

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 030.187/2018-4

Natureza: Representação.

Unidades: Advocacia-Geral da União e Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia.

Responsáveis: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: PAGAMENTO DE VALORES QUE NÃO FAZEM PARTE DA ESTRUTURA REMUNERATÓRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. RUBRICAS JUDICIAIS RELACIONADAS A PLANOS ECONÔMICOS. JURISPRUDÊNCIA DO STF. SÚMULA DO TCU. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÕES.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (peça 14), a qual contou com a anuência de seus dirigentes (peças 15 e 16):

### “INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação instaurada por esta Especializada visando apurar possíveis irregularidades no pagamento de valores que não fazem parte da estrutura remuneratória dos servidores, tais como os relativos aos diversos planos econômicos e outros da mesma natureza.

### HISTÓRICO

2. A representação desta Especializada, assinada pelo Secretário de Fiscalização de Pessoal, é vazada nos seguintes termos (peça 1, destaques do original):

Com base em fiscalização na folha de pagamento do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), Registro Fiscalis 296/2018, TC-24.000/2018-3, relativa ao mês de maio/2018, foram identificadas diversas rubricas referentes ao pagamento de valores que não fazem parte da estrutura remuneratória atual dos respectivos servidores, tais como as relativas aos diversos planos econômicos e outras da mesma natureza.

2. De acordo com informações obtidas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão [peça 2], 52.653 beneficiários recebem essas rubricas, cujo **valor do dispêndio mensal** alcança o montante de **R\$ 26.166.738,72**.

3. Tais pagamentos estão sendo realizados sem amparo legal e/ou judicial, uma vez que a jurisprudência predominante é de que ‘A sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos’ (RE 596.663/RJ, com repercussão geral reconhecida, relator: Ministro Marco Aurélio, relator p/Acórdão: Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 24/9/2014, DJe de 26/11/2014). A título esclarecedor, transcreve-se a ementa do referido julgado (destaques inseridos):

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. SENTENÇA AFIRMANDO DIREITO À DIFERENÇA DE PERCENTUAL REMUNERATÓRIO, INCLUSIVE PARA O FUTURO. RELAÇÃO JURÍDICA DE TRATO CONTINUADO. EFICÁCIA TEMPORAL. CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS. SUPERVENIENTE INCORPORAÇÃO DEFINITIVA NOS VENCIMENTOS POR FORÇA DE DISSÍDIO COLETIVO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DA SENTENÇA.

1. A força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua rebus sic stantibus: sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos (a) determina a imediata cessação da eficácia executiva do

julgado, independentemente de ação rescisória ou, salvo em estritas hipóteses previstas em lei, de ação revisional, razão pela qual (b) a matéria pode ser alegada como matéria de defesa em impugnação ou em embargos do executado. 2. Afirma-se, nessa linha de entendimento, que a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos. 3. Recurso extraordinário improvido.

4. Esta Corte de Contas tem por indevidos pagamentos dessa natureza. Com relação aos pagamentos de percentual de planos econômicos, é entendimento pacífico que esses valores não se incorporam indefinidamente aos vencimentos, pois têm natureza de antecipação salarial, sendo devidos somente até a reposição das perdas salariais havidas até então, o que ocorreria na primeira data-base seguinte àquela que serviu de referência ao julgado. Nesse sentido, são os seguintes arestos desta Corte: Acórdãos 2.161/2005 (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) e 3.624/2013 (relator: Ministro Benjamin Zymler), ambos do Plenário, entre outros. Com relação aos pagamentos incompatíveis com o Regime Jurídico Único, há entendimento pacífico do TCU desde a publicação da sua Súmula de jurisprudência 241, que consignou:

As vantagens e gratificações incompatíveis com o Regime Jurídico Único, instituído pela Lei nº 8.112, de 11-12-90, não se incorporam aos proventos nem à remuneração de servidor cujo emprego, regido até então pela legislação trabalhista, foi transformado em cargo público por força do art. 243 do citado diploma legal.

5. Nesse sentido, manifesto-me no sentido de que a matéria *sub examem* atende aos requisitos previstos na seção I.14, item 27, da Portaria-Segecex 12/2016, bem como determino a autuação de representação com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU.

3. Analisando a representação, o auditor responsável pelo caso teceu importantes considerações, como segue (peça 3, destaques do original):

(...)

5. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), é responsável por formular políticas e diretrizes para a gestão pública, no âmbito da Administração Pública Federal, compreendendo a gestão de pessoas, nos aspectos relativos a estrutura remuneratória bem como exercer atividades de auditoria de pessoal, operacional e sistêmica, e de análise das informações constantes da base de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siap). Nesse contexto, esta Sefip, nos autos do TC 033.558/2010-8, formulou em 2010 representação junto a esta Corte de Contas, tendo em vista ter sido evidenciada a falta de absorção de rubricas de planos econômicos por parte dos órgãos da Administração Pública Federal. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão naquela oportunidade prestou esclarecimentos no sentido de não ser possível a implementação de rotina de cálculo em uma única rubrica, além da probabilidade de não ser efetivada a absorção pretendida, entre outros fatores impeditivos (peça 8 daqueles autos). Com base nisso, esta Corte decidiu, por intermédio do Acórdão 8.244/2011-TCU-2ª Câmara (relator: Ministro Augusto Nardes), no sentido de:

recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, procure incluir nas minutas de instrução de futuros planos de carreira dos servidores públicos federais do Poder Executivo mecanismo de correção das distorções evidenciadas nas sentenças judiciais atualmente pagas a esses servidores a título de índices de reajuste de planos econômicos (URP, entre outros), a exemplo da solução prevista no art. 3º da Lei nº 10.855/2004, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos presentes autos.

