item 9.2.3. O Senado Federal esclarece que aqueles servidores que tiveram transformada em parcela compensatória a vantagem de incorporação de décimos (VPNI) em decorrência de ato de aposentadoria ou por determinação do TCU não foram incluídos nessa planilha.

(...)

Análise

47. Sobre as providências ultimadas pelo Senado Federal, consignadas no Despacho n. 1.818/2018-DGER, posteriormente retificado pelo Despacho n. 2.343/2018-DGER, verificou-se que estão sendo ultimadas as providências necessárias para o cumprimento da determinação do Tribunal.

(...)

51. Nos processos referentes a cada servidor, a Administração do Senado Federal recompôs a situação individual da VPNI referente a quintos/décimos a fim de verificar qual seria a real composição desconsiderando os períodos de função inerente.

52. Assim, nas planilhas da peça 17, p. 21-38, servidores ativos, a metodologia de ajuste foi demonstrada da seguinte maneira (...)







## SENADO FEDERAL

### Diretoria-Geral

53. No caso dos servidores inativos, peça 17, p. 41-58, a memória de cálculo foi construída conforme abaixo, incluindo a parcela de opção (...)

54. Observou-se que **não há reparos a fazer nos cálculos que estão sendo realizados pelo Senado Federal para a absorção das vantagens concedidas sem amparo legal.** Cabe registrar que parte das parcelas compensatórias já foram absorvidas por ocasião do aumento salarial concedido em janeiro/2019.

(...)

66. Portanto, **em sede de monitoramento do item 9.2.3 do Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário**, com amparo no art. 243 do Regimento Interno do TCU, **conclui-se que a determinação desta Corte de Contas**, no que concerne a transformação da parcela referente ao pagamento de incorporação de quintos de FC e a vantagem prevista no art. 193 da Lei 8.112/1990 (FC/opção) sem que os servidores tenham sido formalmente designados para o exercício de função comissionada de direção, chefia ou assessoramento, em parcela compensatória passível de absorção, **está sendo adequadamente cumprida pelo Senado Federal.**

(...)

### PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

(...)

8. A Sefip analisou uma a uma as determinações e a recomendação dirigidas ao Senado Federal, conforme sintetizo a seguir (...)

8.3. subitem 9.2.3: a) parecer da Advocacia do Senado concluiu que “a designação formal não convalida a ilegalidade decorrente das atribuições da FC inerente [que] não corresponderem a funções de direção, chefia ou assessoramento” e que seria necessário observar “se as funções incorporadas atendiam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, em observância ao art. 62 da Lei 8.112/1990”; b) a administração do Senado identificou “rol de funções inerentes, com característica de parcela remuneratória de natureza permanente, além do critério da falta de designação formal”, com extensa análise sobre as atribuições das funções comissionadas; c) a partir dessas balizas, foram estabelecidos o rol de funções incorporadas indevidamente e os procedimentos necessários para regularização dos casos identificados; d) nos processos relativos a cada servidor, a administração recompôs a situação individual da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI referente a quintos/décimos, a fim de verificar qual seria a real composição, desconsiderando os períodos de função inerente ao cargo; e) **não há reparos a fazer nos cálculos realizados pelo Senado Federal para a absorção das vantagens concedidas sem amparo legal**; f) sobre as razões apresentadas na peça 152 do TC-019.100/2009-4, objeto da determinação do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, esclarece-se que: i) os critérios adotados no Despacho 1.818/2018-DGER/SF (retificado pelo Despacho 2.343/2018-DGER) estão em conformidade com o prescrito no subitem 9.2.3 do Acórdão 2.602/2013 – Plenário; ii) ao aplicar a decisão desta Corte, a Diretoria-Geral do Senado buscou a interpretação mais assertiva do conteúdo do referido dispositivo e está cumprindo integralmente o comando do Tribunal, tendo





## SENADO FEDERAL

### Diretoria-Geral

incluído no procedimento outras vantagens que foram concedidas sem amparo legal, conforme decisão interna daquela Casa Legislativa; e iii) não se constatou qualquer extrapolação no cumprimento de determinação do Tribunal; e g) determinação atendida;

(...)

10. As análises que constam do Relatório precedente (com os documentos que as acompanham) e o resumo acima indicam que o Senado Federal está atendendo aos comandos do Tribunal fixados no Acórdão de referência, interpretação com a qual estou de acordo.

(...)

17. Como se percebe, **as providências tomadas pelo Senado Federal indicam aderência à imposição prevista no subitem 9.2.3 do Acórdão 2.602/2013 – Plenário**, razão pela qual a determinação pode ser considerada atendida. (Grifou-se)

Como se vê, a área técnica do TCU debruçou-se sobre os cálculos efetuados pelo SF, após requerer a apresentação de planilhas de cálculo contendo a relação analítica de todos os servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas) que tiveram a transformação de VPNI em parcela compensatória. É relevante registrar que a SEFIP afirmou não haver reparos a fazer sobre os cálculos efetuados pelo Senado.

Deste modo, o Acórdão nº 1.255/2020-TCU/Plenário, ao apreciar as conclusões do Relatório de Inspeção e voto do Ministro relator, considerou cumpridas todas as determinações contidas no Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário<sup>22</sup>.

Não bastasse a conclusão de completa observância das determinações do Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário pela Corte de Contas, houve um novo pronunciamento do Tribunal a respeito da irregularidade do critério contido no Parecer nº 253/1998-ADVOSF. Trata-se do Acórdão nº 3.145/2020-TCU/1ª Câmara, que julgou ilegal a aposentadoria de servidor do Senado. Vejamos os destaques do voto do Ministro relator Benjamin Zymler:

7. Outra irregularidade apontada pela Sefip refere-se ao pagamento da vantagem dos “quintos” — que vem a ser a fração incorporada pelo servidor efetivo ativo. ano a ano, da função de confiança exercida — após 8/4/1998, matéria essa objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 638.115/Ceará (rel. Ministro Gilmar Mendes), com repercussão geral, no qual foi fixada a seguinte tese (...)

10. Ademais, **verifico outra irregularidade no pagamento dos “quintos”, a saber, a incorporação de função sem observância de ordem cronológica do tempo de exercício**, obviamente com o intuito de assegurar a incorporação

<sup>22</sup> 9.1. considerar cumpridas as determinações expedidas por este Tribunal ao Senado Federal, por meio do Acórdão 2.602/2013 – Plenário, nos termos do art. 240 do Regimento Interno/TCU;







## SENADO FEDERAL

### Diretoria-Geral

de função mais elevada que aquela exercida por mais tempo no interstício de 12 meses.

11. Consta do campo “Esclarecimentos do Gestor de Pessoal” do formulário Sisac a seguinte informação:

*“Cabe ressaltar que verificamos a incompatibilidade na metodologia da contagem de incorporação de quintos/décimos segundo o § 3º do art. 3º da Lei nº 8.911/1994, visto que a vantagem foi calculada conforme sistemática adotada pelo Senado Federal com base nos Pareceres nº 253/1998 e 37/2000 da Advocacia do Senado, que entendeu que o cômputo dos tempos de gratificação podem ser agrupados por símbolo, independentemente do início e término do exercício, de ser ele ininterrupto ou não, atribuindo-se uma parcela para cada período de 365 dias, contando-se a partir da maior para a menor. Esta SERH elaborou consulta à Secretaria de Controle Interno a respeito da divergência da contagem, respondida por meio do Parecer nº 268/2014-COADRH/SCISF, em que alegou que não poderia se manifestar em caso concreto em fase de instrução, mas somente analisar os atos 'a posteriori', não opinando sobre a manutenção ou correção do cálculo da vantagem. Dessa forma, a vantagem quintos/décimos incorporados não foi alterada, permanecendo na proporção que servidor vinha recebendo na atividade.”*

12. Como se vê, o Senado não observou as disposições do (revogado) art. 3º da Lei 8.911/1994, do qual claramente se extrai que a incorporação de “quintos” deve considerar a sequência cronológica das funções exercidas, de modo a assegurar a incorporação da função exercida por maior tempo dentro de cada período de 12 meses de exercício de função:

*“Art. 3º Para efeito do disposto no § 2º do art. 62 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o servidor investido em função de direção, chefia e assessoramento, ou cargo em comissão, previsto nesta Lei, incorporará à sua remuneração a importância equivalente à fração de um quinto da gratificação do cargo ou função para o qual foi designado ou nomeado, a cada doze meses de efetivo exercício, até o limite de cinco quintos. (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)*

*§ 1º Entende-se como gratificação a ser incorporada à remuneração do servidor a parcela referente à representação e a gratificação de atividade pelo desempenho de função, quando se tratar de cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento dos Grupos: Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Cargo de Direção - CD. (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)*

*§ 2º Quando se tratar de gratificação correspondente às funções de direção, chefia e assessoramento do Grupo - FG e GR, a parcela a ser incorporada incidirá sobre o total desta remuneração. (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)*

*§ 3º Quando mais de um cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento houver sido exercidos no período de doze meses, a parcela a ser incorporada terá como base de cálculo a exercida por maior tempo.*

*§ 4º Ocorrendo o exercício de cargo em comissão ou de função de direção, chefia ou assessoramento de nível mais elevado, por período*





## SENADO FEDERAL

### Diretoria-Geral

*de doze meses, após a incorporação dos cinco quintos, poderá haver a atualização progressiva das parcelas já incorporadas, observado o disposto no parágrafo anterior. (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)”*

13. **Muitas vezes o período de 12 meses a que se refere o art. 3º da Lei 8.911/1994 não é contínuo, mas nunca pode ser intercalado. É dizer, não pode o gestor, a seu bel-prazer, agrupar os períodos de exercício de função, desconsiderada a ordem cronológica, com o intuito de assegurar ao servidor incorporação mais vantajosa.**

14. A melhoria dos valores incorporados se dava de duas formas: i) por meio de incorporação de novas parcelas de “quintos”; b) pela atualização das parcelas, quando, após a incorporação de 5/5, o servidor houvesse completado um novo interstício de 12 meses de exercício de função.

15. Nessa linha foi a deliberação proferida no TC 023.643/2006-0 (Acórdão 2285/2007-Plenário, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), que versava sobre consulta realizada pelo Presidente o Tribunal Superior do Trabalho sobre a forma de apuração de tempo para fins de atualização de “quintos”. (...)

16. A despeito de se referir à atualização de “quintos”, o raciocínio de todo se aplica à incorporação da vantagem.

17. Em nenhum momento a lei autoriza o administrador a “pinçar” os dias de exercício de cada função para, posteriormente, conceder a incorporação de “quintos”. Não fosse observada uma sequência cronológica não seria possível conceder ao servidor 1/5 a cada 12 meses de exercício de funções, pois seria necessário aguardar indefinidamente para verificar as funções exercidas ao longo da vida funcional. Como a prática administrativa sempre foi a de conceder ao servidor o “quinto” tão logo fosse incorporado, pode-se concluir que a alteração do procedimento do Senado alterou um ato jurídico perfeito, que já havia surtido efeitos financeiros.

18. **Assim sendo, mostra-se totalmente desarrazoado e lesivo ao Erário o procedimento de agrupar os dias exercidos de função comissionada pelo servidor conforme a função exercida, com inobservância da ordem cronológica, com objetivo de assegurar a percepção da vantagem em patamares superiores aos devidos.**

19. No caso concreto, o interessado (...) recebe 4/5 de FC 7 e 1/5 de FC 3, sendo certo que, de 1º/2/1983 até 26/3/1998, não houve um único interstício de 12 meses no qual o servidor tenha exercido a FC 7 por mais de 6 meses. Na verdade, ele as exerceu esporadicamente, em períodos de até 20 dias. Apenas a partir de 27/3/1998, até 4/9/2001, o interessado se manteve continuamente nessa função.

20. Portanto, caso fosse possível incorporar “quintos” após 8/4/1998, o interessado deveria ter incorporado/atualizado 3/5 de FC 7 e não 4, de acordo com as informações constantes do campo “discriminação dos tempos em funções comissionadas”.

21. Ora, certamente o servidor incorporou seus “quintos” na sequência de seu exercício e, uma vez finda a incorporação, por força dos dispositivos legais, o Senado não apenas atualizou as parcelas incorporadas como também promoveu um rearranjo do tempo de exercício de função, agrupando os dias de exercício da FC 7 de modo a assegurar a concessão do 4º “quinto” dessa







## SENADO FEDERAL

### Diretoria-Geral

função, em substituição a 1/5 de FC 3. **Tudo isso com um único objetivo: assegurar a melhor combinação possível para fins de incorporação da vantagem prevista no art. 3º da Lei 8.911/1994.**

22. Dessarte, além da inconstitucionalidade do pagamento da rubrica “opção” após o advento da EC 20/1998, o **Senado** não somente promoveu a atualização de “quintos” (supostamente com base na Medida Provisória 2225/2001), o que está em desacordo com o entendimento do Tribunal sobre a matéria e com o decidido pelo STF no RE 638.115/Ceará, como também **deixou de observar a sistemática prevista na legislação** para favorecer indevidamente o servidor em detrimento dos cofres públicos. (Grifou-se)

Via de regra, os acórdãos que julgam atos singulares professam comandos saneadores unicamente do ato em apreço, sem, contudo, externar orientações de caráter geral. Todavia, ao exarar o Acórdão nº 3.145/2020-TCU/1ª Câmara, o TCU incluiu determinações específicas<sup>23</sup> para a anulação do ato de aposentadoria analisado e determinação de caráter geral destinada a repelir a ilegalidade do critério esposado no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, nos termos do item “9.4”:

**9.4. orientar o Senado Federal que somente se admitirá o pagamento temporário dos “quintos”, com base na modulação estipulada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 638.115/CE, se houver correção das parcelas incorporadas, na forma exposta no voto condutor do presente acórdão.** (Grifou-se)

Portanto, é nítida a orientação da Corte de Contas sobre a irregularidade do critério aplicado por força do Parecer nº 253/1998-ADVOSF. É também irrefutável que o cumprimento do item “9.2.2”<sup>24</sup> do Acórdão nº 1.255/2020-TCU/Plenário, que determina transformação de todas as FC exercidas após 08/04/1998, em consonância como RE

<sup>23</sup> Itens “9.1” até “9.3” do Acórdão nº 3.145/2020-TCU/1ª Câmara:

9.1. **considerar ilegal a concessão de aposentadoria** ao sr. (...) e negar registro ao respectivo ato;

9.2. **dispensar a devolução dos valores recebidos indevidamente**, mas de boa-fé, nos termos do Enunciado 106 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal;

9.3. determinar ao Senado Federal que **adote as seguintes providências**:

9.3.1. **dê ciência ao interessado** do inteiro teor desta decisão no prazo de quinze dias e faça juntar a estes autos o comprovante de notificação nos quinze dias subsequentes;

9.3.2. **suspenda os pagamentos efetuados com base no ato ora impugnado** no prazo de quinze dias;

<sup>24</sup> 9.2.2. **deve-se verificar a origem do pagamento de “quintos”, se advindos de decisão judicial transitada em julgado ou não ou ainda de decisão administrativa e, na hipótese em que não houver decisão judicial passada em julgado ou quando se tratar de decisão administrativa, a vantagem de “quintos” incorporada com fulcro em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 a 4/9/2001 deve ser destacada e transformada em “parcela compensatória” a ser absorvida por reajustes futuros concedidos nos proventos, na linha da solução definitiva da controvérsia conferida à matéria pela Suprema Corte, por meio do RE 638.115/CE, e consoante o Acórdão 442/2020 – 2ª Câmara (rel. min. subst. Marcos Benquerer Costa); (Grifou-se)**





SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

638.115/CE do STF, se dê pela estrita observância do item “9.4” do Acórdão nº 3.145/2020-TCU/1ª Câmara.

Isso porque:

1. O TCU, por autovinculação<sup>25</sup>, aderiu ao entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no RE 638.115/CE, segundo o qual *ofende o princípio da legalidade a decisão que concede a incorporação de quintos pelo exercício de função comissionada no período de 8/4/1998 até 4/9/2001, ante a carência de fundamento legal*<sup>26</sup>;
2. No item “9.2.2” do Acórdão nº 1.255/2020-TCU/Plenário, o TCU determinou ao Senado Federal a análise das situações funcionais de todos os servidores ativos e inativos para observar a modulação definida pelo STF<sup>27</sup>, procedendo à: i) manutenção das FCs incorporadas por força de decisão judicial transitada em julgado; ii) transformação das FCs incorporadas por decisão administrativa ou decisão judicial sem trânsito em julgado e absorção com quaisquer reajustes futuros;
3. O TCU informou que não admitirá a transformação de quintos referida no RE 638.115/CE em desacordo com a metodologia cronológica (item “9.4” do Acórdão nº 3.145/2020-TCU 1ª Câmara).

É cabível citar, ainda, que diversos atos singulares de alteração de aposentadoria e pensão, decorrentes da transformação de FCs Inerentes em parcela compensatória, em que foi

<sup>25</sup> 24. Registre-se que ao relatar o TC-030.507/2019-7 sintetizei os principais entendimentos desta Corte de Contas e do STF acerca do pagamento da vantagem em questão (“quintos”), bem como defendi a **autovinculação do TCU às decisões da Suprema Corte proferidas em Recurso Extraordinário, colhido e julgado pela sistemática da repercussão geral (no caso, o RE 638.115/CE), sob os fundamentos da coerência, da estabilidade, da integridade da jurisprudência, consoante a previsão expressa do CPC (art. 926), e em atenção à “unidade ao direito” e à segurança jurídica**. Essa tese recebeu acolhida da 2ª Câmara, por meio do Acórdão 442/2020. (Grifou-se)

<sup>26</sup> RE 638.115-RG/CE, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 395), DJe de 3/8/2015.

<sup>27</sup> Acórdão publicado no DJe nº 113, em 08/05/2020:

(...) 10. Embargos de declaração parcialmente acolhidos, com efeitos infringentes, para reconhecer indevida a cessação imediata do pagamento dos quintos quando fundado em decisão judicial transitada em julgado. Quanto às verbas recebidas em virtude de decisões administrativas, apesar de reconhecer-se sua inconstitucionalidade, modulam-se os efeitos da decisão, determinando que o pagamento da parcela seja mantida até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores. Por fim, quanto às parcelas que continuam sendo pagas em virtude de decisões judiciais sem trânsito em julgado, também modulam-se os efeitos da decisão, determinando que o pagamento da parcela seja mantida até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores.







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

utilizada a metodologia pelo método cronológico, foram apreciados pelo TCU e homologados para registro.

De todo o exposto, é possível concluir que não cabe discricionariedade ao Senado Federal no cumprimento das determinações da Corte de Contas<sup>28</sup>. De igual modo, não cabe ao Senado Federal cumprir determinação do TCU em desacordo com as normas de caráter geral<sup>29</sup> e comandos específicos exarados por aquele órgão, sob pena de responsabilização dos agentes que descumprirem suas ordens. O entendimento sustentado pela Administração é o de que todos os comandos recebidos foram integralmente observados e não ensejam correções, visto que condizentes com: 1º) as determinações do Tribunal de Contas da União, órgão no exercício da função constitucional de Controle Externo, e com; 2º) a determinação do Primeiro-Secretário, a quem compete superintender as atividades administrativas desta Casa Legislativa.

Assim sendo e considerada a competência referida no art. 195<sup>30</sup> do RASF, submete-se à apreciação de Vossa Excelência o seguinte:

1. Considerar cumprido, nos estritos termos do arcabouço normativo, leis vigentes e determinações específicas do Tribunal de Contas da União, o item “9.2.3” do Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário, especificamente quanto à aplicação do método cronológico de incorporação de novas FCs em substituição às FC Inerentes excluídas por determinação do TCU, ratificando que a nova concessão deve observar estritamente o art. 3º da Lei nº 8.911/1994, os diversos acórdãos de julgamento ilegal de concessões do Senado Federal, o Acórdão nº 2.285/2007-TCU/Plenário, de caráter normativo, o Acórdão nº 3.145/2020-TCU/1ª Câmara e o julgamento proferido no Acórdão nº

<sup>28</sup> NUP 00100.030138/2016-81 - Parecer nº 141/2016-ADVOSF:

Ao Tribunal de Contas da União compete, no exercício de sua função constitucional, apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões (art. 71, III, CF). **A decisão do TCU tem caráter impositivo e vinculante para a Administração. Sob pena de responsabilização do administrador público, incumbe-lhe dar cumprimento à decisão do TCU, nos termos do art. 58 da Lei nº 8.443/92.** Assim, o Senado deve adotar as providências necessárias ao cumprimento do Acórdão e dar ciência das providências adotadas para cumprimento da decisão. (Grifou-se)

<sup>29</sup> Acórdão nº 2285/2007-TCU/Plenário – Resposta à consulta que vincula a Administração

<sup>30</sup> Art. 195. À Primeira-Secretaria do Senado Federal compete assessorar o **Primeiro-Secretário do Senado Federal em sua missão institucional de superintender os serviços administrativos e realizar a supervisão geral do Senado Federal**, segundo as diretrizes fixadas pela Comissão Diretora, neste regulamento e na legislação, respeitadas as competências específicas dos demais membros da Mesa. (Grifou-se)





## SENADO FEDERAL

### Diretoria-Geral

- 1.255/2020-TCU/Plenário, no qual o próprio Tribunal referendou os cálculos do Senado;
2. Ratificar o entendimento de que quaisquer determinações do TCU para a revisão de incorporações de FC (VPNI de Quintos/Décimo) sejam executadas observando-se as orientações daquela Corte, nos termos do Acórdão nº 3.145/2020-TCU/1ª Câmara;
  3. Corroborar o entendimento de que o cumprimento do item “9.2.2” do Acórdão nº 1.255/2020-TCU/Plenário, que trata da revisão de VPNI decorrente de FC incorporada após 08/04/1998, dar-se-á pela observância do critério cronológico de incorporação de FC (VPNI Quintos/Décimos), conforme item “9.4” do Acórdão nº 3.145/2020-TCU/1ª Câmara.

Brasília, 11 de agosto de 2020.

*(assinado eletronicamente)*

**ILANA TROMBKA**  
Diretora-Geral







**SENADO FEDERAL**  
Primeira Secretaria

Processo nº. 00200.018030/2019-34

Consulta. Metodologia de cálculo. Incorporação de quintos/décimos de servidores do Senado, em cumprimento do item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário.

Senhora Diretora-Geral,

Trata-se de dúvida jurídica acerca da metodologia de cálculo utilizada na contagem de quintos/décimos de funções comissionadas exercidas por servidores do Senado, em cumprimento do item 9.2.3 do Acórdão 2602/2013-TCU/Plenário, que determinou a transformação da VPNI decorrente de função inerente ao cargo/lotação em parcela compensatória, a ser absorvida por ocasião de promoção ou progressão na carreira, aumento de remuneração, reestruturação da carreira ou reajuste de qualquer natureza.

A Diretoria-Geral inicialmente formulou consulta sobre a adequação da metodologia que foi empregada *“para os casos atingidos pelo Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário”*, quando *“passou a aplicar, como procedimento de revisão de incorporação, a contagem contínua de funções exercidas, prevista nos extintos art. 62 da Lei nº 8.112/90 e §3º do art. 3º da Lei nº 8.911/94”*, relatando que *“na referida análise foram incluídos todos os servidores que em alguma data exerceram função classificada como inerente, independentemente da função ter sido ou não incorporada para efeitos de VPNI.”*

Além disso, a Diretoria-Geral esclareceu que, *“ao dar cumprimento ao Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, mediante a exclusão dos períodos de exercício de funções inerentes, aplicou a contagem contínua (ordem cronológica) de funções exercidas para todos os processos administrativos instaurados para a análise das funções inerentes incorporadas por servidores ativos, mesmo para aqueles em que os referidos servidores haviam sido beneficiados pela sistemática prevista no Parecer nº 253/1998-ADVOSF.”*

Ademais, a Diretoria-Geral destacou que *“a Casa não realiza de ofício a revisão na contagem de quintos/décimos, mesmo quando eventualmente identificada a incompatibilidade na sistemática adotada pelo Senado Federal com a prevista em lei e corroborada pelo Tribunal de Contas da União, em virtude de decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário, que acatou o Parecer nº 154/2016, da Advocacia do Senado Federal, exarado no Processo nº 00200.008942/2014-93, na qual determina que à vista do Parecer da Advocacia e*







**SENADO FEDERAL**  
Primeira Secretaria

*considerando que a incorporação de quintos está constituída há mais de 5 anos, acolheu o entendimento para estabelecer que a Administração não pode, por ato próprio, alterar as situações constituídas.”*

A Advocacia do Senado, por meio do Parecer 048/2020-NPADM/ADVOSF, entendeu que “à falta de determinação do Tribunal de Contas da União dirigida ao Senado Federal para que proceda à revisão da metodologia de contagem de quintos/décimos a todos os servidores desta Casa, os efeitos das decisões do TCU nos Acórdãos nº 993/2013-TCU-1ª Câmara, nº 994/2013-TCU-1ª Câmara e nº 8249/2013-TCU-1ª Câmara não podem ser estendidos aos servidores do Senado que não participaram dos respectivos processos, por ato de ofício da Administração, por ter se operado a decadência, conforme decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário, nos autos do processo SIGAD nº 00200.008942/2014-93, ancorado no Parecer nº 154/2016-ADVOSF.” E, ainda, que “essa orientação aplica-se inclusive aos atos de concessão de aposentadorias, sejam ou não os servidores afetados pelo Acórdão nº 2602/2013-Plenário do TCU.”

Concluiu, ainda, a Advocacia:

*“Somente por determinação do TCU, em processos de análise da legalidade do ato de aposentadoria ou em eventual decisão da Corte de Contas que determine ao Senado a revisão da metodologia a todos os servidores beneficiados, é que poderá ser alterada a metodologia de contagem dos quintos/décimos para fins de incorporação, aplicando-se, no primeiro caso, exclusivamente aos servidores que participaram da relação jurídica processual, e, no segundo caso, a todos os servidores beneficiados pelos atos reconhecidos ilegais pela própria Corte.*

*Em face da orientação externada neste parecer, recomenda-se que a Diretoria-Geral revise todos os atos praticados em cumprimento ao Acórdão nº 2602/2013-Plenário do TCU, e com fundamento nos Despachos da Diretoria-Geral nº 1752/2018-DGER, nº 1818/2018-DGER e nº 2343/2018-DGER, em que houve alteração da metodologia de contagem de quintos/décimos para fins de incorporação em contrariedade à decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário do Senado Federal nos autos do processo SIGAD nº 00200.008942/2014-93.*

*Recomenda-se, por fim, que a Diretoria-Geral emane às unidades que compõem a Secretaria de Gestão de Pessoas, especialmente aos Coordenadores e aos Chefes de Serviço,*





**SENADO FEDERAL**  
Primeira Secretaria

*orientação (ou providência similar) quanto às consequências de se adotar, sem respaldo em decisão de autoridade competente, ou mesmo contrariamente a decisão de autoridade competente, providências que não foram objeto de discussão ou deliberação expressa nos processos administrativos, e sem que tenham sido assegurados aos servidores afetados o prévio conhecimento e o devido processo legal (contraditório e ampla defesa).*

Após a manifestação da Advocacia, a Secretaria de Gestão de Pessoas informou que o Tribunal de Contas da União, em processo que julga a Tomada de Contas Anual (TCA) do exercício de 2017, realizou diligência junto ao Senado Federal para requerer esclarecimentos sobre as *“impropriedades apontadas à páginas 61-62 do Relatório de Auditoria de Gestão 1/2018 – Audit/SF”*, relativa à metodologia de cálculo adotada pelo Senado Federal com base no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, mediante o encaminhamento de *“listagem dos beneficiários de pagamentos indevidos”* e *“fichas financeiras mensais (contracheques) dos beneficiários elencados na listagem”*. Afirma que, em resposta à diligência do TCU, além de disponibilizar os dados dos servidores que permanecem recebendo VPNI oriunda da incorporação de quintos/décimos calculados com base na metodologia do referido Parecer da Advocacia, foi esclarecido que ***“para cumprimento das determinações do Acórdão 2602/2013-TCU-Plenário, a apuração da mencionada parcela, foi observada a metodologia do cálculo constante dos Acórdãos nº 993/2013 e 8249/2013 - TCU - 1”*** (grifo nosso).

A Secretaria de Gestão de Pessoas observou, ainda, *“que grande parte dos servidores inativos e pensionistas tiveram seus proventos alterados e já sofreram a absorção da parcela compensatória pela revisão das VPNI’s no método legal aprovado pelo TCU (contagem contínua). Uma nova comunicação de alteração de aposentadoria/pensão pode causar estranheza por parte do TCU, ou seja, estaremos retificando atos legais para a aplicação de método de cálculo já contestado por aquela Corte. O mesmo acontece com os servidores ativos, que já absorveram suas parcelas compensatórias. Uma alteração agora prejudicaria os princípios da segurança jurídica e da confiança entre as partes, além de prejudicar uma expectativa em relação a uma futura situação funcional do servidor, tendo sua aposentadoria/pensão julgada ilegal, com provável determinação de devoluções de valores pretéritos, recebidos indevidamente.”*

Em seguida à manifestação da Secretaria de Gestão de Pessoas, a Auditoria do Senado acrescentou (Parecer nº 01/2020-SEAUDGEP/COAUDGEP/AUDIT - doc. 0100.038065/2020-51):





**SENADO FEDERAL**  
Primeira Secretaria

*“Na esteira dos Acórdãos nºs 993/2013-TCU/1ª Câmara, 994/2013-TCU/1ª Câmara e 8249/2013-TCU/1ª Câmara, que julgaram pela ilegalidade quatro atos de aposentadoria de servidores em decorrência da percepção de VPNI calculada com base no supracitado arrazoado da ADVOSF, este órgão de controle, por meio do Parecer nº 292/2014-COADRH/SCISF, se pronunciou de maneira pormenorizada sobre o tema. Sublinhe-se que a plena análise empreendida em setembro de 2014 reflete ainda o entendimento desta AUDIT em relação ao mérito da questão.*

*Impende frisar que referido posicionamento tem sido comunicado ao TCU quando da análise dos atos de aposentadoria e pensão encaminhados para julgamento, com parecer pela ilegalidade, bem como nos Relatórios de Auditoria que compõem o processo de tomada de contas anual.*

(...)

*Ao se criarem as parcelas compensatórias, observou-se que parte dos interessados foram beneficiados em suas incorporações pelo cômputo dos quintos com base na metodologia do Parecer nº 253/1998-ADVOSF. Uma vez que o TCU, em Acórdãos direcionados ao Senado Federal, julgou pela ilegalidade a percepção da vantagem alicerçada no entendimento adotado pela Casa, as unidades gestoras decidiram por revisar, apenas para os casos atingidos pela determinação 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, a forma de cálculo dos quintos, em consonância ao que dispõe a legislação geral sobre o tema, com destaque para o art. 8º, inc. I, da Lei nº 8.911/1994.*

*Saliente-se que, em obediência ao princípio constitucional/estatutário de irredutibilidade dos vencimentos, tal procedimento foi viabilizado pela conversão da diferença entre os métodos de cálculo da VPNI ( $f=VPNI$  Parecer nº 253/1998 – VPNI Lei nº 8911/1994) em parcela compensatória, a fim de evitar decesso remuneratório direto.*

(...)

*A Advocacia, via Parecer nº 048/2020-NPADM/ADVOSF, questiona o procedimento empreendido pela SEGP. A argumentação do órgão jurídico da Casa tem como cerne os seguintes aspectos:*

(...)







**SENADO FEDERAL**  
Primeira Secretaria

4º) *inobservância do princípio do devido processo legal, vez que não houve a possibilidade de contraditório aos atingidos.*

(...)

*Em relação à inobservância do contraditório, por fim, abre-se espaço para um debate mais abrangente, contemplando o ambiente da execução administrativa. O rito para dar cumprimento à decisão do TCU em questão foi estabelecido pela autoridade competente no Despacho nº 1818/2018-DGER (...)*

*Em exame da instrução processual do rito de contraditório em caso concreto, nota-se a existência de um fluxo bem estabelecido, que engloba diversas oportunidades de manifestação por parte do interessado, salientando, desde a sua comunicação inicial, a obediência à Lei nº 8.911/1994, que estabelece a contagem dos quintos a partir da primeira designação, em contraponto à metodologia do Parecer nº 253/1998-ADVOSF.*

(...)

*O segundo fator que possivelmente aponta para novas diretrizes sobre a aplicação da metodologia de cálculo com base no Parecer nº 253/1998-ADVOSF se relaciona à diligência encaminhada em 05/06/2019 pelo TCU ao Senado Federal, por meio do Ofício nº 0145/2019- TCU/Secex-Administração".*

*Nele, a Corte de Contas solicita, com base em informação fornecida por esta AUDIT no âmbito do processo de tomada de contas referente ao exercício de 2017, amplo levantamento abarcando informações cadastrais e fichas financeiras dos servidores (ativos/inativos) e pensionistas que se beneficiam, entre outras ilegalidades, do pagamento de quintos calculados com fulcro no Parecer nº 253/1998-ADVOSF. Destaque-se que o inteiro teor da diligência pode ser visualizado no processo nº 00200.010151/2019-38.*

*Isso posto, a se confirmar a tendência do STF e TCU julgarem pela conversão de quintos auferidos ilegalmente em parcela compensatória, conjugado com a recente diligência tratando especificamente das VPNI's percebidas em decorrência do Parecer nº 253/1998-ADVOSF, é plausível considerar que a questão será iminentemente enfrentada pelo TCU.*

(...)







**SENADO FEDERAL**  
Primeira Secretaria

*Ainda que bem arguida pela Advocacia, o retorno do pagamento das VPNI's com alicerce no Parecer nº 253/1998 implicaria em severo impacto operacional, ao se considerar que inúmeras situações já foram retificadas, bem como expõe o Senado Federal ao risco de retrabalho, dado que a questão ainda não está suplantada pelo Tribunal de Contas da União, consoante exposto.”*

A Diretoria Geral encaminhou o processo à deliberação do Primeiro Secretário para exercício de sua competência estabelecida no art. 195 do RASF, oportunidade em que informa que o Tribunal de Contas da União, em recente pronunciamento (Acórdão 3145/2020-TCU/1ª Câmara), julgou ilegal aposentadoria de servidor do Senado e analisou o critério de incorporação do Parecer 253/1998-ADVOSF para, nos termos do item 9.4, “orientar o Senado Federal que somente se admitirá o pagamento temporário dos “quintos”, com base na modulação estipulada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 638.115/CE, se houver correção das parcelas incorporadas, na forma exposta no voto condutor do presente acórdão.”

A Diretoria-Geral apontou que a metodologia empregada foi baseada em “acórdãos singulares (Acórdãos nº 993/2013-TCU-Primeira Câmara, nº 994/2013-TCU-Primeira Câmara e nº 8.249/2013-TCU-Primeira Câmara) direcionados ao Senado Federal, onde o TCU julgou ilegal o cálculo de VPNI pelo critério do Parecer nº 253/1998-ADVOSF” e no Acórdão nº 2.285/2007-TCU/Plenário, adicionando que “referido acórdão foi emitido em resposta à consulta formulada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) ao TCU e, conforme o inciso XVII e § 2º da Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, acórdão emitido em resposta a consultas possui caráter normativo, sendo de observância obrigatória por toda a Administração”.

Informou, ainda, que o Tribunal de Contas da União avaliou o cumprimento do Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário, tendo realizado “inspeção sobre todas as ações executadas pelo Senado, conforme consta do processo nº TC-013.680/2019-6, incluindo o item '9.2.3'”, e que “a área técnica do TCU debruçou-se sobre os cálculos efetuados pelo SF, após requerer a apresentação de planilhas de cálculo contendo a relação analítica de todos os servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas) que tiveram a transformação de VPNI em parcela compensatória”. Esclareceu que, após os exames, “a SEFIP afirmou não haver reparos a fazer sobre os cálculos efetuados pelo Senado”. Relatou que o Tribunal de Contas emitiu o Acórdão nº 1.255/2020-TCU/Plenário, acolhendo o







**SENADO FEDERAL**  
Primeira Secretaria

Relatório de Inspeção e voto do relator, e que “*considerou cumpridas todas as determinações contidas no Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário*”.

Esta Primeira Secretaria, nos autos do processo 00200.008942/2014-93, com fundamento no Parecer nº 154/2016 – ADVOSF, decidiu que a Administração deve limitar-se a rever apenas aquelas situações julgadas ilegais pelo Tribunal de Contas, não podendo estender, de ofício, suas considerações aos demais servidores que não participaram dos processos e cujos atos de que decorram efeitos favoráveis já foram atingidos pela decadência.

Embora o processo tenha sido iniciado com uma consulta acerca dos procedimentos adotados pela Administração para cumprimento do Acórdão 2602/2013, verifica-se que já houve a revisão do critério de incorporação daqueles servidores atingidos pelo referido Acórdão com a recontagem dos períodos de exercício de função comissionada, observando-se a ordem cronológica de seu exercício e, além disso, tal medida já é do conhecimento do Tribunal de Contas da União.

Sendo assim, considerando as informações apresentadas nos autos e disposto nos Acórdãos nº 2.285/2007-TCU/Plenário, nº 3145/2020-TCU/1ª Câmara e nº 1.255/2020-TCU/Plenário e, principalmente, considerando que as revisões efetivadas nas incorporações dos servidores atingidos pelo Acórdão 2602/2013 com aplicação da metodologia de cálculo definida no art. 3º da Lei nº 8.911/1994 (contagem cronológica do exercício de funções) já foram comunicadas, inspecionadas e aprovadas pelo Tribunal de Contas da União, fatos estes que não constavam da consulta inicial, esta Primeira Secretaria solicitará nova manifestação da Advocacia do Senado.

Observo, ainda, que sejam adotadas as seguintes medidas relativas aos processos instaurados para o cumprimento do item 9.2.3 do Acórdão 2602/2013-TCU:

- 1) Processos cujos cálculos resultem na transformação integral da vantagem VPNI de Quintos/Décimos, devido à exclusão das funções inerentes ilegalmente incorporadas, em parcela compensatória, não afetados pela divergência entre as metodologias de cálculo (Parecer ADVOSF x método cronológico): continuar com o devido processo legal dos processos individuais;
- 2) Processos cuja exclusão e/ou substituição de função inerente resultaram na conversão parcial da VPNI de Quintos/Décimos em parcela compensatória, afetados pela divergência entre as metodologias de cálculo (Parecer ADVOSF x método cronológico):





**SENADO FEDERAL**  
Primeira Secretaria

deverão permanecer sobrestados até deliberação desta Primeira Secretaria.

Após conhecimento de Vossa Senhoria deste expediente, solicito o encaminhamento do processo à Advocacia do Senado.

Brasília, 31 de agosto de 2020.

  
Senador SÉRGIO PETECÃO  
Primeiro Secretário





**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

**PARECER N.º 504/2021-NPADM-ADVOSF**

Processos n.º 00200.018030/2019-34

Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário e Recurso Extraordinário n.º 638.115 determinando a transformação de VPNIs em Parcela Compensatória. Promoção pelo Senado Federal da substituição de FCs inerentes por FCs de direção, chefia e assessoramento antes da transformação em Parcela Compensatória. Metodologia de cálculo de incorporação de FC. Consulta sobre divergência com o Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF. Superveniência Acórdão 1255/2020-TCU/Plenário, a que se deve dar imediato cumprimento, ressalvada decisão judicial em sentido contrário.

**I. RELATÓRIO.**

Trata o presente processo de solicitação de manifestação jurídica requerida pela Primeira Secretaria, documento n.º 00100.080401/2020-69, relativa aos procedimentos adotados pela Casa referentes à transformação de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI em Parcela Compensatória, em atenção tanto à determinação do Supremo Tribunal Federal – STF no Recurso Extraordinário – RE n.º 638.115, que declarou a inconstitucionalidade de incorporação de quintos/décimos de Função de Confiança - FC no período compreendido entre a edição da Lei n.º 9.624/1998 e a MPV n.º 2.225-45/2001 (entre 08/04/1998 e 04/09/2001), como em atenção à determinação do Tribunal de Contas da União - TCU no Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário, que considerou ilegal a incorporação de FCs denominadas inerentes, vinculadas à investidura ou ao exercício em lotações específicas.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

Apesar de o RE n.º 638.115 – STF e o Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário terem por objeto de análise situações diversas envolvendo a incorporação de quintos/décimos de FCs, ambos concluíram pela manutenção dos valores até então recebidos a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI derivadas da conversão das citadas FCs, determinando a sua transformação em Parcela Compensatória, porém, com efeitos diferenciados.

No caso do RE n.º 638.115, foi estabelecida a absorção das Parcelas Compensatórias por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores, e no caso do Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário, a previsão de que seriam passíveis de atualização pelos índices gerais de reajuste aplicáveis às remunerações dos servidores públicos, devendo ser absorvidas por ocasião do desenvolvimento no cargo ou na carreira por progressão ou promoção, ordinária ou extraordinária; da reorganização ou da reestruturação dos cargos e da carreira ou das remunerações; da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza:

- RE n.º 638.115 ED - ED /CE

Embargos de declaração nos embargos de declaração no recurso extraordinário. 2. Repercussão Geral. 3. Direito Administrativo. Servidor público. 4. É inconstitucional a incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a edição da Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-48/2001. (...) 6. Verbas recebidas em decorrência de decisões administrativas. Manutenção da decisão. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/99. Dispositivo direcionado à Administração Pública, que não impede a apreciação judicial. Necessidade de observância do princípio da segurança jurídica. Recebimento de boa-fé. Decurso do tempo. 7. Modulação dos efeitos da decisão. Manutenção do







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

pagamento da referida parcela incorporada em decorrência de decisões administrativas, até que sejam absorvidas **por quaisquer reajustes futuros a contar da data do presente julgamento.** (...)

Quanto às verbas recebidas em virtude de decisões administrativas, apesar de reconhecer-se sua inconstitucionalidade, modulam-se os efeitos da decisão, determinando que o pagamento da parcela seja mantida até sua absorção integral **por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores.** (sem grifos no original)

- Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário

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





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

remunerações; da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza; (sem grifos no original)

Assim, a despeito de ambos tratarem de incorporação de quintos/décimos de Função de Confiança – FC, posteriormente convertidas em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, e, por último, transformadas em Parcela Compensatória por determinação do STF e do TCU, se diferenciam tanto em relação à matéria de mérito discutida quanto à forma de absorção das Parcelas Compensatórias.