6. Apesar do tempo decorrido, constatou-se que tal recomendação não surtiu efeito prático, uma vez que continuam sendo identificados diversos pagamentos de rubricas relativas a planos econômicos, seja por inércia da Administração, seja por força de decisões judiciais supervenientes àquelas que concederam originariamente o pagamento das rubricas questionadas, proferidas, em sua maior parte, em sede de execução.

(...)

7.7. Todas essas parcelas já deveriam ter sido absorvidas pelos aumentos concedidos ao longo do tempo com as diversas reestruturações de carreira dos servidores que recebem tais verbas. No entanto, elas continuam sendo pagas, dada a inércia do órgão em cumprir à lei. Há que se reconhecer que esses pagamentos são realizados há mais de cinco anos. Nesse contexto fático, poder-se-ia alegar a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999. Todavia, o seu reconhecimento não transmudaria a

natureza da parcela em algo imune a inovações legislativas. A única garantia dos servidores, no tocante a seu regime de vencimentos, continuou a mesma de antes – **a irredutibilidade de sua remuneração total**. Dessa forma, a decadência operaria efeitos apenas sobre a estrutura vigente no momento em que ela mesma – a decadência – é reconhecida. Não é razoável pretender que opere efeitos sobre normas futuras que expressamente alterem – por óbvio, também no futuro – as estruturas de retribuição dos servidores, sem redução de vencimentos/proventos.

7.8. Assim, se o contexto fático-jurídico levado em conta à época da prolação do julgado sofre modificação superveniente, é certo que nova oportunidade para proceder à absorção da vantagem se apresenta à Administração. Logo, o erro da Unidade Jurisdicionada no passado, que produziu um direito para o servidor sob o critério jurídico anterior, não autoriza, muito menos impõe, a replicação desse erro no futuro.

(...)

7.15. Diante desses fundamentos, e considerando a superação de todos os pressupostos fáticos e jurídicos que autorizaram a concessão das rubricas questionadas, tanto em razão das mudanças no regime jurídico dos servidores quanto da aprovação de inúmeras leis que reestruturaram as carreiras do funcionalismo, pode-se concluir que a Unidade Jurisdicionada já deveria ter promovido a absorção das aludidas parcelas. Neste aspecto, há que se observar o prazo decadencial para o exercício de tal medida, ou seja, havendo leis publicadas nos últimos cinco anos, as quais reestruturaram as diversas carreiras dos servidores beneficiados com os pagamentos de rubricas judiciais de planos econômicos, horas extras, etc., respectivos valores deverão ser absorvidos pelos aumentos concedidos em tais dispositivos legais. **Por outro lado, cabe registrar que tal medida não deverá ser levada em consideração, quando da análise, por parte desta Corte de Contas, dos atos de concessão de aposentadoria e de pensão, cujos valores pagos indevidamente poderão ser suprimidos, visto que nessas análises não se aplica a decadência prevista na Lei 9.784/1999.**

(...)

12. Conforme destacado na Nota Técnica Conjunta 138/2018-MP, está em curso o recadastramento de todas as ações judiciais no módulo AJ do Sigepe, com prazo para o seu término em dezembro de 2018, conforme peça 2, p. 111. Até o momento, já foram recadastradas 5.183 ações judiciais, restando pendentes 12.887. Nela ficou consignado que após o recadastramento de todas as ações judiciais, as rubricas passíveis de absorção por novos aumentos remuneratórios serão paulatinamente absorvidas, a exceção daquelas em que a sentença judicial de forma expressa determine o seu pagamento independentemente de futuros reajustes. Por outro lado, a referida nota salientou que a implantação de valores decorrentes de decisão judicial em folha de pagamento deve ser feita com amparo em parecer de força executória expedido pela Advocacia-Geral da União (AGU). Em consequência, para que os órgãos e entidades revisem os parâmetros de cumprimento das decisões judiciais, quando do seu recadastramento no módulo AJ do Sigepe, a AGU precisará estabelecer com precisão os limites e os efeitos das decisões judiciais.

13. Nesse contexto, conclui-se que a demora no recadastramento das decisões judiciais por parte dos diversos órgãos da Administração Pública Federal causa, de forma inequívoca, prejuízo aos cofres públicos considerando os valores pagos mensalmente a esse título.

14. Consta na documentação enviada a informação de que o simples recadastramento de algumas ações no novo módulo já ocasionou uma economia de R\$ 2.000.000,00 mensais, nos primeiros meses de implantação (peça 2, p. 8). Registre-se, ainda, que em auditoria realizada por esta Sefip na Universidade Federal do Rio de Janeiro foram identificados diversos casos de pagamento de rubrica judicial sem que estivesse amparado em decisão judicial, uma vez que a decisão inicial que deu origem ao pagamento foi julgada improcedente no bojo de ação rescisória (TC 045.767/2012-2). Presume-se, assim, que a falta de cadastramento aliada com a falta de acompanhamento das diversas ações judiciais seria uma das causas desses pagamentos indevidos, os quais podem estar ocorrendo em outros órgãos.

15. Dessa forma, faz-se necessária a criação de grupo de trabalho específico no âmbito da AGU, para acelerar a elaboração de pareceres de força executória, para que os órgãos, por sua vez, possam cadastrar as decisões judiciais no módulo AJ do Sigepe. Da mesma forma, os órgãos envolvidos nos respectivos cadastramentos devem ser alertados sobre a necessidade do cumprimento do prazo estabelecido para o cadastramento das ações judiciais que amparam o pagamento de rubricas judiciais.