A terceira situação abordada no presente processo, que não se confunde com nenhuma das duas anteriores, é a metodologia de cálculo de incorporação de FC estabelecida no Parecer n.º 253/1998-ADVOSF, julgada ilegal pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 993/2013-TCU-1ª Câmara, por entender ser contrária à metodologia constante do art. 3º da Lei n.º 8.911/1994, que dispõe sobre a remuneração dos cargos em comissão, define critérios de incorporação de vantagens de que trata a Lei n.º 8.112/1990, no âmbito do Poder Executivo, e dá outras providências.

**Sobre as questões citadas, esta ADVOSF, no Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF, documento n.º 00100.009714/2020-15, basicamente se posicionou pela necessidade de observância da decadência administrativa quinquenal, que estabiliza no âmbito administrativo as situações das quais decorram efeitos favoráveis aos destinatários, ainda que derivem de ilegalidade, conforme previsto no art. 54 da Lei n.º 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.**

Dessa forma, como disposto no Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF, ***“Somente por determinação do TCU, em processos de análise da legalidade do***







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

*ato de aposentadoria ou em eventual decisão da Corte de Contas que determine ao Senado a revisão da metodologia a todos os servidores beneficiados, é que poderá ser alterada a metodologia de contagem dos quintos/décimos para fins de incorporação, aplicando-se, no primeiro caso, exclusivamente aos servidores que participaram da relação jurídica processual, e, no segundo caso, a todos os servidores beneficiados pelos atos reconhecidos ilegais pela própria Corte”.*

A partir dessa premissa, foi desenvolvida toda a argumentação jurídica da ADVOSF apresentada no Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF, que tratou de responder consulta da Diretoria-Geral – DGER a respeito da matéria, requerida no documento n.º 00100.159548/2019-55.

Na sequência, contrariamente ao defendido por esta ADVOSF, se posicionaram a Secretaria de Gestão de Pessoas – SEGP, documento n.º 00100.028092/2020-16, e a Auditoria do Senado Federal – AUDIT, documento n.º 00100.038065/2020-51, não por discordância frontal com a ADVOSF quanto ao mérito da questão, mas por considerarem os efeitos práticos advindos, uma vez que grande parte dos servidores ativos, inativos e pensionistas (em torno de 1000) atingidos pelo item 9.2.3 do Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário, que trata das FCs inerentes, já teria tido os seus proventos, pensões e remunerações alterados, e porque, segundo seu entendimento, essa ação, executada antecipadamente pelo Senado, seria de qualquer forma determinada pelo TCU quando viesse a efetuar a análise da regularidade dos atos concessórios de aposentadoria e pensão, tendo os citados órgãos assim se manifestado:

-SEGP

(...) Lembramos, ainda, que grande parte dos servidores inativos e pensionistas tiveram seus proventos alterados e já sofreram a absorção da parcela compensatória pela revisão das VPNI's no





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

método legal aprovado pelo TCU (contagem contínua). Uma nova comunicação de alteração de aposentadoria/pensão pode causar estranheza por parte do TCU, ou seja, estaremos retificando atos legais para a aplicação de método de cálculo já contestado por aquela Corte. O mesmo acontece com os servidores ativos, que já absorveram suas parcelas compensatórias. Uma alteração agora prejudicaria os princípios da segurança jurídica e da confiança entre as partes, além de prejudicar uma expectativa em relação a uma futura situação funcional do servidor, tendo sua aposentadoria/pensão julgada ilegal, com provável determinação de devoluções de valores pretéritos, recebidos indevidamente.

Conforme afirmado pela Diretoria-Geral, a Administração da Casa não realiza de ofício a revisão na contagem de Quintos/Décimos dos seus servidores, mesmo quando eventualmente identificada a incompatibilidade na sistemática adotada pelo Senado Federal. Todas as revisões de VPNI's feitas por esta Secretaria de Gestão de Pessoas - SEGP foram determinadas por Acórdãos e Decisões do Tribunal de Contas da União. Os demais servidores que não estão inseridos no item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU-Plenário continuam a perceber suas VPNI's de acordo com a metodologia adotada à época das incorporações, quando foi aplicada a forma mais vantajosa para o servidor, aquela determinada pelo Parecer nº 253/1998-ADVOSF ou a metodologia prevista no extinto art. 62 da Lei nº 8.1112, de 1990.

Entendemos não ser razoável, agora, após a aplicação da parcela compensatória e ciência do TCU, que já se manifestou sobre a ilegalidade do método de contagem do Parecer nº 253/1998-







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

ADVOSF, voltarmos a aplicar o referido método, contrariando a jurisprudência da Corte de Contas.

Há que se considerar o risco de o TCU considere que os servidores diretamente envolvidos com os processos, de forma voluntária e consciente, deixaram de observar determinação da Corte de Contas, em prejuízo ao Erário, e sejam chamados a responder por seus atos.  
(...)

### - AUDIT

(...) Especificamente em relação à aplicação do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, levantou-se em torno de 1000 servidores (ativos/inativos) e pensionistas com o recebimento de VPNI vinculada à função comissionada inerente. Em consonância com o passo-a-passo delineado pela DGER, cada etapa do algoritmo ocorrerá para cada um dos interessados. Compulsando, por meio de pesquisa livre no SIGAD, autos que tratam de casos concretos, observa-se que a comunicação inicial remetida ao servidor transcreve a decisão da autoridade competente:

(...)

Em exame da instrução processual do rito de contraditório em caso concreto, nota-se a existência de um fluxo bem estabelecido, que engloba diversas oportunidades de manifestação por parte do interessado, salientando, desde a sua comunicação inicial, a obediência à Lei nº 8.911/1994, que estabelece a contagem dos quintos a partir da primeira designação, em contraponto à metodologia do Parecer nº 253/1998-ADVOSF.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

Considerando os recursos escassos, a complexidade do fluxo para revisão de parcelas remuneratórias e o elevado quantitativo de servidores atingidos pelo item 9.2.3 do Acórdão da Folha de Pagamento, sublinhe-se ser altamente recomendável que a gestão da Casa seja eficiente, mitigando falhas e retrabalhos na execução.

(...)

Sob a ótica do gerenciamento de riscos, aspecto central que subsidia o exame do tema por parte desta AUDIT, entende-se que a SEGP atuou tempestivamente quando do cumprimento do item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, vez que, dentro do princípio da legalidade, conforme debatido no presente Parecer, unificou os procedimentos de conversão das VPNIs oriundas de funções inerentes ao recálculo com base na Lei nº 8.911/1994. O principal objetivo, haja vista o hercúleo esforço empregado para proceder as mais de mil atualizações de quintos contempladas pela determinação do TCU, é garantir a legalidade na concessão do direito e otimizar o uso dos recursos, adequando os pagamentos por oportunidade do cumprimento do Acórdão.

Ainda que bem arguida pela Advocacia, o retorno do pagamento das VPNIs com alicerce no Parecer nº 253/1998 implicaria em severo impacto operacional, ao se considerar que inúmeras situações já foram retificadas, bem como expõe o Senado Federal ao risco de retrabalho, dado que a questão ainda não está suplantada pelo Tribunal de Contas da União, consoante exposto.

(...)

Objetivamente, ainda que a maior parte dos questionamentos da DGER estejam respondidos ao longo do presente Parecer, concluimos para cada item da consulta:







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

(...)

2) (...)

(...)

Para novas concessões, em cumprimento à decisão da Diretoria-Geral exarada no Despacho nº 1268/2016-DGER, acerca da aplicação do Parecer nº 253/1998-ADVOSF, com a determinação de que não devem ser efetuadas modificações de ofício, apenas por provocação do TCU, avaliamos que momentaneamente as revisões devem ocorrer somente para os servidores atingidos pelo item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, até que haja decisão em caráter definitivo sobre o assunto.

Ao definir o encaminhamento sobre esse ponto, a autoridade competente deverá levar em consideração, ainda, a recente decisão do STF no âmbito do RE 636.553, apresentada anteriormente. Em decisão Plenária, consignou-se que até mesmo o TCU está submetido ao prazo decadencial de 5 anos para revisão de atos eivados de ilegalidade. Portanto, mediante o novo entendimento, não é factível revisar situações com envio de ato concessório além dos 5 anos à Corte de Contas, como foi feito pela COBEP até então.

(...)

3) (...)

(...)

Isso exposto e considerando o que prevê o art. 114, da Lei nº 8.112/1990, bem como a diligência recentemente encaminhada pelo TCU, por meio do Ofício nº 0145/2019-TCU/SecexAdministração, para levantamento dos servidores





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

ativos, inativos e pensionistas cujo pagamento de quintos abrange o cômputo com base no Parecer n° 253/1998-ADVOSF, coube ao gestor, sob a égide do gerenciamento de riscos operacionais e para se alinhar à forma de cálculo efetuada por toda a Administração Pública, estender o procedimento de revisão aos ativos, com a razoabilidade de resguardar situações pretéritas percebidas de boa-fé, ao se optar pela criação de parcela compensatória, a ser absorvida somente por ocasião de reajustes.

Ainda que se assista lógica à argumentação da ADVOSF, não é operacionalmente razoável, haja vista o pleno andamento de centenas de revisões atinentes aos servidores ativos, a modificação de entendimento por parte da Casa.

(...)

4) (...)

(...)

Conforme destrinchado na segunda questão da consulta, em consonância com a decisão publicada no Despacho n° 1268/2016-DGER, acerca da aplicação do Parecer n° 253/1998-ADVOSF, avaliamos, em sugestão conservadora, que momentaneamente as revisões devem ocorrer somente para os servidores atingidos pelo item 9.2.3 do Acórdão n° 2602/2013-TCU/Plenário, até que haja decisão em caráter definitivo sobre o assunto.

(sem grifos no original)







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

Após serem cotejados os posicionamentos desta ADVOSF no Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF (documento n.º 00100.009714/2020-15), da Secretaria de Gestão de Pessoas – SEGP (documento n.º 00100.028092/2020-16), e da Auditoria do Senado Federal – AUDIT (documento n.º 00100.038065/2020-51), decidiu a DGER por encaminhar o presente processo à Primeira Secretaria, documento n.º 00100.072950/2020-60, com a seguinte argumentação:

Ademais, descumprir determinação do órgão de Controle Externo implica na responsabilização do agente público que lhe deu causa, com as cominações penais e pecuniárias pertinentes.

(...)

Ocorre que, conforme disposto na decisão do Primeiro-Secretário acima referida, para cumprir a determinação do Tribunal de Contas da União para a transformação de FC Inerente em parcela compensatória, foi empregada a metodologia estabelecida no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994 e ratificada pelo TCU em diversos acórdãos que julgaram ilegais concessões de aposentadoria a servidores do Senado Federal e em acórdão de resposta a consulta da lavra do mesmo Tribunal.

(...)

Sobrevêm que, no âmbito do processo administrativo n.º 00200.018030/2019-34, ao responder questionamento feito pela Diretoria-Geral, a ADVOSF manifestou-se, por meio do Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF, de forma contrária aos procedimentos de cálculo da VPNI pelo método cronológico no cumprimento da determinação de transformação de FC Inerente em parcela compensatória. Acrescenta que seria necessário revisar *todos os atos praticados em cumprimento ao Acórdão n.º 2602/2013-Plenário do TCU*, e que teria sido contrariada a *decisão do Excelentíssimo*





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

*Senhor Primeiro-Secretário do Senado Federal nos autos do processo SIGAD n° 00200.008942/2014-93.(...)*

(...)

De pronto e com a devida vênia, registre-se que essa não é a posição compartilhada pela Administração. Ratifica-se que não apenas não houve qualquer descumprimento à aludida determinação do Primeiro-Secretário, como a aplicação do critério de cálculo da VPNI se deu sob a esfera de determinação do órgão de Controle Externo, sendo devidamente instruída e processada, observado o devido processo legal e os consectários do contraditório e da ampla defesa.

(...)

Como visto, entende a Advocacia que, por não haver um comando expresso no Acórdão n° 2.602/2013-TCU/Plenário, não poderia a Administração, mediante a utilização do método cronológico, conceder as novas incorporações de FC em substituição à exclusão das FC Inerentes até então percebidas pelos servidores do Senado Federal.

Com o devido respeito à posição externada pela douta ADVOSF, a Administração tem a cognição de que não lhe caberia qualquer margem de discricionariedade na aplicação do Acórdão n° 2.602/2013-TCU/Plenário, no concernente ao item “9.2.3”, senão adotar o método cronológico. Vejamos os motivos:

(...)

4. Mesmo que, conforme já dito, não haja determinação expressa sobre a possibilidade de serem concedidas as incorporações de FC reputadas como “legais”, é fato que os servidores, uma vez firmada a ilegalidade de incorporação







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

das FCs Inerentes, tenham o direito ao reconhecimento das correspondentes incorporações na forma estrita da lei;

5. Ora, se a exclusão das incorporações de FC Inerente, por força de determinação do TCU, acarretaria, na maioria das situações, a integral transformação de VPNI de Quintos/Décimos em parcela compensatória, não seria justa a concessão de FCs de direção, chefia e assessoramento em substituição às FCs Inerentes excluídas, visto o teor do art. 62 da Lei nº 8.112/1990 e art. 3º da Lei nº 8.911/1994? Nessa seara, a Administração procedeu à revisão de todas as FCs exercidas pelos servidores até 08/04/1998, para permitir a incorporação daquelas FCs que fossem efetivamente decorrentes de funções de direção, chefia ou assessoramento. Por conseqüência, ao contrário da transformação em parcela compensatória por supressão integral de FCs Inerentes, somente foi transformada em parcela compensatória a diferença financeira entre “o valor relativo à FC Inerente excluída” e “o valor total das novas FCs incorporadas”. Deste modo, evitou-se não só um decesso remuneratório futuro pela absorção de reajustes, como, ao mesmo tempo, foi assegurada a plena legalidade de novos Quintos/Décimos de FC (VPNI) incorporados;

6. Não se trata de uma mera revisão de FCs incorporadas pelos servidores, por ato de ofício da Administração, mas circunscreve-se ao Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário. Decorre de extenso e dificultoso trabalho executado por diversas unidades do Senado Federal (estima-se mais de 1.000 processos individuais) objetivando analisar em detalhe toda a vida funcional do servidor, para avaliar se haveria ou





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

não direito a outras incorporações, exclusivamente por força do Acórdão e segundo normas regentes no momento da nova incorporação/substituição. Sendo essa possibilidade confirmada, a única medida cabível para tal feito foi a utilização do arcabouço legal vigente, consoante com o cumprimento estrito do art. 3º da Lei nº 8.911/1994 e dos correspondentes acórdãos do TCU já citados. Ressalte-se, por oportuno, que a revisão foi realizada unicamente para os servidores abrangidos pelo Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário:

7. Empregar o Parecer nº 253/1998-ADVOSF como fundamento para as novas incorporações (substituições de FC) efetuadas no ano de 2018 não é hipótese que se reputa hígida. Implicaria não observar a legislação pertinente e as normas vinculativas do Tribunal de Contas da União, quando já se sabia irregular o procedimento. Seria o mesmo que ignorar a determinação do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário para que somente fosse revisto o critério do Parecer nº 253/1998-ADVOSF por determinação do órgão de Controle Externo;

8. A possibilidade aventada de que deveriam ter sido implementadas as novas parcelas de FC em oposição ao ordenamento legal, sabendo-se que as situações consolidadas pelo mencionado Parecer nº 253/1998-ADVOSF somente não foram revistas por força do óbice do prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/1999, ora afastada pelo Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário, caracterizaria ato irregular da Administração, sujeito às cominações legais e responsabilizações pertinentes.







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

(...)

Não bastasse a conclusão de completa observância das determinações do Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário pela Corte de Contas, houve um novo pronunciamento do Tribunal a respeito da irregularidade do critério contido no Parecer nº 253/1998-ADVOSF. Trata-se do Acórdão nº 3.145/2020-TCU/P Câmara, que julgou ilegal a aposentadoria de servidor do Senado. Vejamos os destaques do voto do Ministro relator Benjamin Zymler:

7. Outra irregularidade apontada pela Sefip refere-se ao pagamento da vantagem dos “quintos” — que vem a ser a fração incorporada pelo servidor efetivo ativo, **ano a ano**, da função de confiança exercida — após 8/4/1998, matéria essa objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 638.115/Ceará (rel. Ministro Gilmar Mendes), com repercussão geral, no qual foi fixada a seguinte tese (...)

10. Ademais, **verifico outra irregularidade no pagamento dos “quintos”, a saber, a incorporação de função sem observância de ordem cronológica do tempo de exercício**, obviamente com o intuito de assegurar a incorporação de função mais elevada que aquela exercida por mais tempo no interstício de 12 meses.

(...)

12. Como se vê, **o Senado não observou as disposições do (revogado) art. 3º da Lei 8.911/1994, do qual claramente se extrai que a incorporação de “quintos” deve considerar a seqüência cronológica das funções exercidas, de modo a assegurar a incorporação da**





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

**função exercida por maior tempo dentro de cada período de 12 meses de exercício de função:**

(...)

22. Dessarte, além da inconstitucionalidade do pagamento da rubrica “opção” após o advento da EC 20/1998, o **Senado** não somente promoveu a atualização de “quintos” (supostamente com base na Medida Provisória 2225/2001), o que está em desacordo com o entendimento do Tribunal sobre a matéria e com o decidido pelo STF no RE 638.115/Ceará, como também **deixou de observar a sistemática prevista na legislação** para favorecer indevidamente o servidor em detrimento dos cofres públicos.

(Grifou-se)

(...)

Via de regra, os acórdãos que julgam atos singulares professam comandos saneadores unicamente do ato em apreço, sem, contudo, externar orientações de caráter geral. Todavia, ao exarar o Acórdão nº 3.145/2020-TCU/P Câmara, o TCU incluiu determinações específicas para a anulação do ato de aposentadoria analisado e determinação de caráter geral destinada a repelir a ilegalidade do critério esposado no Parecer nº 253/1998-ADVOSF, nos termos do item “9.4”:

**9.4. orientar o Senado Federal que somente se admitirá o pagamento temporário dos “quintos”, com base na modulação estipulada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 638.115/CE, se houver correção das parcelas incorporadas, na forma exposta no voto condutor do presente acórdão.** (Grifou-se)







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

(...)

De todo o exposto, é possível concluir que não cabe discricionariedade ao Senado Federal no cumprimento das determinações da Corte de Contas. De igual modo, não cabe ao Senado Federal cumprir determinação do TCU em desacordo com as normas de caráter geral e comandos específicos exarados por aquele órgão, sob pena de responsabilização dos agentes que descumprirem suas ordens. O entendimento sustentado pela Administração é o de que todos os comandos recebidos foram integralmente observados e não ensejam correções, visto que condizentes com: 1º) as determinações do Tribunal de Contas da União, órgão no exercício da função constitucional de Controle Externo, e com; 2º) a determinação do Primeiro-Secretário, a quem compete superintender as atividades administrativas desta Casa Legislativa. (...)

(sem grifos no original)

Encaminhado o processo à deliberação do Primeiro Secretário, decidiu aquela autoridade por determinar a adoção das seguintes medidas relativas aos processos instaurados para o cumprimento do item 9.2.3 do Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário:

1) Processos cujos cálculos resultem na transformação integral da vantagem VPNI de Quintos/Décimos, devido à exclusão das funções inerentes ilegalmente incorporadas, em parcela compensatória, não afetados pela divergência entre as metodologias de cálculo (Parecer ADVOSF x método cronológico): continuar com o devido processo legal dos processos individuais;





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

2) Processos cuja exclusão e/ou substituição de função inerente resultaram na conversão parcial da VPNI de Quintos/Décimos em parcela compensatória, afetados pela divergência entre as metodologias de cálculo (Parecer ADVOSF x método cronológico): deverão permanecer sobrestados até deliberação desta Primeira Secretaria.

Por fim, a Primeira Secretaria determinou o encaminhamento a esta ADVOSF para nova manifestação, documento n.º 00100.080401/2020-69.

## II. FUNDAMENTAÇÃO.

Tendo em vista novas informações só agora disponibilizadas, inclusive quanto ao Acórdão n.º 3.145/2020-TCU-1ª Câmara, proferido em 17/03/2020, e a sentença proferida em 24/09/2020 pelo Juízo da 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos do processo n.º 1036862-69.2020.4.01.3400, ambos posteriores à confecção do Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF, torna-se necessária reanálise da questão.

Conquanto estejam sendo tratadas diversas situações relacionadas a matérias distintas que se entrelaçam, a aparente divergência entre o entendimento da ADVOSF e dos demais órgãos (SEGP, AUDIT e DGER) decorre da consideração por parte da ADVOSF da ocorrência da decadência administrativa quinquenal, que, ressalvadas decisões proferidas em sentido contrário pelo Poder Judiciário e observados ditames emanados do Tribunal de Contas da União, estabiliza a situação fática no âmbito administrativo, ainda que oriunda de ilegalidade, nos casos em que decorram efeitos favoráveis para os servidores, conforme previsto no art. 54







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

da Lei n.º 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

(...)

Realizando-se um retrospecto histórico, de forma a facilitar o entendimento dos termos utilizados e das questões tratadas, tem-se a seguinte sequência de eventos:

- 1) cálculo de incorporação de quintos/décimos de Função de Confiança - FC com base na metodologia apresentada no Parecer n.º 253/**1998**-ADVOSF;
- 2) posterior transformação em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI em conformidade com o art. 62-A da Lei n.º 8.112/1990, incluído pela Medida Provisória - MP n.º 2.225-45/**2001**;
- 3) decadência administrativa quinquenal impossibilitando o Senado Federal de realizar a revisão dos cálculos no âmbito desta Casa;
- 4) julgamento pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 993/**2013**-TCU-1ª Câmara pela ilegalidade da metodologia apresentada no Parecer n.º 253/1998-ADVOSF, devido a considerar em desacordo com o disposto no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994;
- 5) Acórdão n.º 2.602/**2013**-TCU-Plenário, determinando a transformação de VPNI's decorrentes de incorporação de quintos/décimos de FCs inerentes em Parcela Compensatória;





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

- 6) Recurso Extraordinário - RE n.º 638.115 – STF em **2015** pela inconstitucionalidade de incorporação de quintos/décimos de FC no período de 08/04/1998 a 04/09/2001;
- 7) Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n.º 638.115 do STF, em **2019**, modulando seus efeitos, com a determinação de transformação das VPNI's decorrentes de incorporações de quintos/décimos de FC no período de 08/04/1998 a 04/09/2001 em Parcela Compensatória a ser absorvida por reajustes remuneratórios futuros, desde que essas incorporações estivessem em vigor antes de 18/12/2019, data em que foram modulados os efeitos do acórdão de mérito anteriormente prolatado;
- 8) recálculo das incorporações de quintos/décimos de FC pelo Senado Federal, em **2020**, com base no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994, desconsiderando a metodologia anteriormente aplicada, apontada no Parecer n.º 253/1998-ADVOSF, para posterior transformação das VPNI's resultantes em Parcelas Compensatórias.

Como ponto de partida da análise, tem-se como básico que não prevalece a decadência ou a prescrição em situação declarada inconstitucional, dado que, por ser inconstitucional, sequer existe no mundo jurídico, não podendo, assim, se estabilizar pelo decurso de tempo.

Ademais, deve-se na espécie observar estritamente o regime jurídico de decadência e prescrição já firmado no julgamento no RE n.º 638.115, uma vez que a Administração não tem a prerrogativa de inovar interpretação de normas jurídicas já assentadas com repercussão geral ou com efeito vinculante em sede jurisdicional.

Via de consequência, a declaração de inconstitucionalidade de incorporação de quintos/décimos de FC no período de 08/04/1998 a 04/09/2001, dada pelo STF no RE n.º 638.115 em 2015, a princípio excluiria da contagem esse período, porém, o STF modulou os efeitos de sua decisão, determinando a







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

transformação das VPNI's decorrentes dessas incorporações em Parcelas Compensatórias a serem absorvidas por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores, ou seja, determinou que os valores pagos a título de VPNI's continuassem a ser pagos, ainda que inconstitucionais por inobservância ao princípio da legalidade (ou seja, inconstitucionais e ilegais), a título de parcelas compensatórias.

Assim, a questão que se analisa relativa à decadência administrativa quinquenal se refere somente às incorporações ocorridas até 07/04/1998, uma vez que as incorporações posteriores foram mantidas por meio da modulação determinada pelo STF, que suplantou os entraves constitucionais e legais existentes.

Importante notar que a modulação determinada pelo STF, apesar de considerar que a decadência administrativa prevista no art. 54 da Lei n.º 9.784/1999 não obsta a apreciação judicial, tem por base a estabilidade dos atos administrativos ocorrida com o decurso do tempo e a observância ao princípio da segurança jurídica, conforme se verifica da ementa dos Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n.º 638.115:

Embargos de declaração nos embargos de declaração no recurso extraordinário. 2. Repercussão Geral. 3. Direito Administrativo. Servidor público. 4. É inconstitucional a incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a edição da Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-48/2001. (...) 6. Verbas recebidas em decorrência de decisões administrativas. Manutenção da decisão. **Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/99. Dispositivo direcionado à Administração Pública, que não impede a apreciação judicial. Necessidade de observância do princípio da segurança jurídica. Recebimento de**





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

boa-fé. Decurso do tempo. 7. Modulação dos efeitos da decisão. Manutenção do pagamento da referida parcela incorporada em decorrência de decisões administrativas, até que sejam absorvidas por quaisquer reajustes futuros a contar da data do presente julgamento. (...) Quanto às verbas recebidas em virtude de decisões administrativas, apesar de reconhecer-se sua inconstitucionalidade, modulam-se os efeitos da decisão, determinando que o pagamento da parcela seja mantida até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores. (...)  
(sem grifos no original)

Nesse mesmo sentido, da necessidade de observância do decurso temporal que estabiliza as situações fáticas ainda que decorrentes de ilegalidades, decidiu o STF, no RE 636.553, que corre contra o TCU prazo quinquenal, contado a partir do momento em que o processo tenha chegado àquele Tribunal para julgamento do ato concessório de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considera definitivamente registrados os atos de concessão:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. 2. Aposentadoria. Ato complexo. Necessária a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Manutenção da jurisprudência quanto a este ponto. 3. **Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados.** 4. Termo inicial do prazo. Chegada do processo ao







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

Tribunal de Contas. 5. Discussão acerca do contraditório e da ampla defesa prejudicada. 6. TESE: "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". 7. Caso concreto. Ato inicial da concessão de aposentadoria ocorrido em 1995. Chegada do processo ao TCU em 1996. Negativa do registro pela Corte de Contas em 2003. Transcurso de mais de 5 anos. 8. Negado provimento ao recurso. (RE 636553, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-129 DIVULG 25-05-2020 PUBLIC 26-05-2020)  
(sem grifos no original)

Em relação à metodologia de cômputo de incorporação de quintos/décimos de FC determinada pelo TCU, esta ADVOSF não discutiu no Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF se seria correta ou não. Sendo o TCU Tribunal ao qual cumpre analisar a regularidade das contas do Senado Federal, entende-se que a metodologia por ele definida deve ser aplicada em substituição à antiga considerada ilegal, sendo que a mesma *ratio* deve ser estendida a casos análogos, observada estritamente a regra de modulação já engendrada pelo Supremo Tribunal Federal.

No contexto, observa-se que tanto o Tribunal de Contas da União, no Acórdão TCU 2.602/2013-Plenário, como o Supremo Tribunal Federal, no RE nº 638.115, a despeito da consideração de ilegalidade/inconstitucionalidade, prestigiaram a segurança jurídica, com determinação da manutenção de valores nominais, sob o título de “parcela compensatória”, até absorção futura. Idênticas





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

razões indicam a mesma solução no que se refere aos efeitos da aplicação do Parecer nº 253/1998-ADVOSF, para adequação e integral cumprimento das orientações/determinações que se extraem do Acórdão TCU 993/2013-Primeira Câmara e seguintes.

Nesse ponto, é importante observar que uma parte da interpretação dada pela DGER, documento n.º 00100.072950/2020-60, a respeito do contido no citado Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF, que trata da decadência administrativa em relação à revisão dos cálculos relativos às incorporações de quintos/décimos de FC realizados com base na metodologia estabelecida no Parecer n.º 253/1998-ADVOSF, não corresponde exatamente à orientação que esta ADVOSF pretendeu dar, o que demanda esclarecimentos sobre o equívoco interpretativo por parte da DGER apresentado no seguinte trecho:

Como visto, entende a Advocacia que, por não haver um comando exposto no Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário, não poderia a Administração, mediante a utilização do método cronológico, conceder as **novas incorporações de FC** em substituição à exclusão das FC Inerentes até então percebidas pelos servidores do Senado Federal.

Com o devido respeito à posição externada pela douta ADVOSF, a Administração tem a cognição de que não lhe caberia qualquer margem de discricionariedade na aplicação do Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário, no concernente ao item “9.2.3”, senão adotar o método cronológico. Vejamos os motivos:

(...)

4. Mesmo que, conforme já dito, não haja determinação expressa sobre a possibilidade de serem concedidas as







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

incorporações de FC reputadas como “legais”, é fato que os servidores, uma vez firmada a ilegalidade de incorporação das FCs Inerentes, tenham o direito ao reconhecimento das correspondentes incorporações na forma estrita da lei;

5. Ora, se a exclusão das incorporações de FC Inerente, por força de determinação do TCU, acarretaria, na maioria das situações, a integral transformação de VPNI de Quintos/Décimos em parcela compensatória, não seria justa a concessão de FCs de direção, chefia e assessoramento em substituição às FCs Inerentes excluídas, visto o teor do art. 62 da Lei nº 8.112/1990 e art. 3º da Lei nº 8.911/1994? Nessa seara, a Administração procedeu à revisão de todas as FCs exercidas pelos servidores até 08/04/1998, para permitir a incorporação daquelas FCs que fossem efetivamente decorrentes de funções de direção, chefia ou assessoramento. Por consequência, ao contrário da transformação em parcela compensatória por supressão integral de FCs Inerentes, somente foi transformada em parcela compensatória a diferença financeira entre “o valor relativo à FC Inerente excluída” e “o valor total das novas FCs incorporadas”. Deste modo, evitou-se não só um decesso remuneratório futuro pela absorção de reajustes, como, ao mesmo tempo, foi assegurada a plena legalidade de novos Quintos/Décimos de FC (VPNI) incorporados;

6. Não se trata de uma mera revisão de FCs incorporadas pelos servidores, por ato de ofício da Administração, mas circunscreve-se ao Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário. Decorre de extenso e dificultoso trabalho executado por diversas unidades do Senado Federal (estima-se mais de





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

1.000 processos individuais) objetivando analisar em detalhe toda a vida funcional do servidor, para avaliar se haveria ou não direito a outras incorporações, exclusivamente por força do Acórdão e segundo normas regentes no momento da nova incorporação/substituição. Sendo essa possibilidade confirmada, a única medida cabível para tal feito foi a utilização do arcabouço legal vigente, consoante com o cumprimento estrito do art. 3º da Lei nº 8.911/1994 e dos correspondentes acórdãos do TCU já citados. Ressalte-se, por oportuno, que a revisão foi realizada unicamente para os servidores abrangidos pelo Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário:

7. Empregar o Parecer nº 253/1998-ADVOSF como fundamento para as novas incorporações (substituições de FC) efetuadas no ano de 2018 não é hipótese que se reputa hígida. Implicaria não observar a legislação pertinente e as normas vinculativas do Tribunal de Contas da União, quando já se sabia irregular o procedimento. Seria o mesmo que ignorar a determinação do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário para que somente fosse revisto o critério do Parecer nº 253/1998-ADVOSF por determinação do órgão de Controle Externo;

8. A possibilidade aventada de que deveriam ter sido implementadas as novas parcelas de FC em oposição ao ordenamento legal, sabendo-se que as situações consolidadas pelo mencionado Parecer nº 253/1998-ADVOSF somente não foram revistas por força do óbice do prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/1999, ora afastada pelo Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário,







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

caracterizaria ato irregular da Administração, sujeito às cominações legais e responsabilizações pertinentes.

Como se verifica do texto da DGER, aquele órgão, ao transformar as VPNI's derivadas de quintos/décimos de FCs inerentes em parcelas compensatórias, atendendo ao determinado pelo TCU no Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário, antes verificou se com a exclusão dos quintos/décimos de FCs irregulares (inerentes) passaria a ser possível a incorporação de FCs decorrentes de funções de direção, chefia ou assessoramento, **calculando as novas incorporações com base no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994** (item 6), **de modo a evitar a ocorrência de decesso remuneratório futuro** (item 5).

O que se depreende disso é que muitos dos servidores que exerceram as FCs inerentes, julgadas ilegais pelo TCU, que teriam resultado nas VPNI's irregulares, também exerceram outras FCs de direção, chefia ou assessoramento regulares, capazes de darem azo à incorporação/atualização de parcelas (quintos/décimos), nos termos do art. 3º da Lei n.º 8.911/1994, passíveis de adequada conversão em VPNI, na forma do parágrafo único do artigo 62-A da Lei n.º 8.112/1990.

Conforme se vê nos relatos, a tarefa executada pela Administração para o cumprimento do Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário consistiu na análise de cada caso particular de mais de 1.000 servidores, no intuito de se identificar individualmente os valores decorrentes das incorporações/atualizações relativas às FCs inerentes (julgadas irregulares pelo TCU), verificar a existência de eventuais exercícios até então não considerados de FCs de direção, chefia ou assessoramento passíveis de originarem incorporações/atualizações adequadas de quintos/décimos, a serem convertidos em VPNI's, efetuar os cálculos para a verificação de quanto seria a remuneração devida a cada servidor em razão do exercício de FCs de direção, chefia ou assessoramento, e pagar a título de Parcela





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

Compensatória a diferença entre o valor que se praticava com as FCs inerentes e o que agora se julga legal (considerando apenas o exercício pretérito de FCs de direção, chefia ou assessoramento), de forma a se manter o valor remuneratório nominal.

Em tese, sem considerar o complicador decorrente do julgamento pelo STF do RE n.º 638.115 (que entendeu inconstitucional a incorporação de quintos/décimos de qualquer FC no período de 08/04/1998 a 04/09/2001), até 07/04/1998 pode-se imaginar inúmeras variantes de incorporações/atualizações de FCs inerentes, cada uma exigindo solução particular, sempre com o pagamento de parcela compensatória (a ser absorvida), da diferença pecuniária entre a situação anterior e o valor que resultou respaldado em lei, demandando, por exemplo, as seguintes ações para cumprimento do Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário:

- a) servidor que exerceu apenas FCs inerentes: integral substituição da VPNI por Parcela Compensatória;
- b) servidor que possuía 5/5 incorporados de menor valor e que teve quintos “atualizados” em razão de FCs inerentes: exclusão dos valores relativos às FCs inerentes, com restituição à situação anterior, com Parcela Compensatória decorrente da diferença entre o valor anterior e o valor atualizado da VPNI;
- c) servidor que possuía 5/5 incorporados de menor valor de FCs “regulares”, que teve quintos “atualizados” em razão de FCs inerentes e que tenha exercido, após os períodos de FCs inerentes, períodos de FCs “regulares” de valores inferiores às FCs inerentes, porém de valores superiores às FCs “regulares” anteriormente exercidas: exclusão dos valores relativos às FCs inerentes, com recálculo dos valores a serem pagos a título de VPNI com base nas novas FCs “regulares”, nos termos do artigo 3º da Lei n.º 8.911/1994, com Parcela Compensatória decorrente da diferença entre o valor anterior e o valor atualizado da VPNI;







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

- d) servidor que incorporou 5/5 de FCs inerentes e que posteriormente tenha exercido FCs “regulares” de menor valor, que por isso estavam sendo desconsideradas: exclusão dos valores relativos às FCs inerentes, com recálculo dos valores a serem pagos a título de VPNI com base nas FCs “regulares”, nos termos do artigo 3º da Lei n.º 8.911/1994, com Parcela Compensatória decorrente da diferença entre o valor anterior e o valor atualizado da VPNI;
- e) servidor que incorporou 5/5, alternando no período FCs inerentes e FCs “regulares”: exclusão dos valores relativos às FCs inerentes, com Parcela Compensatória decorrente da diferença entre o valor anterior e o valor atualizado da VPNI;
- f) servidor que exerceu intermitentemente FCs inerentes e FCs “regulares”, que em conjunto não resultavam na incorporação de 5/5: exclusão dos períodos relativos às FCs inerentes, com o recálculo dos valores a serem pagos a título de VPNI com base nas FCs “regulares”, nos termos do artigo 3º da Lei n.º 8.911/1994, com Parcela Compensatória decorrente da diferença entre o valor anterior e o valor atualizado da VPNI.

Portanto, considerando hipóteses várias em que o cumprimento do item 9.2.3 do Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário exija a contagem dos períodos de funções de confiança “regulares” (FCs de direção, chefia ou assessoramento, NÃO inerentes), exercidas muitas vezes de forma intermitente e que até então não tenham produzido qualquer efeito pecuniário, de fato, não há como falar de forma genérica na estabilização destes casos pela decadência indicada na decisão do Primeiro-Secretário com base no Parecer n.º 154/2016-ADVOSF. É que a exclusão dos efeitos das FCs inerentes pode obrigar a toda uma recontagem com base nas normas atualmente vigentes dos períodos relativos ao exercício das Funções de Confiança “regulares” (algumas que podem nunca ter sido consideradas para efeitos pecuniários), para a recomposição da remuneração dos servidores segundo parâmetros legais atuais.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

Ora, toda a argumentação da ADVOSF no Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF se baseia, como já detalhadamente explanado, na **estabilização de situações pretéritas** pela ocorrência da decadência administrativa. Assim, qualquer outra **situação nova**, que conseqüentemente não foi atingida pela decadência administrativa, tal como o levantamento de novas incorporações de FC passíveis de serem efetivadas, obviamente **tem de ser calculada com base na metodologia atualmente em vigor**. É o que se vê de trecho do Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF:

3) (...)

(...)

As decisões proferidas nos Acórdãos n.º 993/2013-TCU-1ª Câmara, n.º 994/2013-TCU-1ª Câmara e n.º 8249/2013-TCU-1ª Câmara produzem efeitos apenas em relação aos servidores que participaram da relação jurídica processual, conforme exposto acima e conforme se depreende da parte dispositiva desses acórdãos. Aplicar-se-ia a outros servidores caso a Administração viesse a reconhecer, em atos futuros, a incorporação de quintos/décimos, porque os atos administrativos, como regra, devem observância à legalidade. (sem grifos no original)

A rigor, nem nos casos concretos atingidos pela decadência administrativa esta ADVOSF defende o direito do servidor à efetiva contagem pela metodologia antiga de incorporação de FC considerada ilegal pelo TCU. Defende, sim, a estabilização dos efeitos dessa contagem, que se traduz em ganho pecuniário, não se podendo reaplicar forma de cálculo atualmente ilegal em nenhuma hipótese. Assim, quando da conversão dessas VPNI's em parcelas compensatórias, a orientação desta ADVOSF não é no sentido de que se faça o







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

recálculo pelo método antigo considerado ilegal, mas no sentido de que se observe a preservação dos seus efeitos, concretizados em valor pecuniário. Se o servidor recebia o valor “X” a título de VPNI, deverá continuar recebendo o mesmo valor “X”, ainda que para isso se lance mão de Parcela Compensatória, já que a Administração não pode mais rever esses cálculos derivados de atos administrativos pretéritos, cujos efeitos, com o decurso do tempo, foram estabilizados pela decadência quinquenal.

Por outro lado, a Lei n.º 9.784/1999, na qual se fundamenta a decadência administrativa, somente veda a revisão dos atos administrativos atingidos pela decadência que gerem efeitos favoráveis aos destinatários, o que, a *contrario sensu*, indica que revisões que venham a gerar situações mais vantajosas ao servidor são permitidas, observado estritamente o princípio da legalidade:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

(...)

Assim, a substituição de VPNI decorrentes de FCs inerentes (que serão absorvidas com o tempo) por VPNI decorrentes de funções de direção, chefia ou assessoramento (que se mantêm íntegras indefinidamente), com a complementação de eventuais diferenças por meio de parcela compensatória, desde que efetivamente se traduza em vantagem para o servidor, não acarretando qualquer decurso remuneratório, é autorizada se apontada base legal hígida, devendo a incorporação de funções de direção, chefia ou assessoramento, por ser derivada de ato administrativo novo, não atingido pela decadência administrativa, ser calculada com base na metodologia atualmente em vigor, determinada pelo TCU, observando-se





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

que essa substituição só poderá ser realizada em relação a FCs de direção, chefia ou assessoramento exercidas até 07/04/1998, dado que no período de 08/04/1998 a 04/09/2001 as incorporações foram consideradas inconstitucionais pelo STF no RE n.º 638.115, estando o pagamento sendo mantido devido à modulação dos efeitos da decisão daquela corte constitucional.

Por conseguinte, a atuação da Administração na substituição de FCs inerentes por FCs “regulares” encontra respaldo jurídico e atende aos interesses dos servidores, desde que essa substituição não acarrete decurso remuneratório, na medida em que, ao contrário do que se estipulou para as Parcelas Compensatórias derivadas de FCs inerentes, não há previsão de absorção de VPNI derivadas de FCs “regulares” por futuros reajustes e aumentos remuneratórios.

Aparentemente não há real divergência entre o Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF e as ações promovidas pela Administração da Casa, desde que seja **assegurada a não ocorrência de decurso remuneratório, observado, no que couber, o RE 638.115**, o que, segundo declaração da DGER, balizou os procedimentos da Administração, reportados no seguinte trecho:

Remontando o conjunto de definições concretizadas pelo Senado Federal e as diretrizes traçadas para o Acórdão n.º 2.602/2013-TCU/Plenário, destacamos o seguinte:

(...)