16. No que se refere à absorção desses valores, registre-se que não há, a princípio, necessidade de recadastramento de **todas** as ações no módulo AJ do Sigepe, para que essa absorção se inicie. Esse procedimento pode ser feito à medida que as ações forem recadastradas no novo sistema. Outro ponto a ser observado nesse quesito é o fato de que a absorção não poderá ser a partir do seu cadastramento. Pode ser realizado, considerando os aumentos concedidos nos últimos cinco anos, conforme decisões proferidas por esta Corte de Contas (Acórdãos 6.492/2017-TCU-2ª Câmara, relatora: Ministra Ana Arraes; e 7.797/2018-TCU-2ª Câmara, relator: Ministro Aroldo Cedraz). Esse também é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) proferido no julgamento do REsp 1284292/RS (relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 8/4/2014, DJe 23/4/2014), cujo voto condutor registrou que ‘a cada edição de lei que reestrutura ou reorganiza a carreira dos servidores (e absorve verbas pagas a título de diferenças inflacionárias), inicia-se um novo prazo decadencial para a Administração tomar as providências cabíveis no sentido de suprimir o pagamento de tais verbas’.

17. Com relação aos valores indevidamente pagos, importa mencionar que os beneficiários receberam tais parcelas de boa-fé, uma vez que cabia até então, aos respectivos órgãos de vinculação, promover a devida absorção das rubricas nos momentos oportunos. Vale mencionar que o caso concreto trata, em parte, de interpretação de norma por parte dos órgãos de vinculação dos servidores, sendo certo que o erro de interpretação verificado pode ser tido por escusável. Em razão de tal fato, deve ser dispensada a reposição das importâncias indevidamente percebidas, a teor do prescrito na Súmula TCU 249/2007. Esse entendimento se coaduna com o mesmo perfilado pelos egrégios STJ e STF.

18. A Corte Especial do STJ, no julgamento do Mandado de Segurança 19.260/DF (DJe de 11/12/2014), de relatoria do Ministro Herman Benjamin, firmou o entendimento de que não é lícito descontar diferenças recebidas indevidamente por servidor, de boa-fé, em decorrência de erro operacional da Administração. No mesmo sentido: STJ, AgRg no REsp 1.560.973/RN, relator: Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 13/4/2016, AgRg no AREsp 766.220/DF, relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 12/11/2015; AgRg no AREsp 558.587/SE, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 14/8/2015; REsp 1571066/RJ, relatora Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF 3ª Região), Segunda Turma, DJe de 22/6/2016.

19. O STF, por sua vez, firmou entendimento de que a reposição, ao erário, dos valores percebidos pelos servidores torna-se desnecessária, nos termos do ato impugnado, quando concomitantes os seguintes requisitos: presença de boa-fé do servidor; ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; e interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração (AgReg em MS 34.243/DF, relator: Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, DJe de 15/3/2017).

20. A sistemática de absorção aqui proposta se mostra mais eficiente, pois tratará de forma sistêmica todos os casos identificados no novo módulo de cadastramento de ações judiciais, passíveis de absorção, evitando a realização de auditorias pontuais em cada órgão pagador. Esse mesmo procedimento foi utilizado anteriormente em relação a outras rubricas e se mostrou eficaz (TC-004.858/2014-0).

21. O procedimento aqui previsto pode também ser efetuado em outras situações porventura identificadas após o recadastramento das ações judiciais no módulo AJ do Sigepe que, pela natureza das decisões judiciais, possibilite a absorção de outras rubricas judiciais por reajustes concedidos nos planos de carreira. De acordo com as informações prestadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, constante na Nota Técnica 20076/2017-MP, de 6/11/2017, peça 2, p. 7, o pagamento mensal de rubrica judicial, relacionada a Planos Econômicos, passível de absorção, é da ordem de R\$ 26.166.738,74, podendo representar em cinco anos o montante de **R\$ 1.700.838.018,10** (R\$ 26.166.738,74 x 13 meses x 5 anos).

4. Dignas de destaque, porque sintetizam as providências necessárias para o deslinde do caso, são as conclusões a que chegou o auditor, expostas como segue (peça 3):

22. A partir das informações encaminhadas a esta Corte de Contas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, restou apurado, em síntese, que diversas rubricas judiciais relativas a

valores que não fazem parte da estrutura remuneratória atual dos servidores estão sendo pagas indevidamente, quando já deveriam ter sido absorvidas por aumentos concedidos as diversas categorias funcionais.

23. Restou evidenciado também que está em curso o recadastramento de todas as ações judiciais no sistema AJ do Sigepe, o qual depende de emissão de parecer de força executória emitido pela AGU, cujo prazo de conclusão está previsto para dezembro de 2018.

24. Diante do volume de recursos envolvidos nesses pagamentos, a melhor proposta para evitar a perpetuação desse procedimento seria no sentido de determinar ao órgão gestor do SIAPÉ que inicie o procedimento de absorção à medida que as ações judiciais sejam recadastradas no sistema AJ do Sigepe, no caso das rubricas judiciais consideradas passíveis de absorção, total ou parcialmente, caso a decisão judicial não ampare mais o seu pagamento, com base no parecer de força executória emitido pela AGU. Além disso, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão deve notificar os diversos órgãos que utilizam o módulo AJ do Sigepe sobre a necessidade do cumprimento do prazo estabelecido para o cadastramento das ações judiciais que amparam o pagamento de rubricas judiciais, sob pena de possível responsabilização solidária do responsável, caso sejam identificados eventuais prejuízos aos cofres públicos por pagamentos indevidos.