5. **Conceder incorporação de FC**, observada a determinação do item “9.2.3”, **em substituição às FC Inerentes indevidamente incorporadas como VPNI de Quintos/Décimos, em conformidade com o art. 3º da Lei nº 8.911/1994** e os Acórdãos do Tribunal de Contas da União n.º 993/2013-TCU-Primeira Câmara, n.º 994/2013-TCU-





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

Primeira Câmara, nº 8.249/2013-TCU-Primeira Câmara, e nº 2.000/2017-TCU-Plenário;

6. Transformar em parcela compensatória a diferença entre o valor das novas FC incorporadas (direção, chefia ou assessoramento) e o montante das FCs Inerentes excluídas (item “9.2.3”), assegurando-se a não ocorrência de decesso remuneratório, e absorvê-la com reajustes futuros, de acordo com o Despacho nº 1.752/2018-DGER.  
(...) (sem grifos no original)

Outro ponto a ser discutido decorre de fato superveniente à produção do Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF, que é o proferimento pelo Tribunal de Contas da União do Acórdão n.º 3.145/2020-TCU-1ª Câmara, citado pela DGER, que alertou esta Casa no sentido de que somente será admitido o pagamento temporário dos “quintos” com base na modulação estipulada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 638.115 (na verdade VPNI's transformadas em Parcelas Compensatórias) se estiverem calculados em conformidade com o art. 3º da Lei n.º 8.911/1994:

### VOTO

(...)

12. Como se vê, o Senado não observou as disposições do (revogado) art. 3º da Lei 8.911/1994, do qual claramente se extrai que a incorporação de “quintos” deve considerar a sequência cronológica das funções exercidas, de modo a assegurar a incorporação da função exercida por maior tempo dentro de cada período de 12 meses de exercício de função (grifos acrescidos):

(...)







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

17. Em nenhum momento a lei autoriza o administrador a “pinçar” os dias de exercício de cada função para, posteriormente, conceder a incorporação de “quintos”. Não fosse observada uma sequência cronológica não seria possível conceder ao servidor 1/5 a cada 12 meses de exercício de funções, pois seria necessário aguardar indefinidamente para verificar as funções exercidas ao longo da vida funcional. Como a prática administrativa sempre foi a de conceder ao servidor o “quinto” tão logo fosse incorporado, pode-se concluir que a alteração do procedimento do Senado alterou um ato jurídico perfeito, que já havia surtido efeitos financeiros.

18. Assim sendo, mostra-se totalmente desarrazoado e lesivo ao Erário o procedimento de agrupar os dias exercidos de função comissionada pelo servidor conforme a função exercida, com inobservância da ordem cronológica, com objetivo de assegurar a percepção da vantagem em patamares superiores aos devidos.

(...)

ACÓRDÃO Nº 3145/2020 – TCU – 1ª Câmara

(...)

9.3. determinar ao Senado Federal que adote as seguintes providências:

(...)

9.4. orientar o Senado Federal que somente se admitirá o pagamento temporário dos “quintos”, com base na modulação estipulada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 638.115/CE, se houver correção das parcelas incorporadas, na forma exposta no voto condutor do presente acórdão.

(sem grifos no original)





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

Nessa mesma direção, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 7.357/2021-TCU-2ª Câmara, em situação concreta na qual o ato de concessão de aposentadoria voluntária teria dado entrada naquele Tribunal há menos de cinco anos, decidiu mais uma vez no sentido da exclusão do “pagamento da vantagem de quintos/décimos que deixou de observar a contagem para incorporação a partir da primeira designação em funções comissionadas”.

É de se considerar também o advento do Acórdão nº 1255/2020 – Plenário, em que o Tribunal de Contas da União assentou o seguinte:

(...)

9.1. considerar cumpridas as determinações expedidas por este Tribunal ao Senado Federal, por meio do Acórdão 2602/2013-TCU-Plenário, nos termos do art. 240 do Regimento Interno/TCU;

9.2. com a finalidade de orientar o tratamento do tema relacionado ao pagamento da rubrica de "opção" do art. 2º da Lei 8.911/1994 e à incorporação de "quintos", dar ciência ao Senado Federal de que:

9.2.1. é vedado o pagamento das vantagens decorrentes do art. 193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão ("opção") , aos servidores que implementaram os requisitos de aposentadoria após 16/12/1998, data de publicação da Emenda Constitucional 20, que limitou o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo no qual se deu a aposentadoria, conforme o Acórdão 1599/2019-TCU-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler) ;

9.2.2. deve-se verificar a origem do pagamento de "quintos", se advindos de decisão judicial transitada em julgado ou não ou ainda





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

de decisão administrativa e, na hipótese em que não houver decisão judicial passada em julgado ou quando se tratar de decisão administrativa, a vantagem de "quintos" incorporada com fulcro em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 a 4/9/2001 deve ser destacada e transformada em "parcela compensatória" a ser absorvida por reajustes futuros concedidos nos proventos, na linha da solução definitiva da controvérsia conferida à matéria pela Suprema Corte, por meio do RE 638.115/CE, e consoante o Acórdão 442/2020-TCU-Segunda Câmara (rel. min. subst. Marcos Bemquerer Costa) (...).

A decadência administrativa, que impõe a estabilização do ato em face da Administração, não obsta a revisão do ato pelo Tribunal de Contas da União, já tendo esse entendimento sido apontado no Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF:

**Somente por determinação do TCU**, em processos de análise da legalidade do ato de aposentadoria ou em eventual decisão da Corte de Contas que determine ao Senado a revisão da metodologia a todos os servidores beneficiados, **é que poderá ser alterada a metodologia de contagem dos quintos/décimos para fins de incorporação**, aplicando-se, no primeiro caso, exclusivamente aos servidores que participaram da relação jurídica processual, e, no segundo caso, a todos os servidores beneficiados pelos atos reconhecidos ilegais pela própria Corte.

Ocorre que, conforme já dito, a declaração de inconstitucionalidade de incorporação de quintos/décimos de FC no período de 08/04/1998 a 04/09/2001, dada pelo STF no RE n.º 638.115 em 2015, foi seguida de modulação de seus efeitos, tendo o STF determinado a transformação das VPNI's decorrentes dessas







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

incorporações em parcelas compensatórias a serem absorvidas por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores. Em outras palavras, determinou que os valores pagos a título de VPNI's continuassem a ser pagos a título de parcelas compensatórias, ainda que inconstitucionais por inobservância ao princípio da legalidade.

Nesse cenário, no qual a incorporação foi considerada inconstitucional e ilegal pelo STF, porém mantidos seus efeitos em observância ao princípio da segurança jurídica decorrente do lapso temporal, não parece lógico que a sua eficácia junto ao TCU seja condicionada à conformidade de seu cálculo com o disposto no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994, ou seja, para que a incorporação, que apesar de inconstitucional e ilegal teve seus efeitos mantidos pelo STF devido ao decurso temporal, tenha eficácia junto ao TCU, condiciona aquela Corte de Contas à observância da legalidade em seu cálculo, visando torná-la “um pouco menos ilegal”, quando na verdade ela já sofre de vício insanável de inconstitucionalidade e de ilegalidade.

Sendo inconstitucionais as incorporações, elas sequer existem no mundo jurídico, do que resulta que delas nenhum direito ou dever se origina, não podendo ser calculadas por critério algum justamente por não existirem juridicamente. O que persiste atualmente são os seus efeitos enquanto não forem absorvidos, decorrentes não de previsão legal ou constitucional que garanta o direito às incorporações, mas unicamente da vontade soberana do STF expressa em sua modulação, não estando, por isso, os efeitos da incorporação atrelados a qualquer exigência legal, nem mesmo à observância de seu cálculo ao disposto no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994.

Desse modo, a circunstância de a incorporação ter sido efetivada ilegalmente porque não havia lei que a permitisse no período de 08/04/1998 a





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

04/09/2001, ou se porque os cálculos foram efetuados de forma incorreta, é questão irrelevante frente ao fato de que o STF determinou a transformação dessas VPNIs, mesmo que inconstitucionais e ilegais, em parcela compensatória.

Tem-se também sentença proferida em 24/09/2020 pelo Juízo da 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos do processo n.º 1036862-69.2020.4.01.3400, em ação proposta pelo SINDILEGIS em substituição a servidores do Senado Federal, que discute a legalidade do item 9.2.3 do Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário, tendo o Juiz entendido que nos casos nos quais tenha ocorrido a decadência administrativa quinquenal estaria o TCU impossibilitado de determinar a transformação das VPNIs derivadas de incorporações de quintos/décimos de FCs inerentes em parcela compensatória, sendo sentença que, além de decidir sobre o mérito, concedeu a tutela provisória de modo a garantir a sua imediata eficácia, contra a qual, no entanto, é cabível a interposição de recurso:

(...) O SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ingressou com a presente ação contra a UNIÃO FEDERAL pedindo que sejam anulados os efeitos do item 9.2.3 do Acórdão nº 2.602/2013-PlenárioTCU, com a consequente manutenção da vantagem pessoal nominalmente identificada dos substituídos, nos exatos termos em que assegurada pelas Resoluções nºs 74, de 1994 e 7, de 2002, e pelas Leis nºs 8.911, de 1994, 10.863, de 2004 e 12.300, de 2010. Caso não acolhido este pleito, também formulou pedidos subsidiários.

(...)

É o relatório.

DECIDO.

(...)





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

Quanto aos servidores ativos, a Administração também está sujeita a prazo. Vejamos o que capitula a Lei nº 9.784/99:

*"Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.*

*§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento".*

A interpretação literal é suficiente para a extração da norma aplicável. Já que o ato produziu efeitos patrimoniais, a Administração tinha cinco anos, a partir da percepção do primeiro pagamento, para revê-lo ou anulá-lo. Não o fazendo neste prazo, caducou o seu direito de modificar essa situação jurídica.

Desse modo, passado os cinco anos, contado na forma supra, o TCU não pode rever as situações jurídica consolidadas, pois estará atuando *contra legem*.

(...)

No caso, não se pode alegar má-fé dos servidores, pois sequer havia qualquer decisão declarando a ilegalidade da vantagem nas situações em que eles se encontravam. Portanto, a superveniência de nova interpretação jurídica não pode ser aplicada retroativamente para atingir os atos consolidados pelo tempo. A administração não pode revolver esses atos a qualquer momento, impondo que não há possibilidade de tal pagamento; ou, onde se entendeu que a rubrica devia incidir sobre as parcelas da remuneração, agora deve ser







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

paga como parcela autônoma; ou, onde se entendeu que essa parcela não era absorvida por reestruturações posteriores, na verdade deve ser absorvida, conforme entendimento atual.

A violação ao princípio da segurança jurídica produzida pelas revisões administrativas assim procedidas fica estampada: após longo período percebendo de boa-fé a vantagem, **calculada de uma determinada forma e em determinado patamar**, com muitos servidores em fim de carreira e com a vida estruturada com base em determinado nível de renda, são surpreendidos com importante redução nos vencimentos, motivada em suposto equívoco da administração na interpretação da normatização aplicável, num momento em que não é tão simples, ou já não é possível, reprogramar suas vidas profissionais.

A preservação de um mínimo de segurança jurídica é fundamental também nas relações entre a administração pública e seus agentes, e não apenas entre a administração e os particulares. A redução do valor dos vencimentos ou proventos nessas bases, além de atentar contra a segurança jurídica, fere também os princípios da confiança e da razoabilidade.

É importante frisar que o prazo decadencial se conta dos marcos acima estabelecidos, isto é, os cinco anos são contados da chegada do processo à respectiva Corte de Contas, em relação aos inativos, e da percepção do primeiro pagamento da vantagem, em relação aos servidores ativos. Outrossim, deve-se adotar como *termo ad quem* a publicação do Acórdão nº 2.602/2013-Plenário-TCU, que reconheceu a ilegalidade de tal pagamento.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

Ou seja, somente não serão alcançados pela decisão do TCU os servidores inativos cujos processos de aposentadoria, ao tempo da publicação do referido julgamento, estavam tramitando há mais de cinco anos da chegada à respectiva Corte; como também não serão alcançados os servidores ativos que, ao tempo da publicação daquele ato decisório, percebiam a vantagem há mais de cinco anos, lapso que deve ser contado a partir do primeiro pagamento.

A ênfase quanto a estes marcos é importante, para não haver dúvidas na interpretação da presente decisão, sobretudo quando do seu efetivo cumprimento.

Obviamente, não se pode admitir a mesma conclusão em relação aos servidores que, não incorrendo nas situações acima, atingiram os cinco anos após a publicação do julgamento do TCU. Nesta situação, já estariam cientes da decisão da Corte de Contas quanto à ilegalidade da verba, afastando o elemento subjetivo contemplado pela legislação (a boa-fé) para a incidência do prazo decadencial.

Quanto a estes servidores, cujas relações não foram atingidas pela decadência, a absorção da incorporação de quintos deverá se levar em consideração apenas os índices de reajustes concedidos a partir do início da absorção da vantagem, não contemplando índices anteriores, tudo em respeito aos citados princípios da segurança jurídica e da confiança. Dessa forma, impede-se a retroatividade da medida. Do contrário, estaríamos a cancelar atos administrativos com efeitos para o passado, fragilizando sobremaneira o princípio da não surpresa.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

Como exposto acima, esse é o entendimento que respeita a boa-fé destes servidores, evitando que também sejam surpreendidos com a redução nos vencimentos

Diante da fundamentação supra, podemos sintetizar as seguintes conclusões:

O Tribunal de Contas da União tem competência para examinar a legalidade dos atos de concessão de vantagens a servidores, ainda que tais vantagens sejam concedidas por Resoluções das Casas Legislativas;

O controle judicial da atividade do TCU deve se ater a aspectos de legalidade, compreendendo-se nesta dimensão o exame da competência, do devido do processo legal e da incidência da decadência administrativa;

O Tribunal de Contas está sujeito ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas (Tema 445 do STF). Escoado tal prazo, haverá uma confirmação tácita do ato, impedindo que se determine a exclusão da vantagem utilizada na fixação dos proventos do servidor ou no valor da pensão destinada aos seus dependentes;

Em relação aos servidores ativos, o prazo de decadência para a Administração contar-se-á da percepção do primeiro pagamento da vantagem;







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

Diante das conclusões anteriores, o item 9.2.3 do Acórdão nº 2.602/2013 – Plenário/TCU não se aplicará aos servidores enquadrados nas situações descritas nas alíneas “c” e “d” supra;

Quanto aos servidores cujas relações não foram atingidas pela decadência, a absorção da incorporação de quintos deverá se levar em consideração apenas os índices de reajustes concedidos a partir do início da absorção da vantagem, não contemplando índices anteriores.

(...)

**ISTO POSTO, julgo procedente em parte os pedidos para:**

Reconhecer a incidência do instituto da decadência para os servidores ativos, que recebiam a incorporação de quintos decorrentes do exercício da função comissionada há mais de 5 (cinco) anos, contados da data de percepção do primeiro pagamento da vantagem (termo inicial do prazo decadencial) e a publicação do Acórdão nº 2.602/2013-Plenário-TCU (termo final da contagem do prazo decadencial);

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

Determinar que a absorção da incorporação de quintos, para os servidores contemplados pelos itens “1” e “2” acima, leve em





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

consideração apenas os índices de reajustes concedidos a partir do início da absorção da vantagem, não contemplando índices anteriores.

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

(sem grifos no original)

Diante da sentença proferida pelo Juízo da 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos do processo n.º 1036862-69.2020.4.01.3400, entende-se que:

- a) sendo o TCU Tribunal ao qual cumpre analisar a regularidade das contas do Senado Federal, entende-se que a metodologia por ele definida deve ser aplicada em substituição à antiga considerada ilegal. Porém, na situação em comento, ocorrida há mais de cinco anos, a legalidade reclama a consideração também da ocorrência da decadência administrativa;
- b) no caso de servidores não atingidos pela sentença, permanece possível a substituição de VPNI's decorrentes de FC's inerentes (consideradas pelo TCU irregulares) por VPNI's decorrentes de funções de direção, chefia ou assessoramento (regulares), acrescidas ou não de parcela compensatória, desde que assegurada a não ocorrência de decesso remuneratório, conforme determinado pelo TCU no Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário;
- c) no caso de servidores atingidos pela sentença, permanece possível a substituição de VPNI's decorrentes de FC's inerentes (consideradas pelo TCU





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

irregulares) por VPNI decorrentes de funções de direção, chefia ou assessoramento (regulares), desde que a substituição promovida não acarrete decesso remuneratório, não sendo possível, entretanto, enquanto perdurarem os efeitos da sentença, a transformação de VPNI derivadas da incorporação de FCs inerentes até 07/04/1998 em Parcela Compensatória.

### III – CONCLUSÃO.

De todo o exposto, em resposta à solicitação de manifestação jurídica requerida pela Primeira Secretaria, documento n.º 00100.080401/2020-69, relativa aos procedimentos adotados por esta Casa referentes à transformação de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI em Parcela Compensatória, em atenção tanto à determinação do Tribunal de Contas da União - TCU no Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário, que considerou ilegal a incorporação de FCs denominadas inerentes, vinculadas à investidura ou ao exercício em lotações específicas, como em atenção à determinação do Supremo Tribunal Federal – STF no Recurso Extraordinário – RE n.º 638.115, que declarou a inconstitucionalidade de incorporação de quintos/décimos de Função de Confiança - FC no período de 08/04/1998 a 04/09/2001, tem-se que:

- 1) Quanto à transformação de VPNI decorrentes de incorporação de quintos/décimos de FCs inerentes em Parcela Compensatória determinada no Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário, referentes às incorporações ocorridas até 07/04/1998:
- 1.a) esta ADVOSF não discute o mérito da decisão do TCU no Acórdão n.º 993/2013-TCU-1ª Câmara, que considerou que a metodologia de cálculo de incorporação de FC estabelecida no Parecer n.º 253/1998-ADVOSF é ilegal por







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

contrariar o disposto no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994, apenas considera essencial que a análise dos casos concretos, que possuem características específicas, seja realizada considerando-se a ocorrência da decadência administrativa, que é ponto de extrema relevância para a legalidade da solução a ser implementada;

- 1.b) desde que não tenha havido má-fé por parte do servidor e que não tenha de qualquer forma contribuído para a ocorrência da situação irregular, esta se consolida com o tempo, não podendo ser revista no âmbito administrativo, não cabendo ao intérprete da lei ponderar entre o princípio da legalidade (observância dos requisitos legais) e o princípio da segurança jurídica (estabilização da situação com o decorrer do tempo), uma vez que o legislador já o fez ao estabelecer a decadência administrativa quinquenal no art. 54 da Lei n.º 9.784/1999, definindo a prevalência do segundo sobre o primeiro nessas situações;
- 1.c) com base no entendimento de que se operou a decadência administrativa, não sendo mais possível, no âmbito desta Casa, a revisão dos cálculos relativos às incorporações de quintos/décimos de FC realizados aplicando-se a metodologia estabelecida no Parecer n.º 253/1998-ADVOSF, é que foi produzido o Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF, documento n.º 00100.009714/2020-15, sendo entendimento que se mantém;
- 1.d) qualquer situação nova, que, conseqüentemente, não tenha sido atingida pela decadência administrativa, tal como o levantamento de novas incorporações ou atualizações de FCs passíveis de serem efetivadas, deve ser calculada dentro





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

da legalidade, com base na metodologia atualmente determinada pelo TCU, observando-se o disposto no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994;

- 1.e) a substituição de VPNI's derivadas de FCs inerentes (que serão absorvidas com o decorrer do tempo), por VPNI's derivadas de funções de direção, chefia ou assessoramento, efetivada pela DGER, desde que efetivamente se traduza em vantagem para o servidor, não acarretando qualquer decurso remuneratório, é autorizada, devendo a incorporação/atualização de funções de direção, chefia ou assessoramento, por ser derivada de ato administrativo novo, não atingido pela decadência administrativa, ser calculada com base na metodologia atualmente em vigor, determinada pelo TCU, observando-se o disposto no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994, sendo que essa substituição só poderá ser realizada em relação a FCs de direção, chefia ou assessoramento exercidas até 07/04/1998, dado que no período de 08/04/1998 a 04/09/2001 as incorporações foram consideradas inconstitucionais pelo STF no RE n.º 638.115, estando o pagamento sendo mantido devido à modulação dos efeitos da decisão daquela corte constitucional;
- 1.f) Não se vislumbra real divergência entre o Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF e as ações promovidas pela Administração da Casa, desde que seja assegurada a não ocorrência de decurso remuneratório para o servidor, o que, segundo declaração da DGER no documento n.º 00100.072950/2020-60, teria sido observado;
- 2) Quanto à transformação de VPNI's decorrentes de incorporação de quintos/décimos de FCs no período de 08/04/1998 a 04/09/2001 em Parcela





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

Compensatória determinada pelo STF no Recurso Extraordinário – RE n.º 638.115:

- 2.a) a declaração de inconstitucionalidade de incorporação de quintos/décimos de FCs no período de 08/04/1998 a 04/09/2001, proferida pelo STF no RE n.º 638.115 em 2015, foi seguida de modulação de seus efeitos em observância ao princípio da segurança jurídica decorrente do lapso temporal, tendo aquela Corte determinado a transformação das VPNIs derivadas dessas incorporações em Parcelas Compensatórias a serem absorvidas por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores, ou seja, determinou que os valores pagos a título de VPNI continuassem a ser pagos a título de Parcelas Compensatórias, ainda que consideradas inconstitucionais por inobservância ao princípio da legalidade;

Não obstante a argumentação apresentada nos subitens anteriores, sendo o TCU Tribunal ao qual cumpre analisar a regularidade das contas do Senado Federal, a observância às suas determinações, visando correção de situações julgadas irregulares, é medida que se impõe, não podendo ser desconsiderada.