25. Faz-se necessária também determinação à Advocacia-Geral da União para que crie um grupo de trabalho específico para emissão desses pareceres, com vistas ao cumprimento do prazo estabelecido para a conclusão do referido recadastramento.

5. Em suma, detectou-se que o problema referente ao pagamento indevido de diversas rubricas judiciais relativas a valores que não fazem parte da estrutura remuneratória dos servidores, atinentes à compensação por perdas salariais – e que já deveriam ter sido absorvidas por aumentos concedidos a diversas categorias funcionais – necessária, para ser equacionado, da ação conjunta do Ministério da Economia (órgão que absorveu o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) e da AGU, nos termos propostos.

6. Tendo em vista a complexidade dos procedimentos e o expressivo volume de informações, considerou-se prudente proceder à oitiva prévia desses órgãos, de modo que pudessem prestar os devidos esclarecimentos sobre o tema, proposta que foi acatada pela relatora do caso, Ministra Ana Arraes (peça 6).

7. Em sede da referida oitiva, assim se pronunciou o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (peça 9):

Como já explicitado na Nota Técnica Conjunta 138/2018-MP (6644920), este Ministério está implementado a migração do Sistema de Cadastro de Ações Judiciais para o Módulo de Ações judiciais do SIGEPE através do recadastramento de todos processos judiciais que geram efeitos financeiros em folha de pagamento.

O procedimento de recadastramento consiste na revisão dos parâmetros de cumprimento das ações judiciais que estão vigentes em folha, mediante a exigência de adequada instrução processual e verificação da manutenção dos limites e efeitos das determinações judiciais, atestadas nas forças executórias elaboradas pelas Procuradorias, nos termos do art. 4º da Portaria Normativa nº2, de 6 de abril de 2017.

No que concerne à revisão do pagamento de rubricas decorrentes de decisões judiciais relativas a planos econômicos e índices de reajustes gerais, a Coordenação-Geral de Procedimentos Judiciais desta Pasta tem solicitado que os órgãos apresentem parecer de força executória atual em razão da modificação de entendimento no âmbito dos tribunais superiores posicionando-se no sentido de que a garantia fundamental da coisa julgada não resta violada nas hipóteses em que ocorrer em modificações no contexto fático-jurídico em que produzida, tais como as inúmeras leis que reestruturam as carreiras dos servidores da União e Autarquia e fixam novos regimes jurídicos de remuneração.

Considerando que a mora na conclusão do recadastramento deriva da não apresentação pelos órgãos envolvidos de manifestação acerca da força executória que sustente a manutenção dos pagamentos dos planos econômicos e índices de reajustes gerais, esta Pasta já iniciou tratativas com a Advocacia-Geral da União para criação de grupo de trabalho para acelerar a elaboração dos pareceres que fundamentem a exclusão das rubricas judiciais.

8. Por sua vez, a Advocacia-Geral da União elaborou Nota Técnica em resposta à solicitação desta Corte de Contas, a qual é vazada nos seguintes termos, essencialmente (peça 13):

(...)

3. Em primeiro lugar, destaco que todos os Advogados da União estão orientados a darem ciência das decisões judiciais modificativas das situações jurídicas, com correspondente elaboração de pareceres de força executória, por meio dos quais são definidos os efeitos concretos de cada decisão judicial nos casos específicos.
4. Na Advocacia-Geral da União, a questão está regulamentada pela Portaria AGU n° 1.547, de 29.10.2008, atualizada pela Portaria AGU n° 179, de 2.06.2015, que estabelece o papel relevante dos órgãos de representação judicial da União para analisar a força executória de decisões judiciais. Há, na verdade, uma competência bipartida entre os órgãos de representação judicial da União e os órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, cabendo aos primeiros o pronunciamento quanto à vigência, abrangência, eficácia material e temporal, limites subjetivo e objetivo da decisão, e, aos segundos, uma competência residual, que diz respeito aos reflexos da decisão judicial no âmbito administrativo, se existirem dúvidas fundadas.
5. De plano, é imperioso explicitar que, nos termos do art. 6° da Portaria/PGU n° 04, de 18 de maio de 2017, o prazo para análise da força executória da decisão judicial começa a correr da intimação do órgão de representação judicial, e a Procuradoria-Geral da União dispõe do prazo de 15 (quinze) dias úteis para elaboração do Parecer de Força Executória, nos termos do art. 6°, §2°, da Portaria em comento.
6. Por conseguinte, com relação à competência da PGU, importa esclarecer que, como já dito, os Advogados da União têm a obrigação de emitir pareceres de força executória diante de decisões judiciais modificativas das situações jurídicas, e, caso haja demandas judiciais identificadas pelo MPOG com relação as quais seja necessária uma nova análise da força executória do decidido judicialmente, a PGU está à disposição para reanálise do caso judicial e informação dos limites subjetivos e objetivos dos julgados.
7. Impende destacar que, também nas hipóteses de ações judiciais transitadas em julgado nas quais tenham sido concedidos reajustes, eventuais reajustes concedidos ou reestruturações de carreiras ocorridas por leis posteriores ao trânsito em julgado podem impactar nas rubricas anteriormente concedidas judicialmente.
8. E diante de tais reajustes e reestruturações posteriores ao trânsito em julgado, os órgãos do consultivo podem provocar os órgãos do contencioso para fins de verificação de eventual impacto de tais novos reajustes e reestruturações diante do que já foi determinado em Juízo definitivamente, se há alguma incompatibilidade, alguma vedação determinada judicialmente, se há eventual ofensa à coisa julgada, sobretudo analisando os efeitos de Repetitivos do Superior Tribunal de Justiça que tratem de mudanças fáticas posteriores que impactam nas decisões judiciais transitadas em julgado, tendo como suporte o raciocínio jurídico da cláusula *rebus sic stantibus*.
9. Como exemplo de julgados do Superior Tribunal de Justiça que podem impactar em decisões já definitivas, cita-se o Resp n. 1235513/AL (Tema Repetitivo n. 475), julgado sob o rito dos repetitivos, por meio qual foi fixada a seguinte tese: Tratando-se de processo de conhecimento é devida a compensação do índice de 28,86% com os reajustes concedidos por essas leis; diante da seguinte questão submetida a julgamento: *Cinge-se a discussão em saber se, julgados procedentes em parte os embargos à execução para autorizar que o reajuste de 28,86% nos vencimentos dos servidores públicos o montante obtido pode ser compensado com aumentos concedidos administrativamente, sem qualquer previsão no título executivo judicial, viola ou não a coisa julgada*.
10. Por conseguinte, como já dito, os órgãos do consultivo podem mais uma vez provocar os órgãos do contencioso para que avaliem, por meio de emissão de novos pareceres de força executória, diante dos efeitos das decisões transitadas em julgado qual o impacto das mudanças das situações fáticas, como ocorre com concessões de reajustes e reestruturações das carreiras posteriores.
11. Outrossim, vale salientar, ainda, no que é concernente a uma possível demanda à PGU no sentido de ressarcimento de valores indevidamente recebidos, que no âmbito do Superior Tribunal de Justiça com relação ao tema de repetição de valores recebidos de boa-fé, vê-se que há precedentes desfavoráveis à União, em casos diversos das hipóteses de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública, como no caso de erros operacionais. O único requisito que vem sendo desenhado pela jurisprudência, para o fim de não devolução de valores recebidos indevidamente pelo servidor, não tem mais correspondido ao erro de interpretação da Administração Pública, mas sim, exclusivamente, ao recebimento da boa-fé. Essa tem sido a única exigência, conforme se vê em

diversos precedentes do STJ (RESP n. 1666038/SP, MINISTRO HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJE: 20.06.2017; AGINT NO RESP n. 1514343/RN, MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJE: 17.05.2017, dentre outros).

12. De toda sorte, vale registrar que é possível a devolução de valores pagos por força de liminar posteriormente revogada, inclusive a Administração Pública pode efetuar o desconto no contracheque, respeitado o contraditório, conforme jurisprudência do STJ (REsp 953.595/RJ, 5.a Turma, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, ale de 17/11/2008), caso seja identificada alguma hipótese concreta nesse sentido.

13. Sem mais, a PGU está à disposição para expedição de pareceres de força executória que se fizer necessária, bem como para propositura de ações de ressarcimento que forem cabíveis, caso seja verificada a necessidade de atuação por parte dos órgãos do contencioso.

9. Realizadas as oitivas sugeridas e prestados os esclarecimentos devidos, os autos retornam a esta Especializada para o prosseguimento do feito.

### **EXAME TÉCNICO**

10. Por tudo quanto exposto até o momento, temos o seguinte quadro, em suma:

a) Existem diversas rubricas oriundas de ações judiciais no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape, que, a par de compensar os servidores por perdas diversas, em especial aquelas referentes aos planos econômicos, são devidas somente até a ocorrência de reposição salarial superveniente, como é o caso dos aumentos remuneratórios decorrentes das reestruturações de carreira;

b) A absorção dessas parcelas não vem ocorrendo, como seria o esperado, gerando um grave dano ao erário, e pelos dois seguintes motivos, essencialmente: *i*) a absorção dessas parcelas deve estar amparada em parecer de força executória expedido pela AGU, em que conste clara orientação nesse sentido – o que, até então, não constituía a prática daquele órgão; e *ii*) ausência de mecanismos no atual Siape que possibilite diferenciar as rubricas judiciais que devem ser objeto de absorção daquelas que não o serão.

11. Este é, em apertada síntese, o quadro-problema que se apresenta, e que, baldados os esforços já realizados por esta Corte de Contas, a exemplo do processo que culminou no já mencionado Acórdão 8.244/2011-TCU-2ª Câmara, e das diversas auditorias já realizadas em órgãos específicos, persiste drenando vultosíssimos recursos do erário.

12. Em sede de tais esforços, cabe especial destaque ao paradigmático Acórdão 2.161/2005-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. Pedimos vênias para transcrever em boa medida o contundente voto-condutor exarado pelo Ministro-Relator naquela assentada (destaques do original):

Inicialmente, gostaria de parabenizar o excelente trabalho realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip – ao abordar preventivamente tema de grande interesse público. Refiro-me às sérias distorções introduzidas na remuneração do serviço público federal, derivadas do incorreto processamento, no âmbito do sistema automatizado de pagamento de pessoal – Siape –, de vantagens oriundas de planos econômicos, deferidas com base em sentenças judiciais transitadas em julgado.

No exame individualizado dos atos sujeitos a registro, este Tribunal, lamentavelmente, tem-se deparado com a identificação tardia de concessões indevidas de vantagens salariais que ensejam injustificado dano ao Erário, justamente porque, na maioria dos casos, o longo transcurso de tempo entre a emissão do ato pelo órgão ou entidade de origem e a sua apreciação pelo TCU, aliada à boa-fé dos beneficiários, têm permitido a dispensa da reposição desses valores em razão da segurança jurídica.