Desta forma, com os esclarecimentos prestados e em resposta ao questionado sobre a forma da aplicação do Acórdão TCU 2602/2013-Plenário, com referência aos servidores que exerceram as denominadas “funções inerentes”, observa-se que, em relação ao recálculo das incorporações de quintos/décimos com base no disposto no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994, considera-se adequado o procedimento adotado no âmbito desta Casa, com observância das cominações expedidas pelo TCU, especialmente no Acórdão n.º 3.145/2020-TCU-1ª Câmara, no Acórdão n.º 1255/2020 – Plenário e no Acórdão n.º 7.357/2021-TCU-2ª Câmara,







**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos Administrativos – NPADM

ressalvadas eventuais determinações do Poder Judiciário em sentido contrário, como a referida sentença do Juízo da 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos do processo n.º 1036862-69.2020.4.01.3400.

Brasília, 17 de dezembro de 2020.

*(assinatura eletrônica)*

**HÉLIO RODRIGUES FIGUEIREDO JUNIOR**  
**Advogado – matr. 53240**

**De acordo.** Ao Advogado-Geral do Senado Federal.

Brasília, 17 de dezembro de 2020.

*(assinatura eletrônica)*

**BÁRBARA AZEREDO SOUZA THOMÉ**  
**Advogada do Senado Federal**  
**Coordenadora do Núcleo de Processos Administrativos – NPADM**

**Aprovo.** Junte-se aos autos e encaminhe-se à Primeira Secretaria em atenção à consulta apresentada no documento n.º 00100.080401/2020-69.

Brasília, 02 de julho de 2021.

*(assinatura eletrônica)*

**THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO**  
**Advogado-Geral do Senado Federal**



**SENADO FEDERAL**  
Primeira Secretaria

**Processo nº. 00200.018030/2019-34**

Consulta. Metodologia de cálculo. Incorporação de quintos/décimos de servidores do Senado, em cumprimento do item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário. Parecer nº 504/2021-NAPDM-ADVOSF. Acolhimento do parecer e determinações.

Senhora Diretora-Geral,

Referem-se os autos a procedimentos executados pelo Senado Federal para o cumprimento das determinações constantes do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, especificamente quanto à metodologia de cálculo empregada na implementação do item “9.2.3”, alusivo à transformação de VPNI de Quintos/Décimos decorrente de função inerente ao cargo/lotação em parcela compensatória, a ser absorvida por ocasião da promoção ou progressão na carreira, aumento de remuneração, reestruturação da carreira ou reajuste de qualquer natureza.

Essa DGER de início formulou consulta sobre a adequação da metodologia que foi empregada *“para os casos atingidos pelo Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário”, quando “passou a aplicar, como procedimento de revisão de incorporação, a contagem contínua de funções exercidas, prevista nos extintos art. 62 da Lei nº 8.112/90 e §3º do art. 3º da Lei nº 8.911/94”, relatando que “na referida análise foram incluídos todos os servidores que em alguma data exerceram função classificada como inerente, independentemente da função ter sido ou não incorporada para efeitos de VPNI.”*

Em continuidade, a Diretoria-Geral esclareceu também que, *“ao dar cumprimento ao Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, mediante a exclusão dos períodos de exercício de funções inerentes, aplicou a contagem contínua (ordem cronológica) de funções exercidas para todos os processos administrativos instaurados para a análise das funções inerentes incorporadas por servidores ativos, mesmo para aqueles em que os referidos servidores haviam sido beneficiados pela sistemática prevista no Parecer nº 253/1998-ADVOSF.”*





## SENADO FEDERAL

Primeira Secretaria

Vale lembrar, ainda, que essa DGER destacou que “a Casa não realiza de ofício a revisão na contagem de quintos/décimos, mesmo quando eventualmente identificada a incompatibilidade na sistemática adotada pelo Senado Federal com a prevista em lei e corroborada pelo Tribunal de Contas da União, em virtude de decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário, que acatou o Parecer nº 154/2016, da Advocacia do Senado Federal, exarado no Processo nº 00200.008942/2014-93, na qual determina que à vista do Parecer da Advocacia e considerando que a incorporação de quintos está constituída há mais de 5 anos, acolheu o entendimento para estabelecer que a Administração não pode, por ato próprio, alterar as situações constituídas.”

Cumprir destacar, também, a informação dessa DGER de que o Tribunal de Contas da União avaliou o cumprimento do Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário, tendo realizado “inspeção sobre todas as ações executadas pelo Senado, conforme consta do processo TC nº 013.680/2019-6, incluindo o item '9.2.3", e que “a área técnica do TCU debruçou-se sobre os cálculos efetuados pelo SF, após requerer a apresentação de planilhas de cálculo contendo a relação analítica de todos os servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas) que tiveram a transformação de VPNI em parcela compensatória”. Esclareceu que, após os exames, “a SEFIP afirmou não haver reparos a fazer sobre os cálculos efetuados pelo Senado”. Relatou que o Tribunal de Contas emitiu o Acórdão nº 1.255/2020-TCU/Plenário, acolhendo o Relatório de Inspeção e voto do relator, e que “considerou cumpridas todas as determinações contidas no Acórdão nº 2.602/2013-TCU/Plenário”.

Em resposta ao Despacho nº 1843/2020-DGER (NUP 00100.072950/2020-60), esta Primeira Secretaria proferiu o Despacho s/n (NUP 00100. 080401/2020-69 (VIA 001)), vindo a concluir nos seguintes termos:

Sendo assim, considerando as informações apresentadas nos autos e disposto nos Acórdãos nº 2.285/2007-TCU/Plenário, nº 3145/2020-TCU/1ª Câmara e nº 1.255/2020-TCU/Plenário e, principalmente, considerando que as revisões efetivadas nas incorporações dos servidores atingidos pelo Acórdão 2602/2013 com aplicação da metodologia de cálculo definida no art. 3º da Lei nº 8.911/1994 (contagem cronológica do exercício de funções) já foram comunicadas, inspecionadas e aprovadas pelo Tribunal de Contas da União, fatos estes que não constavam da consulta inicial, esta Primeira Secretaria solicitará nova manifestação da Advocacia do Senado.







**SENADO FEDERAL**  
Primeira Secretaria

Observo, ainda, que sejam adotadas as seguintes medidas relativas aos processos instaurados para o cumprimento do item 9.2.3 do Acórdão 2602/2013-TCU:

- 1) Processos cujos cálculos resultem na transformação integral da vantagem VPNI de Quintos/Décimos, devido à exclusão das funções inerentes ilegalmente incorporadas, em parcela compensatória, não afetados pela divergência entre as metodologias de cálculo (Parecer ADVOSF x método cronológico): continuar com o devido processo legal dos processos individuais;
- 2) Processos cuja exclusão e/ou substituição de função inerente resultaram na conversão parcial da VPNI de Quintos/Décimos em parcela compensatória, afetados pela divergência entre as metodologias de cálculo (Parecer ADVOSF x método cronológico): deverão permanecer sobrestados até deliberação desta Primeira Secretaria.

Os autos retornam a esta Primeira Secretaria, após manifestação da Douta Advocacia do Senado Federal em resposta à solicitação de manifestação jurídica, mediante o Parecer nº 504/2021-NAPDM-ADVOSF, pelo qual conclui nos seguintes termos:

(...)

De todo o exposto, em resposta à solicitação de manifestação jurídica requerida pela Primeira Secretaria, documento n.º 00100.080401/2020-69, relativa aos procedimentos adotados por esta Casa referentes à transformação de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI em Parcela Compensatória, em atenção tanto à determinação do Tribunal de Contas da União - TCU no Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário, que considerou ilegal a incorporação de FCs denominadas inerentes, vinculadas à investidura ou ao exercício em lotações específicas, como em atenção à determinação do Supremo Tribunal Federal – STF no Recurso Extraordinário – RE n.º 638.115, que declarou a inconstitucionalidade de incorporação de quintos/décimos de Função de Confiança - FC no período de 08/04/1998 a 04/09/2001, tem-se que:

- 1) Quanto à transformação de VPNI decorrentes de incorporação de quintos/décimos de FCs inerentes em Parcela Compensatória determinada no Acórdão n.º 2.602/2013-TCU-Plenário, referentes às incorporações ocorridas até 07/04/1998:





## SENADO FEDERAL

Primeira Secretaria

1.a) esta ADVOSF não discute o mérito da decisão do TCU no Acórdão n.º 993/2013-TCU-1ª Câmara, que considerou que a metodologia de cálculo de incorporação de FC estabelecida no Parecer n.º 253/1998-ADVOSF é ilegal por contrariar o disposto no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994, apenas considera essencial que a análise dos casos concretos, que possuem características específicas, seja realizada considerando-se a ocorrência da decadência administrativa, que é ponto de extrema relevância para a legalidade da solução a ser implementada;

1.b) desde que não tenha havido má-fé por parte do servidor e que não tenha de qualquer forma contribuído para a ocorrência da situação irregular, esta se consolida com o tempo, não podendo ser revista no âmbito administrativo, não cabendo ao intérprete da lei ponderar entre o princípio da legalidade (observância dos requisitos legais) e o princípio da segurança jurídica (estabilização da situação com o decorrer do tempo), uma vez que o legislador já o fez ao estabelecer a decadência administrativa quinquenal no art. 54 da Lei n.º 9.784/1999, definindo a prevalência do segundo sobre o primeiro nessas situações;

1.c) com base no entendimento de que se operou a decadência administrativa, não sendo mais possível, no âmbito desta Casa, a revisão dos cálculos relativos às incorporações de quintos/décimos de FC realizados aplicando-se a metodologia estabelecida no Parecer n.º 253/1998-ADVOSF, é que foi produzido o Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF, documento n.º 00100.009714/2020-15, sendo entendimento que se mantém;

1.d) qualquer situação nova, que, conseqüentemente, não tenha sido atingida pela decadência administrativa, tal como o levantamento de novas incorporações ou atualizações de FCs passíveis de serem efetivadas, deve ser calculada dentro da legalidade, com base na metodologia atualmente determinada pelo TCU, observando-se o disposto no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994;

1.e) a substituição de VPNI's derivadas de FCs inerentes (que serão absorvidas com o decorrer do tempo), por VPNI's derivadas de funções de direção, chefia ou assessoramento, efetivada pela DGER, desde que efetivamente se traduza em vantagem para o servidor, não acarretando qualquer decesso remuneratório, é autorizada, devendo a incorporação/atualização de funções de direção, chefia ou assessoramento, por ser derivada de ato administrativo novo, não atingido pela decadência administrativa, ser calculada com base na metodologia atualmente em vigor, determinada pelo



## SENADO FEDERAL

Primeira Secretaria

TCU, observando-se o disposto no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994, sendo que essa substituição só poderá ser realizada em relação a FCs de direção, chefia ou assessoramento exercidas até 07/04/1998, dado que no período de 08/04/1998 a 04/09/2001 as incorporações foram consideradas inconstitucionais pelo STF no RE n.º 638.115, estando o pagamento sendo mantido devido à modulação dos efeitos da decisão daquela corte constitucional;

1.f) não se vislumbra real divergência entre o Parecer n.º 048/2020-NPADM/ADVOSF e as ações promovidas pela Administração da Casa, desde que seja assegurada a não ocorrência de decesso remuneratório para o servidor, o que, segundo declaração da DGER no documento n.º 00100.072950/2020-60, teria sido observado;

2) Quanto à transformação de VPNIs decorrentes de incorporação de quintos/décimos de FCs no período de 08/04/1998 a 04/09/2001 em Parcela Compensatória determinada pelo STF no Recurso Extraordinário – RE n.º 638.115:

2.a) a declaração de inconstitucionalidade de incorporação de quintos/décimos de FCs no período de 08/04/1998 a 04/09/2001, proferida pelo STF no RE n.º 638.115 em 2015, foi seguida de modulação de seus efeitos em observância ao princípio da segurança jurídica decorrente do lapso temporal, tendo aquela Corte determinado a transformação das VPNIs derivadas dessas incorporações em Parcelas Compensatórias a serem absorvidas por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores, ou seja, determinou que os valores pagos a título de VPNI continuassem a ser pagos a título de Parcelas Compensatórias, ainda que consideradas inconstitucionais por inobservância ao princípio da legalidade.

Não obstante a argumentação apresentada nos subitens anteriores, sendo o TCU Tribunal ao qual cumpre analisar a regularidade das contas do Senado Federal, a observância às suas determinações, visando correção de situações julgadas irregulares, é medida que se impõe, não podendo ser desconsiderada.

Desta forma, com os esclarecimentos prestados e em resposta ao questionado sobre a forma da aplicação do Acórdão TCU 2602/2013-Plenário, com referência aos servidores que exerceram as denominadas “funções inerentes”, observa-se que, em relação ao recálculo das incorporações de quintos/décimos com base no disposto no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994, considera-se adequado o procedimento adotado no âmbito desta Casa, com observância das cominações expedidas pelo TCU,





## SENADO FEDERAL

Primeira Secretaria

especialmente no Acórdão n.º 3.145/2020-TCU-1ª Câmara, no Acórdão n.º 1255/2020 – Plenário e no Acórdão n.º 7.357/2021-TCU-2ª Câmara, ressalvadas eventuais determinações do Poder Judiciário em sentido contrário, como a referida sentença do Juízo da 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos do processo n.º 1036862-69.2020.4.01.3400.

Diante do exposto, tendo em vista a manifestação da Advocacia do Senado Federal, **ACOLHO** o Parecer nº 504/2021-NAPDM/ADVOSF, como razão de decidir, e, considerando-se que o TCU é o Tribunal ao qual cumpre analisar a regularidade das contas do Senado Federal, bem como a observância às suas determinações, visando correção de situações julgadas irregulares é medida que se impõe, passo a decidir:

- 1- **DETERMINO** o fim do sobrestamento disposto no Despacho nº 318/2020-PRSECR [NUP 00100.080401/2020-69 (VIA 001)] e a consequente recondução do devido processo administrativo individual, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, para cumprimento da determinação do Tribunal de Contas da União disposta no item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário;
- 2- **DETERMINO** a instauração de processos administrativos apartados para cumprimento da determinação do Tribunal de Contas da União contida no item 9.2.2 do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário, nos termos do julgamento do Supremo Tribunal Federal proferido no RE n.º 638.115, que fixou a *inconstitucionalidade de incorporação de quintos/décimos de FCs, no período de 08/04/1998 a 04/09/2001, verificada a modulação de seus efeitos em observância ao princípio da segurança jurídica decorrente do lapso temporal, tendo aquela Corte determinado a transformação das VPNIs derivadas dessas incorporações em Parcelas Compensatórias a serem absorvidas por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores, ou seja, determinou que os valores pagos a título de VPNIs continuassem a ser pagos a título de*



**SENADO FEDERAL**

Primeira Secretaria

**Parcelas Compensatórias, ainda que consideradas inconstitucionais por inobservância ao princípio da legalidade;**

- 3- **ESCLAREÇO** que, conforme orientação do Parecer n.º 504/2021-NPADM/ADVOSF, em relação ao recálculo das incorporações de quintos/décimos com base no disposto no art. 3º da Lei n.º 8.911/1994, **considera-se adequado o procedimento adotado no âmbito desta Casa, com observância das cominações expedidas pelo TCU, especialmente no Acórdão n.º 3.145/2020-TCU-1ª Câmara, no Acórdão n.º 1255/2020 – Plenário e no Acórdão n.º 7.357/2021-TCU-2ª Câmara, ressalvadas eventuais determinações do Poder Judiciário em sentido contrário, como a referida sentença do Juízo da 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos do processo n.º 1036862-69.2020.4.01.3400.**

Brasília, 23 de fevereiro de 2022.

Assinatura manuscrita em azul do Senador Iraja Silvestre Filho.

**SENADOR IRAJÁ SILVESTRE FILHO**

PRIMEIRO-SECRETÁRIO DO SENADO FEDERAL





**SENADO FEDERAL**  
Secretaria de Gestão de Pessoas  
Coordenação de Benefícios Previdenciários - COBEP

|   |  |
|---|--|
| <b>Processo nº 00200.018030/2019-34</b>   | <b>Destinatário (a): Gustavo Ponce de Leon S. Lago</b><br><b>Diretor da SEGP</b> |
| <b>Data de Autuação: 4/11/2019</b>  |  |
| <b>Informação: 002/2022 COBEP</b>   |  |
| <b>Assunto: Cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União dispostas nos Acórdãos 2602/2013-TCU/Plenário e 1255/2020-TCU/Plenário. Determinação da Primeira-Secretaria do Senado Federal.</b> |  |

Senhor Diretor da SEGP,

Trata o presente processo da transformação da VPNI em parcela compensatória, em razão de exercício de função inerente, tendo em vista a determinação contida no Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário e da transformação dos quintos/décimos incorporados após 8/4/1998 em cumprimento ao Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário c/c RE 638.115, que, no curso dos diversos processos instruídos nesta Coordenação de Benefícios Previdenciários, foi realizada de acordo com a sistemática definida no art. 62 da Lei nº 8.112/1990 e §3º do art. 3º da Lei nº 8.911/1994.

Após inúmeras dúvidas suscitadas acerca da sistemática para o cumprimento das deliberações insculpidas nos respectivos Acórdãos, o processo foi submetido à Primeira Secretaria, que expediu as seguintes determinações:

Diante do exposto, tendo em vista a manifestação da Advocacia do Senado Federal, ACOLHO o Parecer nº 504/2021- NAPDM/ADVOSF, como razão de decidir, e, considerando-se que o TCU é o Tribunal ao qual cumpre analisar a regularidade das contas do Senado Federal, bem como a observância às suas determinações, visando correção de situações julgadas irregulares é medida que se impõe, passo a decidir:

- 1- DETERMINO o fim do sobrestamento disposto no Despacho nº 318/2020-PRSECR [NUP 00100.080401/2020-69 (VIA 001)] e a conseqüente recondução do devido processo administrativo individual, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, para cumprimento da determinação do Tribunal de Contas da União disposta no item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário;







**SENADO FEDERAL**  
Secretaria de Gestão de Pessoas  
Coordenação de Benefícios Previdenciários - COBEP

|   |  |
|---|--|
| <b>Processo nº 00200.018030/2019-34</b>   | <b>Destinatário (a): Gustavo Ponce de Leon S. Lago</b><br><b>Diretor da SEGP</b> |
| <b>Data de Autuação: 4/11/2019</b>  |  |
| <b>Informação: 002/2022 COBEP</b>   |  |
| <b>Assunto: Cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União dispostas nos Acórdãos 2602/2013-TCU/Plenário e 1255/2020-TCU/Plenário. Determinação da Primeira-Secretaria do Senado Federal.</b> |  |

- 2- DETERMINO a instauração de processos administrativos apartados para cumprimento da determinação do Tribunal de Contas da União contida no item 9.2.2 do Acórdão nº 1255/2020- TCU/Plenário, nos termos do julgamento do Supremo Tribunal Federal proferido no RE nº 638.115, que fixou a inconstitucionalidade de incorporação de quintos/décimos de FCs, no período de 08/04/1998 a 04/09/2001, verificada a modulação de seus efeitos em observância ao princípio da segurança jurídica decorrente do lapso temporal, tendo aquela Corte determinado a transformação das VPNI's derivadas dessas incorporações em Parcelas Compensatórias a serem absorvidas por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores, ou seja, determinou que os valores pagos a título de VPNI's continuassem a ser pagos a título de Parcelas Compensatórias, ainda que consideradas inconstitucionais por inobservância ao princípio da legalidade;
- 3- ESCLAREÇO que, conforme orientação do Parecer nº 504/2021-NPADM/ADVOSF, em relação ao recálculo das incorporações de quintos/décimos com base no disposto no art. 3º da Lei nº 8.911/1994, considera-se adequado o procedimento adotado no âmbito desta Casa, com observância das cominações expedidas pelo TCU, especialmente no Acórdão nº 3.145/2020-TCU-1ª Câmara, no Acórdão nº 1255/2020 – Plenário e no Acórdão nº 7.357/2021-TCU-2ª Câmara, ressalvadas eventuais determinações do Poder Judiciário em sentido contrário, como a referida sentença do Juízo da 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos do processo nº 1036862-69.2020.4.01.3400.

Com relação aos processos sobrestados, referentes à transformação das funções inerentes em parcela compensatória, entendemos que fica mantida a sistemática aplicada até a presente data.





**SENADO FEDERAL**  
Secretaria de Gestão de Pessoas  
Coordenação de Benefícios Previdenciários - COBEP

|   |  |
|---|--|
| <b>Processo nº 00200.018030/2019-34</b>   | <b>Destinatário (a): Gustavo Ponce de Leon S. Lago</b><br><b>Diretor da SEGP</b> |
| <b>Data de Autuação: 4/11/2019</b>  |  |
| <b>Informação: 002/2022 COBEP</b>   |  |
| <b>Assunto: Cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União dispostas nos Acórdãos 2602/2013-TCU/Plenário e 1255/2020-TCU/Plenário. Determinação da Primeira-Secretaria do Senado Federal.</b> |  |

Ocorre que o cumprimento do item 2 das determinações, de instauração de processos administrativos apartados para cumprimento do item 9.2.2 do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário, baseado na decisão proferida no RE 638.115 que fixou a inconstitucionalidade de incorporação de quintos/décimos de FC de 8/4/1998 a 4/9/2001, gerou vários questionamentos, conforme os apontamentos abaixo.