Situações como essas têm levado esta Corte de Contas a ações mais proativas no que se refere ao controle dos gastos do funcionalismo público federal, pois a sociedade não mais tolera desperdícios de dinheiro dos minguidos cofres públicos que poderiam ser utilizados no atendimento das inadiáveis necessidades sociais de vastas camadas da população carente. Essa iniciativa, aliás, está de acordo com as modernas tendências de controle, ao conciliar o exame em tempo real dos atos de despesa, por intermédio da utilização de técnicas de extração e análise de dados baseados em tecnologias de informação, com o controle *a posteriori* desses atos. Cito, como exemplos: o processo TC-010.072/2005-4, em que foi realizado estudo semelhante, abrangendo apenas as instituições federais de ensino, cujo pessoal administrativo foi contemplado com Plano de Carreira pela Lei 11.091/2005; o

processo TC-013.896/2005-3, relativo à auditoria realizada no Ibama, em que a Sefip detectou prejuízos da ordem de R\$ 7.683.025,61, pela atualização dos valores das sentenças pagas por aquele órgão, após a Lei 10.410/2002, que também implantou novo plano de carreira. Trilhar nesta mesma vereda é o objetivo do trabalho que apresento ao Íncrito Plenário.

Os efeitos deletérios causados aos cofres públicos pelo desvirtuamento dado aos provimentos judiciais relativos a vantagens de planos econômicos fazem-se sentir, principalmente, na aplicação continuada de índices percentuais sobre todas as parcelas integrantes da remuneração dos servidores, mesmo após ocorrerem significativas mudanças da estrutura salarial do funcionalismo público. Tal distorção equivale a reconhecer direito adquirido a regime de vencimentos, o que é veementemente repellido pela jurisprudência, a exemplo do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE 241.884/ES, publicado no D.J. de 12/09/2003 (...).

(...)

As discrepâncias salariais apontadas pela instrução, tendo por base alguns estudos de casos extraídos do sistema SIAPE, é demonstração inequívoca de que está havendo enriquecimento ilícito de servidores à custa do Erário, ao falso argumento de cumprimento da coisa julgada.

(...)

Repetindo: a sistemática de cálculo de sentenças judiciais no SIAPE traz um prejuízo mensal da ordem de R\$ 9.131.975,61, apenas para as sentenças estudadas por este Tribunal. Em um ano, esse prejuízo alcançaria o valor estimado de R\$ 118.715.682,93 (12 meses + 13º salário). Em dez anos, o prejuízo potencial seria de R\$ 1.187.156.829,30 (**um bilhão**, cento e oitenta e sete milhões, cento e cinquenta e seis mil e oitocentos e vinte e nove reais e trinta centavos).

Note-se que a premissa adotada nessa análise é bem conservadora, pois esses números tomam como referência o exercício de 2001, cuja base já se apresentava indevidamente elevada em comparação com o que efetivamente deveria estar sendo pago pela Administração. Se a comparação fosse feita com o primeiro mês em que a sentença foi implantada no SIAPE, os valores seriam ainda maiores. Essa é a realidade que reproduz grandes distorções salariais nos quadros de pessoal de órgãos e entidade públicas do Poder Executivo federal, ou seja, servidores com mesmas atribuições e mesma posição na carreira, porém convivendo com diferenças salariais injustificáveis.

13. Muitas foram as determinações exaradas naquele *decisum*. Algumas delas são semelhantes às que serão propostas para estes autos, de modo que a experiência adquirida nos informa que propostas para a correta operacionalização dos ajustes são tão importantes quanto as determinações em si. Verifica-se que, transcorridos mais de quatorze anos daquele julgado, esse impressionante prejuízo ao erário persiste.

14. O espanto do Excelentíssimo Ministro Relator com a impressionante quantia de mais de 1 bilhão de reais de prejuízo ao erário, então apurado naquela ocasião, certamente irá se potencializar quando tomar contato com o prejuízo potencial, atualizado por cálculos mais precisos. Utilizando-se dados fornecidos pelo SIAPE, combinados com outros levantados por esta Especializada, chegou-se a uma tabela que sintetiza a questão (peça 2, p. 10). Em suma, estima-se que o dano potencial ao erário perfaz os seguintes montantes parciais **mensais**, decorrentes da não absorção das parcelas que se seguem: a) planos econômicos: **R\$ 23.613.155,00**; b) percentual de 28,86%, referente ao reajuste concedido exclusivamente aos militares, e posteriormente estendido aos servidores civis pela Medida Provisória 1.704/1998: **R\$ 9.378.418,00**; c) incorporação de horas extras: **R\$ 3.950.803,00**; e d) vantagem pessoal do art. 5º do Decreto 95.689/1988: **R\$ 461.139,00**. A soma dessas parcelas perfaz um total de **R\$ 37.403.515,00 mensais**, o que, em uma perspectiva anual, corresponde a um dano potencial de **R\$ 486.245.695,00** (multiplicou-se o valor mensal por 13 salários). Por força da Portaria-Segecex 37, de 13/12/2018, temos que para a quantificação do benefício financeiro, nos casos de suspensão ou interrupção de pagamentos indevidos, deve-se considerar o valor que presumivelmente seria pago no intervalo de dez anos. Assim, o dano potencial pode ser estimado em **R\$ 4.862.456.950,00** – quase 5 bilhões de reais, portanto.

#### **I – ARCABOUÇO JURÍDICO**

15. Antes de partirmos para uma proposta de solução para o problema apresentado, cabe identificar a exata moldura jurídica que conforma toda a questão, de molde a captar todas as suas nuances. O pagamento por tempo indeterminado de rubricas salariais oriundas de ações judiciais que buscaram



compensar os servidores por perdas salariais não encontra respaldo legal ou jurisprudencial, e por um simples motivo: perdas salariais que são, devem ser absorvidas nas reposições salariais supervenientes.

16. Tal é o entendimento do STF, o qual, em sede de recurso especial com repercussão geral reconhecida, conforme já apontado na exordial da presente representação, decidiu que a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos (RE 596.663/RJ, redator p/o acórdão Min. Teori Zavascki, setembro/2014). Esse é também o entendimento pacífico neste Tribunal de Contas da União, desde o já também citado paradigmático Acórdão 2.161/2005-TCU-Plenário, que cristalizou os seguintes entendimentos: a) o pagamento destacado de vantagem decorrente de plano econômico deferida por sentença judicial não deve extrapolar a data-base seguinte à que serviu de referência ao julgado; e b) a vantagem decorrente de plano econômico – assim como qualquer outra atinente à reposição salarial – não se incorpora à remuneração, a menos que orientação em sentido contrário esteja expressamente fixada na decisão judicial que a concedeu.

17. As rubricas já identificadas nessa situação são as seguintes, a maioria delas relacionadas a planos econômicos: a) Plano Bresser (reajuste de 26,06%, referente à inflação de junho de 1987); b) URP de abril e maio de 1988 (16,19%); c) Plano Verão (URP de fevereiro de 1989, com o índice de 26,05%); d) Plano Collor (1990, com o índice de 84,32%); e) incorporação de horas extras; f) vantagem pessoal do art. 5º do Decreto 95.689/1988, concedida com o fito de evitar o decesso remuneratório em razão do reenquadramento de docentes e técnicos administrativos no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos; g) percentual de 28,86%, referente ao reajuste concedido exclusivamente aos militares pelas Leis 8.622/1993 e 8.637/1993, posteriormente estendido aos servidores civis pela Medida Provisória 1.704/1998; h) percentual de 3,17%, em função de perda remuneratória decorrente da aplicação errônea dos critérios de reajuste em face da URV (referente ao Plano Real); e i) percentual de 10,8%, concedido exclusivamente para proventos de aposentadoria e pensão civil.

18. Há algumas questões jurídicas que devem ser levadas em conta. A primeira delas é que, a despeito da lógica que informa o direito em tela, algumas sentenças judiciais transitaram em julgado deixando expressamente consignado que o pagamento de tais verbas deverá ocorrer por tempo indefinido, sem qualquer relação com futuras reposições salariais. Esses casos, portanto, precisam ser apartados da regra geral, de modo que não serão objeto das recomendações a ser propostas para a solução do caso. Quando sentença judicial determinar expressamente a incorporação de vantagem decorrente de plano econômico à remuneração, tal parcela deve ser paga sob forma de vantagem pessoal nominalmente identificada (em valores, e não em percentuais), sujeita exclusivamente aos reajustes gerais do funcionalismo e sem incidência do respectivo percentual sobre qualquer outra parcela – é o que determinou o multicitado Acórdão 2.161/2005-TCU-Plenário.

19. Outra questão de relevo é que a grande maioria dos pagamentos em questão vem sendo realizada há mais de cinco anos, de modo que poder-se-ia arguir pela decadência administrativa, prevista na Lei 9.784/1999 (art. 54). Entretanto, como bem colocou esta Especializada em instrução anterior, ‘se o contexto fático-jurídico levado em conta à época da prolação do julgado sofre modificação superveniente, é certo que nova oportunidade para proceder à absorção da vantagem se apresenta à Administração’ (parágrafo 3 desta instrução, item 7.8 transcrito). Não há que se falar em decadência, extinção do direito por inércia em agir, se o cenário jurídico é povoado por inovações legislativas modificativas do próprio direito, eis que a cada alteração surge nova oportunidade de agir. É dizer: ‘a cada edição de lei que reestrutura ou reorganiza a carreira dos servidores (e absorve verbas pagas a título de diferenças inflacionárias), inicia-se um novo prazo decadencial para a Administração tomar as providências cabíveis no sentido de suprimir o pagamento de tais verbas’ (excerto do voto condutor do Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Câmara, proferido no julgamento do REsp 1284292/RS, julgado em 8/4/2014, STJ, DJe 23/4/2014).

20. Por outro lado, se a decadência não se opera, por certo a prescrição quinquenal se faz presente. O direito em si está preservado, mas o direito de ação restringe-se aos últimos cinco anos (aplicação analógica do Decreto 20.910/1932 e do Decreto-lei 4.597/1942). Significa dizer que a Administração não poderá obter a reposição de prejuízo financeiro distante há mais de cinco anos de sua inércia. Assim, a absorção de parcelas somente poderá levar em conta as reposições salariais ocorridas nos cinco anos anteriores ao da ciência do servidor. Há que se considerar, contudo, que os servidores não

detinham, por óbvio, qualquer competência para proceder às devidas absorções das parcelas, sendo inafastável a boa-fé. Assim, como bem defendido por esta Especializada em instrução anterior, com supedâneo na jurisprudência, ‘deve ser dispensada a reposição das importâncias indevidamente percebidas, a teor do prescrito na Súmula TCU 249/2007’ (parágrafo 3 desta instrução, item 17 transcrito, peça 3, p. 11).