O primeiro questionamento diz respeito ao marco temporal de aplicação da decisão, considerando que o RE 638.115/CE foi decidido definitivamente em 18/12/2019; a decisão transitou em julgado em 17/9/2020; o Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário foi proferido na sessão de 20/5/2020 e a decisão da Primeira Secretaria do Senado foi publicada em 4/3/2022.

Com relação aos servidores ativos, à maioria dos servidores aposentados e a alguns pensionistas que possuem o benefício da paridade, a data de implementação da determinação não é relevante, pelo menos no primeiro momento, visto que as datas expostas acima são todas posteriores a janeiro/2019, data do último reajuste de vencimentos/proventos, e não haveria qualquer absorção de início.

Entretanto, considerando a quantidade de processos a serem revistos e as instâncias recursais administrativas, existe a possibilidade de que um novo reajuste ocorra sem que o processo administrativo individual tenha sido finalizado, situação que geraria débitos aos servidores ativos e aposentados na ocasião da conclusão dos autos.

Já no caso das pensões civis, ressaltamos que a maioria das pensões civis concedidas a partir de 2004 não possui o benefício da paridade com os servidores ativos, com exceção das pensões cujo instituidor era aposentado por invalidez ou pelo art. 3º da EC 47/2005. A partir da edição da EC 103/2019, todas as pensões civis são concedidas sem paridade.





**SENADO FEDERAL**  
Secretaria de Gestão de Pessoas  
Coordenação de Benefícios Previdenciários - COBEP

|   |  |
|---|--|
| <b>Processo nº 00200.018030/2019-34</b>   | <b>Destinatário (a): Gustavo Ponce de Leon S. Lago</b><br><b>Diretor da SEGP</b> |
| <b>Data de Autuação: 4/11/2019</b>  |  |
| <b>Informação: 002/2022 COBEP</b>   |  |
| <b>Assunto: Cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União dispostas nos Acórdãos 2602/2013-TCU/Plenário e 1255/2020-TCU/Plenário. Determinação da Primeira-Secretaria do Senado Federal.</b> |  |

Na prática, os valores das pensões concedidas de 2004 até 13/11/2019 eram calculados na forma do §7º do art. 40 da Constituição Federal, conforme abaixo:

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou  
II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

Assim, após efetuado o cálculo acima, no qual eram evidenciadas todas as rubricas de pagamento do instituidor, falecido em atividade ou aposentado, era aplicado o redutor constitucional de 30% e o valor apurado era pago como pensão de rubrica única (PROV EC41).

Após a edição da EC 103/2019, o valor do benefício pensional é apurado conforme definido no art. 23, e também pago em rubrica única (PROVENTOS EC 103):

Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento).

Em ambos os casos, não há como evidenciar a parcela compensatória decorrente da VPNI de função comissionada exercida entre 8/4/1998 e 4/9/2001, o que impossibilitaria sua absorção, sendo que, nesses casos, entendemos que essas VPNIs deverão ser apuradas e excluídas no cálculo inicial da pensão.

Além disso, os benefícios são reajustados pelos mesmos índices do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.







**SENADO FEDERAL**  
Secretaria de Gestão de Pessoas  
Coordenação de Benefícios Previdenciários - COBEP

|   |  |
|---|--|
| <b>Processo nº 00200.018030/2019-34</b>   | <b>Destinatário (a): Gustavo Ponce de Leon S. Lago</b><br><b>Diretor da SEGP</b> |
| <b>Data de Autuação: 4/11/2019</b>  |  |
| <b>Informação: 002/2022 COBEP</b>   |  |
| <b>Assunto: Cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União dispostas nos Acórdãos 2602/2013-TCU/Plenário e 1255/2020-TCU/Plenário. Determinação da Primeira-Secretaria do Senado Federal.</b> |  |

A título de esclarecimento, informamos os reajustes do RGPS aplicados a partir de 2020, que impactariam as pensões sem paridade, com absorções pretéritas:

| Data      | Índice | Fundamentação                          |
|-----------|--------|--|
| 1º/1/2020 | 4,48%  | Portaria Nº 914/ME, de 13/1/2020       |
| 1º/1/2021 | 5,45%  | Portaria SEPRT/ME Nº 477, de 12/1/2021 |
| 1º/1/2022 | 10,16% | Portaria MTP/ME Nº 12, de 17/1/2022    |

Quanto à quantidade de servidores abrangidos pela decisão e processos a serem abertos para a presente revisão, em relatório preliminar extraído do sistema Ergon, os números de servidores ativos, aposentados e falecidos que recebem VPNI de 1998 a 2001 é o seguinte:

Ativos: 723

Aposentados após 04/1998: 2449

Falecidos cuja aposentadoria ocorreu após 04/1998: 225

Desses, alguns processos já foram revistos individualmente, em virtude de julgamento pelo Tribunal de contas da União pela ilegalidade da aposentadoria e pensão, e algumas dessas incorporações já foram transformadas em parcela compensatória, por se tratarem de funções inerentes, de modo que, apenas com uma análise mais detalhada será possível determinar a quantidade de servidores alcançados pela decisão e, em consequência, de processos individuais a serem abertos.

Outra questão relevante é que há situações em que a função comissionada inerente foi exercida entre 1998 e 2001 se enquadrando nas duas questões abordadas na decisão. Então, nesses casos, é correto o entendimento de que deverá ser aplicado primeiramente o disposto no item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013- TCU – Plenário, conforme Despacho nº 1818/2018-DGER, transformando essa parte da VPNI em Parcela Compensatória (VPNI), bem como a





**SENADO FEDERAL**  
Secretaria de Gestão de Pessoas  
Coordenação de Benefícios Previdenciários - COBEP

|   |  |
|---|--|
| <b>Processo nº 00200.018030/2019-34</b>   | <b>Destinatário (a): Gustavo Ponce de Leon S. Lago</b><br><b>Diretor da SEGP</b> |
| <b>Data de Autuação: 4/11/2019</b>  |  |
| <b>Informação: 002/2022 COBEP</b>   |  |
| <b>Assunto: Cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União dispostas nos Acórdãos 2602/2013-TCU/Plenário e 1255/2020-TCU/Plenário. Determinação da Primeira-Secretaria do Senado Federal.</b> |  |

absorção devido ao reajuste ocorrido em 01/01/2019? Então, não haveria mais o objeto para a aplicação do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário c/c RE 638.115, por já ter sido criada uma Parcela Compensatória relativa a esse período, apresentando a mesma sistemática para sua absorção.

Além disso, é importante a ressaltar que algumas transformações de função ocorreram no período de 1998 a 2001, como a Subchefe de Gabinete (FC06 para FC07) e a de Motorista (FC03 para FC05), por meio do Ato da Comissão Diretora nº 16/2000, de 31/10/2000. Neste caso, é preciso definir a possibilidade de manutenção dessas transformações, ou se tais funções devem retornar ao símbolo anterior para o cumprimento da decisão em tela, visto ser esse um motivo de julgamento de aposentadorias e pensões como ilegais pelo TCU.

Quanto aos procedimentos a serem adotados, informamos que, atualmente, o cálculo da VPNI é feito manualmente, mediante preenchimento de planilhas no Excel com a digitação de cada função comissionada e respectivas datas de início e fim relativos a cada período exercido. Então, é feita a apuração ano a ano, contados 365 dias do início do exercício da função, até 08/04/1998, para estabelecer qual será a VPNI devida ao servidor. Daí, é comparado o valor da VPNI anterior com a VPNI recalculada para se encontrar o valor da Parcela Compensatória, também por meio de planilhas. Após a deliberação no processo e o fim das instâncias recursais, é feito o registro manual no sistema Ergon.

Vale ressaltar que, por se tratar de decisão emanada de instância superior, na qual não cabe mais recurso, entendemos que a abertura de prazos para aplicação do RE 638.115/CE, do Plenário do Supremo Tribunal Federal, deveria restringir-se a dúvidas sobre forma de cálculo ou relacionados aos valores da Parcela Compensatória, uma vez que o mérito em si não poderá ser alterado, pelo menos administrativamente.





SENADO FEDERAL  
Secretaria de Gestão de Pessoas  
Coordenação de Benefícios Previdenciários - COBEP

|  |  |
|--|--|
| Processo nº 00200.018030/2019-34<br>Data de Autuação: 4/11/2019<br>Informação: 002/2022 COBEP  | Destinatário (a): Gustavo Ponce de Leon S. Lago<br>Diretor da SEGP |
| Assunto: Cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União dispostas nos Acórdãos 2602/2013-TCU/Plenário e 1255/2020-TCU/Plenário. Determinação da Primeira-Secretaria do Senado Federal. |  |

Considerando a quantidade de servidores abrangidos na aplicação desta decisão e a necessidade de abertura de processos individuais, ou seja, a impossibilidade de realizar essa alteração de forma geral, via sistema, **é imprescindível a automatização dos procedimentos de cálculo mencionados acima, a fim de dar celeridade à instrução processual e reduzir a ocorrência de erros materiais nos casos concretos.**

É importante salientar que, após implementada a automação, ainda há necessidade de correção de algumas informações de servidores mais antigos (principalmente os oriundos Gráfica e do Prodasen), a exemplo das funções exercidas, com os respectivos símbolos, do antigo sistema Sapes, que foram migradas para o sistema Ergon, pois podem estar desatualizadas. E, para isso, necessariamente, esses registros deverão ser analisados individualmente, o que, ainda demandará muito trabalho e tempo.

Para tanto, é necessário empreender esforços junto ao Prodasen para que estes cálculos sejam implementados no sistema Ergon e seja possível extrair o resultado por meio de relatórios que sirvam como memória de cálculo e possam ser juntados aos processos.

Em resumo, em virtude das considerações supramencionadas, ressaltamos as seguintes questões:

1. Qual a data deve ser considerada para o efetivo cumprimento da transformação em parcela compensatória da VPNI (quintos/décimos) concedida em virtude de exercício de função comissionada entre 8/4/1998 e 4/9/2001, visto que o RE 638.115/CE foi decidido definitivamente em 18/12/2019; a decisão transitou em julgado em 17/9/2020; o Acórdão nº







**SENADO FEDERAL**  
Secretaria de Gestão de Pessoas  
Coordenação de Benefícios Previdenciários - COBEP

|   |  |
|---|--|
| <b>Processo nº 00200.018030/2019-34</b>   | <b>Destinatário (a): Gustavo Ponce de Leon S. Lago</b><br><b>Diretor da SEGP</b> |
| <b>Data de Autuação: 4/11/2019</b>  |  |
| <b>Informação: 002/2022 COBEP</b>   |  |
| <b>Assunto: Cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União dispostas nos Acórdãos 2602/2013-TCU/Plenário e 1255/2020-TCU/Plenário. Determinação da Primeira-Secretaria do Senado Federal.</b> |  |

1255/2020-TCU/Plenário foi proferido na sessão de 20/5/2020 e a decisão da Primeira Secretaria do Senado foi publicada em 4/3/2022?

2. As pensões sem paridade, para as quais entendemos ser impossível a transformação em parcela compensatória da VPNI, visto terem os proventos em parcela única, devem ter toda a VPNI de função comissionada entre 8/4/1998 e 4/9/2001 excluída dos proventos?
3. É correto o entendimento de que deverá ser aplicado primeiramente o disposto no item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013- TCU – Plenário, conforme Despacho nº 1818/2018-DGER, transformando essa parte da VPNI em Parcela Compensatória (VPNI), bem como a absorção devido ao reajuste ocorrido em 01/01/2019, no caso de servidores que se enquadram nos itens 1 e 2 da decisão?
4. É correto o entendimento de que não seria possível manter as transformações de funções comissionadas ocorridas entre 1998 e 2001, devendo tais funções retornarem ao símbolo anterior para o cumprimento da decisão em tela?

Assim, encaminhamos os autos para conhecimento de Vossa Senhoria e encaminhamento à DGER para conhecimento e definição das questões apresentadas por estas Coordenações.

Em 10 de março de 2022.

*Assinado digitalmente*

**Andréa Filgueiras de Paula Azevedo**  
Coordenadora de Benefícios Previdenciários

*Assinado digitalmente*

**Alexandre de Lana Silva**  
Coordenador de Administração de Pessoal





SENADO FEDERAL  
Secretaria de Gestão de Pessoas  
Coordenação de Benefícios Previdenciários - COBEP

|   |  |
|---|--|
| <b>Processo nº 00200.018030/2019-34</b><br><b>Data de Autuação: 4/11/2019</b><br><b>Informação: 002/2022 COBEP</b>  | <b>Destinatário (a): Gustavo Ponce de Leon S. Lago</b><br><b>Diretor da SEGP</b> |
| <b>Assunto: Cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União dispostas nos Acórdãos 2602/2013-TCU/Plenário e 1255/2020-TCU/Plenário. Determinação da Primeira-Secretaria do Senado Federal.</b> |  |

De acordo. À Diretoria-Geral para conhecimento e manifestação.

*[assinatura digital]*

**Gustavo Ponce de Leon S. Lago**  
Diretor da SEGP





SENADO FEDERAL

## TERMO DE APENSAÇÃO

Atendendo justificativa expressa, tendo em vista tratar-se do mesmo assunto do solicitante Aparecida Alessandra Cardoso da unidade DGER apenso ao presente processo nº 002000180302019 o(s) processo(s) nº 00200.006371/2020-09 (VOLUME 1),.

Brasília, 14 de março de 2022

(JOSÉ CARLOS CARDOSO RIBEIRO - 265497)  
(DGER)







## SENADO FEDERAL

**Processo nº** 00200.006371/2020-09 (VOLUME 1)

**Assunto:** ENCAMINHA, PARA CONHECIMENTO, CÓPIA DO ACÓRDÃO Nº 1255/2020, PROLATADO PELO PLENÁRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NA SESSÃO TELEPRESENCIAL DE 20/5/2020, NOS AUTOS DO TC-013.680/2019-6, DA RELATORIA DO MINISTRO MARCOS BEMQUERER COSTA, QUE TRATAM DE RELATÓRIO DE INSPEÇÃO REALIZADA NO SENADO FEDERAL PELA SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL – SEFIP, NO PERÍODO DE 10/6/2019 A 7/2/2020, COM O OBJETIVO DE AVALIAR O CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES FIXADAS NO ACÓRDÃO Nº 2.602/2013 PLENÁRIO AO AP (...)

**Interessado:** TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

**Referência:** 00100.054876/2020

**Data da autuação:** 09/06/2020

**Nível de acesso:** OSTENSIVO





## ENC: Aviso nº 606 - GP/TCU, de 29/5/2020 Presidência do TCU

 EXCLUIR RESPONDER RESPONDER A TODOS ENCAMINHAR

Presidência

sex 05/06/2020 16:05

Marcar como não lida

Para:  Rivania Selma de Campos Ferreira; 2 anexos Aviso nº  
60~.pdfAcórdão nº  
~.pdf

Baixar tudo

-----Mensagem original-----

De: Claudio Nogueira Aucelio [<mailto:AUCELIO@tcu.gov.br>] Em nome de ASPAR

Enviada em: sexta-feira, 5 de junho de 2020 14:52

Para: Presidência <[presidente@senado.leg.br](mailto:presidente@senado.leg.br)>

Assunto: Aviso nº 606 - GP/TCU, de 29/5/2020 Presidência do TCU

Prezado(a) Senhor(a),

Segue anexo o Aviso nº 606 - GP/TCU, de 29/5/2020, que encaminha cópia do Acórdão nº 1255/2020 – TCU – Plenário, acompanhando dos respectivos Relatório de Proposta de Deliberação, para conhecimento do presidente da Comissão.

Solicitamos que este e-mail seja respondido para a confirmação do recebimento dos referidos documentos, com a identificação do respondente.

Dada a necessidade de distanciamento físico durante o combate à pandemia Covid-19, tanto a confirmação de recebimento quanto eventuais correspondências dessa Comissão para o Tribunal de Contas da União devem ser direcionadas para o e-mail [aspar@tcu.gov.br](mailto:aspar@tcu.gov.br) <<mailto:aspar@tcu.gov.br>>, com cópia para [aucelio@tcu.gov.br](mailto:aucelio@tcu.gov.br) e [geovani.oliveira@tcu.gov.br](mailto:geovani.oliveira@tcu.gov.br) <<mailto:geovani.oliveira@tcu.gov.br>> .

Atenciosamente,

Cláudio Nogueira Aucélio  
Assessoria Parlamentar  
Tribunal de Contas da união  
(61) 3527-7440 / 99988-1137

Aviso nº 606 - GP/TCU

Brasília, 29 de maio de 2020.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1255/2020, prolatado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, na sessão Telepresencial de 20/5/2020, nos autos do TC-013.680/2019-6, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa, que tratam de Relatório de Inspeção realizada no Senado Federal pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip, no período de 10/6/2019 a 7/2/2020, com o objetivo de avaliar o cumprimento das determinações fixadas no Acórdão nº 2.602/2013 Plenário ao apreciar os autos do processo TC-019.100/2019-4.

Por fim, esclareço que em virtude das medidas adotadas por esta Casa em decorrência da pandemia do Coronavírus, entre as quais a priorização do trabalho à distância, o Relatório e o Voto que fundamentam a mencionada Deliberação, neste momento, não serão enviados na versão impressa, contudo podem ser acessados no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Senador DAVI ALCOLUMBRE  
Presidente do Senado Federal  
Brasília – DF





## ACÓRDÃO Nº 1255/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC-013.680/2019-6.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Inspeção.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Senado Federal.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
- 5.1. Revisor: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip.
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Inspeção realizada no Senado Federal pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip, no período de 10/6/2019 a 7/2/2020, com o objetivo de avaliar o cumprimento das determinações fixadas no Acórdão 2.602/2013 – Plenário (TC-019.100/2019-4, rel. min. Raimundo Carreiro, red. min. Walton Alencar Rodrigues).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar cumpridas as determinações expedidas por este Tribunal ao Senado Federal, por meio do Acórdão 2.602/2013 – Plenário, nos termos do art. 240 do Regimento Interno/TCU;

9.2. com a finalidade de orientar o tratamento do tema relacionado ao pagamento da rubrica de “opção” do art. 2º da Lei 8.911/1994 e à incorporação de “quintos”, dar ciência ao Senado Federal de que:

9.2.1. é vedado o pagamento das vantagens decorrentes do art. 193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão (“opção”), aos servidores que implementaram os requisitos de aposentadoria após 16/12/1998, data de publicação da Emenda Constitucional 20, que limitou o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo no qual se deu a aposentadoria, conforme o Acórdão 1.599/2019 – Plenário (rel. min. Benjamin Zymler);

9.2.2. deve-se verificar a origem do pagamento de “quintos”, se advindos de decisão judicial transitada em julgado ou não ou ainda de decisão administrativa e, na hipótese em que não houver decisão judicial passada em julgado ou quando se tratar de decisão administrativa, a vantagem de “quintos” incorporada com fulcro em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 a 4/9/2001 deve ser destacada e transformada em “parcela compensatória” a ser absorvida por reajustes futuros concedidos nos proventos, na linha da solução definitiva da controvérsia conferida à matéria pela Suprema Corte, por meio do RE 638.115/CE, e consoante o Acórdão 442/2020 – 2ª Câmara (rel. min. subst. Marcos Bemquerer Costa);

9.3. apensar definitivamente este processo ao TC-019.100/2009-4 (autos de Monitoramento), conforme previsto no art. 169, inciso I e § 2º, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 17/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 20/5/2020 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1255-17/20-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Revisor), Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral



SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

**Processo nº 00200.018030/2019-34**

**Processos relacionados nº 00200.006371/2020-09<sup>1</sup>, 00200.004175/2018-77<sup>2</sup> e 0200.000419/2015-08<sup>3</sup>**

**Despacho nº 831/2022-DGER**

**Assunto:** VPNI Quintos/Décimos. Incorporação e atualização a partir de 08/04/1998. RE nº 638.115/CE STF. Transformação em parcela compensatória. Absorção. Aplicação do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário. DETERMINAÇÃO.

**Senhor Diretor da SEGP,**

Tratam os autos da determinação<sup>4</sup> proferida pelo Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário, para o cumprimento do item 9.2.2<sup>5</sup> do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário, que ordenou a transformação das incorporações e atualizações de Quintos ou Décimos, decorrentes do exercício de função de confiança ou cargo em comissão, havidos no período compreendido entre 08/04/1998 e 04/09/2001, em parcela compensatória, em face do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 638.115/CE pelo Supremo Tribunal Federal, o qual reputou inconstitucional as referidas incorporações.

Eis a decisão proferida pelo Primeiro-Secretário, expressa no documento NUP 00100.020858/2022-86 (VIA 001):

**2- DETERMINO** a instauração de processos administrativos apartados para **cumprimento da determinação do Tribunal de Contas da União contida no item 9.2.2 do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário**, nos termos do julgamento do Supremo Tribunal Federal proferido no RE n.º 638.115, que fixou a **inconstitucionalidade de incorporação de quintos/décimos de FCs, no período de 08/04/1998 a 04/09/2001, verificada a modulação de seus efeitos em observância ao princípio da segurança jurídica decorrente do lapso temporal, tendo aquela Corte determinado a transformação das VPNI's derivadas**

<sup>1</sup> Notifica o Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário

<sup>2</sup> Estabelece o rol de funções inerentes existentes no Senado Federal, em atendimento ao disposto no item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU-Plenário

<sup>3</sup> Define a absorção da parcela compensatória instituída pelo item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário

<sup>4</sup> NUP 00100.020858/2022-86 (VIA 001)

<sup>5</sup> NUP 00100.054876/2020-08







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

*dessas incorporações em Parcelas Compensatórias a serem absorvidas por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores, ou seja, determinou que os valores pagos a título de VPNI's continuassem a ser pagos a título de Parcelas Compensatórias, ainda que consideradas inconstitucionais por inobservância ao princípio da legalidade;* (Grifou-se)

O STF, após o julgamento de embargos<sup>6</sup> no âmbito do referido RE 638.115/CE, sentenciou:

Embargos de declaração nos embargos de declaração no recurso extraordinário. 2. Repercussão Geral. 3. Direito Administrativo. Servidor público. 4. **É inconstitucional a incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a edição da Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-48/2001.** 5. Cessação imediata do pagamento dos quintos incorporados por força de decisão judicial transitada em julgado. Impossibilidade. Existência de mecanismos em nosso ordenamento aptos a rescindir o título executivo, ou ao menos torná-lo inexigível, quando a sentença exequenda fundamentar-se em interpretação considerada inconstitucional pelo STF. Embargos acolhidos neste ponto. 6. Verbas recebidas em decorrência de decisões administrativas. Manutenção da decisão. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/99. Dispositivo direcionado à Administração Pública, que não impede a apreciação judicial. Necessidade de observância do princípio da segurança jurídica. Recebimento de boa-fé. Decurso do tempo. 7. Modulação dos efeitos da decisão. Manutenção do pagamento da referida parcela incorporada em decorrência de decisões administrativas, até que sejam absorvidas por quaisquer reajustes futuros a contar da data do presente julgamento. 8. Parcelas recebidas em virtude de decisão judicial sem trânsito em julgado. Sobrestados em virtude da repercussão geral. Modulação dos efeitos para manter o pagamento àqueles servidores que continuam recebendo os quintos até absorção por reajustes futuros. 9. Julgamento Virtual. Ausência de violação ao Princípio da Colegialidade. 10. Embargos de declaração parcialmente acolhidos, com efeitos infringentes, para reconhecer indevida a cessação imediata do pagamento dos quintos quando fundado em decisão judicial transitada em julgado. Quanto às verbas recebidas em virtude de **decisões administrativas**, apesar de reconhecer-se sua inconstitucionalidade, modulam-se os efeitos da decisão, determinando **que o pagamento da parcela seja mantida até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros** concedidos aos servidores. Por fim, quanto às parcelas que continuam sendo pagas em virtude de **decisões judiciais sem trânsito em julgado**, também modulam-se os efeitos da decisão, determinando **que o pagamento da parcela seja mantida até sua**

<sup>6</sup> <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur423299/false>





SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

**absorção integral por quaisquer reajustes futuros** concedidos aos servidores. (Grifou-se)

Por sua vez, o inteiro teor da deliberação do Tribunal de Contas da União (TCU) contida no item 9.2.2 do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário, *in verbis*:

9.2.2. deve-se verificar a origem do pagamento de “quintos”, se advindos de decisão judicial transitada em julgado ou não ou ainda de decisão administrativa e, **na hipótese em que não houver decisão judicial passada em julgado ou quando se tratar de decisão administrativa, a vantagem de “quintos” incorporada com fulcro em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 a 4/9/2001 deve ser destacada e transformada em “parcela compensatória” a ser absorvida por reajustes futuros concedidos nos proventos**, na linha da solução definitiva da controvérsia conferida à matéria pela Suprema Corte, por meio do RE 638.115/CE, e consoante o Acórdão 442/2020 – 2ª Câmara (rei. min. subst. Marcos Bemquerer Costa); (Grifou-se)

Em face da determinação proferida pelo Primeiro-Secretário, a Coordenação de Benefícios Previdenciárias (COBEP) e a Coordenação de Pessoal Ativo (COAPES) suscitaram os seguintes questionamentos:

1. Qual a data deve ser considerada para o efetivo cumprimento da transformação em parcela compensatória da VPNI (quintos/décimos) concedida em virtude de exercício de função comissionada entre 8/4/1998 e 4/9/2001, visto que o RE 638.115/CE foi decidido definitivamente em 18/12/2019; a decisão transitou em julgado em 17/9/2020; o Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário foi proferido na sessão de 20/5/2020 e a decisão da Primeira Secretaria do Senado foi publicada em 4/3/2022?
2. As pensões sem paridade, para as quais entendemos ser impossível a transformação em parcela compensatória da VPNI, visto terem os proventos em parcela única, devem ter toda a VPNI de função comissionada entre 8/4/1998 e 4/9/2001 excluída dos proventos?
3. É correto o entendimento de que deverá ser aplicado primeiramente o disposto no item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013- TCU – Plenário, conforme Despacho nº 1818/2018-DGER, transformando essa parte da VPNI em Parcela Compensatória (VPNI), bem como a absorção devido ao reajuste ocorrido em 01/01/2019, no caso de servidores que se enquadram nos itens 1 e 2 da decisão?
4. É correto o entendimento de que não seria possível manter as transformações de funções comissionadas ocorridas entre 1998 e 2001, devendo tais funções retornarem ao símbolo anterior para o cumprimento da decisão em tela?





SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

A respeito da aplicação da decisão do Primeiro-Secretário, formulada no item “2” do documento NUP 00100.020858/2022-86 (VIA 001), esclarece-se que resulta do levantamento de anterior sobrestamento, o qual havia sido determinado porque a questão jurídica enfrentada interferia em procedimentos operacionais de cálculo, com efeitos sobre aproximados 4 (quatro) mil processos administrativos. Todos os processos sobrestados eram relacionados ao cumprimento do item 9.2.2 do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário e do item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, em face da solução de controvérsia das cominações proferidas pelo Tribunal de Contas da União, que ordenou a estrita observância dos critérios emanados pelo art. 3º da Lei nº 8911/1994.

Acentua-se que o Primeiro-Secretário ratificou<sup>7</sup> os procedimentos executados pela Administração na execução do item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário. Referida solução já havia sido igualmente anuída pelo TCU no item 9.1<sup>8</sup> do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário.

Nessa toada, resta evidente que a determinação que levanta o referido sobrestamento, a qual foi publicada no Boletim Administrativo do Senado Federal (BASF) nº 8222, Seção I, de **03/03/2022**, repercutirá sobre quaisquer reajustes futuros a partir da referida data de publicação.

Com relação à alegada impossibilidade de destaque da parcela compensatória contida nos proventos de aposentadoria ou pensão pagos em parcela única, compreende-se que o cômputo apartado das correspondentes bases de cálculo para identificar o montante relativo à incorporação e/ou à atualização de VPNI entre 08/04/1998 e 04/09/2001 é imperativo. Nesse sentido, não se admite a mera supressão dessas vantagens do contracheque dos interessados. É necessário **que se faça o cálculo**

<sup>7</sup> 3 - ESCLAREÇO que, conforme orientação do Parecer nº 504/2021-NPADM/ADVOSF, em relação ao recálculo das incorporações de quintos/décimos com base no disposto no art. 3º da Lei nº 8.911/1994, *considera-se adequado o procedimento adotado no âmbito desta Casa, com observância das cominações expedidas pelo TCU, especialmente no Acórdão n.º 3.145/2020-TCU-1ª Câmara, no Acórdão n.º 1255/2020 – Plenário e no Acórdão n.º 7.357/2021-TCU-2ª Câmara, ressalvadas eventuais determinações do Poder Judiciário em sentido contrário, como a referida sentença do Juízo da 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos do processo n.º 1036862-69.2020.4.01.3400.*

<sup>8</sup> 9.1. considerar cumpridas as determinações expedidas por este Tribunal ao Senado Federal, por meio do Acórdão 2.602/2013 – Plenário, nos termos do art. 240 do Regimento Interno/TCU;







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

**da vantagem a ser convertida em parcela compensatória, para segregação dos valores** em duas rubricas: uma para indicar o valor dos “proventos” e outra para indicar o valor da “parcela compensatória” [conforme RE 638.115/CE]. Essa última, passível de gradativa absorção por reajustes futuros, a partir de 03/03/2022.

Quanto à cronologia da aplicação dos itens 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário e do item 9.2.2 do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário, há que se observar a precedência do primeiro, cujas determinações para o devido cumprimento seguiram o disposto nos Despachos nºs 1752/2018-DGER<sup>9</sup>, 1818/2018-DGER<sup>10</sup> e 2343/2018-DGER<sup>11</sup>. **Após o cumprimento do item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário, dar-se-á o cumprimento do item 9.2.2 do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário.**

Observa-se que o objeto do item 9.2.3 do Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário é a incorporação de quintos e décimos advindos do exercício ilegal de funções inerentes ao cargo efetivo e/ou ao local de exercício do servidor, em oposição aos preceitos estabelecidos no inciso V<sup>12</sup> do art. 37 da Constituição Federal. Referido Acórdão nº 2602/2013-TCU/Plenário conferiu o direito à manutenção da vantagem ilegal, em atenção ao princípio da segurança jurídica, mediante sua transformação em parcela compensatória a ser absorvida com reajustes futuros, observados os marcos temporais aplicáveis a esse Acórdão, visto que a irregularidade foi impugnada previamente pela Corte de Contas.

Entretanto, o objeto do RE 638.115/CE, fundamento do item 9.2.2 do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário, decorre da impugnação das incorporações e atualizações de quintos e décimos de função de confiança ocorridas no interregno de 08/04/1998 a 04/09/2001. Nesse caso, a incorporação julgada inconstitucional pela Corte Suprema refere-se ao efetivo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento

<sup>9</sup> NUP 00100.084780/2018-41 – Processo nº 00200.000419/2015-08

<sup>10</sup> NUP 00100.089142/2018-17 – Processo nº 00200.004175/2018-77

<sup>11</sup> NUP 00100.117486/2018-23 – Processo nº 00200.004175/2018-77

<sup>12</sup> V - **as funções de confiança**, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, **destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;** (Grifou-se)





SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

[não se trata de função inerente]. Ainda que se trate de função de direção, chefia ou assessoramento, conforme decidido pelo STF, não se admite que essas funções sejam incorporadas ou atualizadas a partir de 08/04/1998, porque referido direito [de incorporar ou de atualizar quintos/décimos] foi suprimido com o advento da Lei nº 9624/1998, publicada no DOU de 08/04/1998.

São, portanto, duas questões jurídicas diversas, cujos atos vinculativos decorrem de duas determinações igualmente distintas, ambas emanadas do Tribunal de Contas da União. Essas determinações são vinculativas para o Senado Federal, que deve observar a sequência cronológica dos respectivos comandos, inclusive respeitando os marcos temporais do cumprimento de cada Acórdão.

Por fim, em relação ao quesito “4”, esclarece-se que não se está a discutir a eventual transformação de função ocorrida a partir de 08/04/1998. O enunciado do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário [e do RE 638.115/CE] tem o propósito claro de delimitar quaisquer incorporações ou atualizações de função comissionada sob o marco temporal da Lei nº 9624/1998. Assim, a despeito do fundamento arguido à época para se proceder à referida atualização, **nenhuma incorporação ou atualização é admitida a partir de 08/04/1998.**

Ademais, frisa-se que a Casa não realiza de ofício a revisão na contagem de quintos/décimos, mesmo quando eventualmente identificada a incompatibilidade na sistemática adotada pelo Senado Federal com a prevista em lei e corroborada pelo Tribunal de Contas da União, referida no art. 3º da Lei nº 8911/1994. Esse procedimento deriva da decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário, que acatou o Parecer nº 154/2016, da Advocacia do Senado Federal, exarado no Processo nº 00200.008942/2014-93, na qual determinou que *à vista do Parecer da Advocacia e considerando que a incorporação de quintos está constituída há mais de 5 anos, acolho o entendimento para estabelecer que a Administração não pode, por ato próprio, alterar as situações constituídas.*

Por conseguinte, as alterações dever-se-ão limitar ao disposto no item 9.2.2 do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário, para excluir, a partir de 08/04/1998, toda e





SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

qualquer incorporação ou atualização de Quintos/Décimos, com vistas a sua transformação em parcela compensatória e absorção por quaisquer reajustes auferidos após 03/03/2022.

Importante ressaltar a **obrigatoriedade de instauração de processos administrativos individuais para assegurar o contraditório e a ampla defesa a todos os interessados** (servidores ativos, aposentados e pensionistas). Para tanto, dever-se-ão executar os seguintes procedimentos:

- a) Identificar os afetados pela determinação do Primeiro-Secretário, mediante levantamento funcional e cálculos pertinentes;
- b) Cientificar os interessados da abertura de processo administrativo de seu interesse, devidamente instruído com os fundamentos e cálculos pertinentes;
- c) Conceder prazo de 10 (dez) dias para manifestação preliminar dos interessados;
- d) Instruir os autos quanto à defesa apresentada pelos interessados e submetê-los à deliberação originária da Diretoria-Geral.

Diante do exposto, com fulcro na competência delineada no art. 72 do RASF, considerada a determinação do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário, nos termos do documento NUP 00100.020858/2022-86 (VIA 001), passo a decidir:

1. **ESCLAREÇO** que:

- a. a transformação de quaisquer incorporações e atualizações, ocorridas a partir de 08/04/1998, de Quintos/Décimos, decorrentes do exercício de função de confiança ou de cargo em comissão, em parcela compensatória, tem efeitos a partir da data da publicação da decisão do Primeiro-Secretário referida no NUP 00100.020858/2022-86 (VIA 001), **em 03/03/2022**;
- b. a instauração de processos administrativos deve se dar de maneira individualizada, observando-se o devido processo legal insculpido nas Leis 8112/1990 e 9784/1999;







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

2. **DETERMINO** a absorção da parcela compensatória a partir da data de transformação, em 03/03/2022, nos termos do item “2” da decisão do Primeiro Secretário, com quaisquer reajustes futuros, tendo como metodologia:
- Aplicar o índice de reajuste sobre o valor da parcela compensatória, desde sua instituição e identificar o valor atualizado a cada data de reajuste geral posterior;
  - Apurar o valor do reajuste total concedido sobre a remuneração, incluindo o referente à parcela compensatória indicado no item “2.a”, em cada data de reajuste;
  - Subtrair o valor identificado no item “2.b” do valor atualizado da parcela compensatória (calculado no item “2.a”);
  - Repetir os procedimentos dos itens “2.a” até “2.c” para os reajustes subsequentes e até que haja a completa absorção da parcela compensatória.

À SEGP para publicação da decisão e demais providências.

Brasília, 25 de março de 2022.

*(verificar assinatura digital)*  
**ILANA TROMBKA**  
Diretora-Geral





**SENADO FEDERAL**  
Secretaria de Gestão de Pessoas  
Coordenação de Benefícios Previdenciários - COBEP

|   |  |
|---|--|
| <b>Processo nº 00200.018030/2019-34</b>   | <b>Destinatário (a): Gustavo Ponce de Leon S. Lago</b><br><b>Diretor da SEGP</b> |
| <b>Data de Autuação: 4/11/2019</b>  |  |
| <b>Informação: 015/2022 COBEP</b>   |  |
| <b>Assunto: Cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União dispostas nos Acórdãos 2602/2013-TCU/Plenário e 1255/2020-TCU/Plenário. Determinação da Primeira-Secretaria do Senado Federal.</b> |  |

Senhor Diretor da SEGP,

No curso do trabalho de preparação e instrução para cumprimento da determinação da Primeira-Secretaria do Senado Federal, esta Coordenação se deparou com o seguinte questionamento:

Considerada a determinação do Primeiro-Secretário (NUP 00100.020858/2022-86, publicada em 3/3/2022), para cumprimento do item 9.2.2 do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário, questiona-se se é correto o entendimento de que a apuração de funções para incorporação ou atualização da VPNI até 8/4/1998 deverá observar as normas legais e as orientações do Tribunal de Contas da União vigentes no momento de sua execução?

Assim, encaminhamos os autos para conhecimento de Vossa Senhoria e encaminhamento à DGER para conhecimento e manifestação.

Em 14 de setembro de 2022.

*Assinado digitalmente*

**Andréa Filgueiras de Paula Azevedo**  
Coordenadora de Benefícios Previdenciários

De acordo. À Diretoria-Geral para conhecimento e manifestação.

*[assinatura digital]*

**Gustavo Ponce de Leon S. Lago**  
Diretor da SEGP





SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

**Processo nº 00200.018030/2019-34**

**Processo anexo nº 00200.033724/2022-25**

**Assunto:** VPNI Quintos/Décimos. Incorporação e atualização a partir de 08/04/1998. RE nº 638.115/CE STF. Transformação em parcela compensatória. Absorção. Aplicação do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário. ESCLARECIMENTO.

**Senhor Diretor da SEGP,**

Trata-se da transformação das incorporações e atualizações de Quintos/Décimos de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificável (VPNI) decorrentes do exercício de função comissionada, no período compreendido entre 08/04/1998 e 04/09/2001, em parcela compensatória (PC), e a sua respectiva absorção a partir de 03/03/2022<sup>1</sup>, em face do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 638.115/CE pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o qual reputou inconstitucional as referidas incorporações, bem como da aplicação do item 9.2.2 do Acórdão nº 1255/2020-TCU-Plenário<sup>2</sup>, e nos termos de decisão<sup>3</sup> proferida pelo Exmo. Sr. Primeiro-Secretário, acatada pela Diretoria-Geral mediante o Despacho nº 831/2022-DGER<sup>4</sup>.

Por meio da Informação nº 015/2022 COBEP<sup>5</sup>, a Coordenação de Benefícios Previdenciários (COBEP) questionou o seguinte:

Considerada a determinação do Primeiro-Secretário (NUP 00100.020858/2022-86, publicada em 3/3/2022, para cumprimento do item 9.2.2 do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário, questiona-se se é correto o entendimento de que a apuração de funções para incorporação ou atualização da VPNI até 8/4/1998 deverá observar as normas legais e as orientações do Tribunal de Contas da União vigentes no momento de sua execução?

<sup>1</sup> Data de publicação no Boletim Administrativo do Senado Federal (BASf) nº 8222, Seção I, de **03/03/2022**, da decisão do Exmo. Sr. Primeiro-Secretário [NUP 00100.020858/2022-86 (VIA 001)] que determinou o fim do sobrestamento aplicado pelo Despacho nº 318/2020-PRSECR [NUP 00100.080401/2020-69 (VIA 001)].

<sup>2</sup> NUP 00100.054876/2020-08

<sup>3</sup> NUP 00100.020858/2022-86 (VIA 001)

<sup>4</sup> NUP 00100.033724/2022-25

<sup>5</sup> NUP 00100.109708/2022-11







SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

A respeito do questionamento suscitado cumpre ressaltar:

1. A determinação proferida afeta as incorporações e atualizações de funções ocorridas após 08/04/1998, sob quaisquer fundamentos, sendo que a eventual preservação de qualquer função a partir dessa data, seja por manutenção ou por transformação, é considerada como ato ilegal, considerando-se nesse rol as funções de direção, chefia ou assessoramento ou, ainda, as funções inerentes ao cargo/lotação;
2. Assegura-se a preservação da remuneração, mediante a conversão das vantagens suprimidas em parcela compensatória, absorvíveis por reajustes futuros, nos exatos termos das determinações do órgão de Controle Externo e marcos temporais pertinentes;
3. Deverão ser consideradas as funções de direção, chefia ou assessoramento efetivamente exercidas até 08/04/1998 para a garantia da preservação das incorporações e/ou atualizações de VPNI até referida data;
4. A eventual incorporação de VPNI Inerente, ocorrida até 08/04/1998, desde que albergada por decisão judicial, deverá ser integralmente preservada enquanto vigentes os efeitos da referida decisão;
5. Os atos praticados em cumprimento ao item 9.2.2 do Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário, conforme decisão do Primeiro-Secretário publicada em 03/03/2022, não admitem eventual transformação de função para conferir nova incorporação de VPNI, devendo ser observada a estrita legalidade na incorporação e atualização de FC;
6. A apuração das incorporações/atualizações devidas de FC até 08/04/1998, com fundamento na determinação do Primeiro-Secretário, para cumprir o Acórdão nº 1255/2020-TCU/Plenário, deverá observar rigorosamente os preceitos de legalidade e os ordenamentos vigentes, preservados os efeitos concretos albergados pelo prazo decadencial.

Diante do exposto, com fulcro na competência delineada no art. 72 c/c art. 211 do RASF, **ESCLAREÇO** à SEGP que deverão ser observados os normativos e orientações vigentes, em subordinação aos preceitos da legalidade e da segurança jurídica conferida,





SENADO FEDERAL  
Diretoria-Geral

conforme disposto na decisão do Excelentíssimo Senhor Primeiro-Secretário contida no documento NUP 00100.020858/2022-86 (VIA 001), no Despacho nº 831/2022-DGER e nos itens 1 a 6 acima elencados.

À SEGP para providências.

Brasília, 14 de setembro de 2022.

*(assinado eletronicamente)*  
**MARCIO TANCREDI**  
Diretor-Geral em exercício