21. Em suma, temos o seguinte quadro: a) o direito da Administração de absorver parcelas, no exercício do poder de autotutela, subsistirá quando reposição salarial tiver ocorrido nos últimos cinco anos, ou quando vier a ocorrer fato dessa natureza; b) detectada essa situação, as providências pertinentes devem ser iniciadas, mas o servidor somente poderá ser compungido a recompor prejuízos atinentes aos cinco anos anteriores ao da sua ciência; e c) essa recomposição de prejuízos deverá ficar adstrita à absorção de parcelas, sendo descartada a hipótese de reposição de valores, em face da boa-fé manifesta dos servidores.

22. Cabe observar, por oportuno, que os atos de aposentadoria, reforma e pensão submetidos a registro a esta Corte de Contas, por sua vez, poderão ser condicionados a ter tais parcelas regularizadas (vale dizer, absorvidas) para poderem ser considerados legais. É que, ao exercer tal mister constitucional, o Tribunal de Contas da União, em um primeiro momento, não se submete aos prazos decadenciais e prescricionais administrativos, que ficam postergados. O Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento no sentido de que, sendo a aposentadoria, a reforma e a pensão atos complexos, que só se aperfeiçoam com o registro no Tribunal de Contas da União, o prazo decadencial da Lei 9.784/1999 só tem início a partir da publicação do ato. Vale dizer: não ocorre a decadência administrativa enquanto a aposentadoria, a reforma ou a pensão não forem registradas pelo TCU, com a devida publicação desse feito, pois se considera que a publicação do ato perfeito só ocorre nesse momento (MS 25.552-DF, rel. Min. Carmen Lúcia, maio/2008).

## II – SOLUÇÕES PARA A QUESTÃO

23. A solução para o problema passa por uma série concatenada de medidas, atinentes a alguns órgãos em especial, mas que deverão ser adotadas com zelo por praticamente todos os órgãos públicos federais. Competirá a esta Corte de Contas exercer papel decisivo nessa grande orquestra, em cumprimento de seu destacado papel constitucional de zelar pelas contas públicas. Vamos a elas, contextualizando-as com os devidos fatos que as emolduram.

### II-1. Recadastramento de todas as ações judiciais no Módulo AJ do SIGEPE

24. Está em curso a migração do Sistema de Cadastro de Ações Judiciais para o novo Módulo de Ações Judiciais (AJ) do SIGEPE, procedimento em que se dá o recadastramento de todos os processos judiciais que geram efeitos financeiros em folha de pagamento. Nos termos dos normativos em vigor, esse procedimento consiste na revisão dos parâmetros de cumprimento das ações judiciais que estão vigentes em folha, mediante a exigência de adequada instrução processual e verificação da manutenção dos limites e efeitos das determinações judiciais, atestadas nas forças executórias elaboradas pelas Procuradorias. Esse recadastramento tem se mostrado salutar *de per se*, eis que, em virtude do simples fato de realizá-lo, foi possível chegar-se a uma economia a favor do erário da ordem de R\$ 2.000.000,00 mensais, nos primeiros meses de implantação, em virtude da detecção de erros no sistema anterior, conforme Nota Técnica Conjunta 138/2018-MP emitida pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (peça 2, p. 8).

25. Cabe observar que o sistema anterior não contava com informações referentes aos limites exatos da execução judicial cadastrada, de modo que a eventual absorção de parcelas não poderia ser realizada de forma automática. Assim, temos que o primeiro passo para a solução do problema consiste no especial esforço de cada órgão no sentido de acelerar a migração. Contudo, conforme pode-se verificar na resposta à oitiva fornecida pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, temos que ‘a mora na conclusão do recadastramento deriva da não apresentação pelos órgãos envolvidos de manifestação acerca da força executória que sustente a manutenção dos pagamentos dos planos econômicos e índices de reajustes gerais’ (ver parágrafo 7 desta instrução), mister que cabe à AGU. De fato, para que haja o recadastramento de forma correta, é necessário que a AGU analise previamente cada uma das ações judiciais e estabeleça os parâmetros de cumprimento, indicando, quando for o caso, a característica da compensatoriedade atinente às rubricas judiciais oriundas de planos econômicos, por exemplo.

26. O primeiro passo decisivo a ser dado, portanto, consiste na realização de um esforço concentrado, por parte da AGU, no sentido de que agilize a emissão de pareceres de força executória com o objetivo de estabelecer os parâmetros de cumprimento de todas as decisões judiciais que amparam o pagamento de

rubricas judiciais no âmbito do Siape, considerando a jurisprudência mencionada nestes autos, para que os órgãos envolvidos, por sua vez, possam cadastrar as decisões judiciais no Módulo de Ações Judiciais (AJ) do Sigepe. Esse esforço especial poderá se dar por meio da ‘criação de grupo de trabalho para acelerar a elaboração dos pareceres que fundamentem a exclusão das rubricas judiciais’, conforme propõe o órgão gestor do Siape (ver parágrafo 7 desta instrução), ou por qualquer outra forma; o crucial é que a AGU apresente um plano de trabalho demonstrando como pretende resolver a questão, com a agilidade que o grau de dano ao erário requer.

27. Por outro lado, os órgãos públicos devem ser alertados no sentido de, igualmente, demandarem especial atenção a esse esforço de cadastramento, procurando agir com contemporaneidade aos pareceres exarados pela AGU. Nesse sentido, conforme já proposto por esta Especializada (ver parágrafo 4, item transcrito 24), cabe ao Ministério da Economia, atual gestor do Siape, alertar os diversos órgãos que utilizam o módulo AJ do Sigepe sobre a necessidade de conferir agilidade ao cadastramento das ações judiciais que amparam o pagamento de rubricas judiciais, sob pena de possível responsabilização solidária do responsável, caso sejam identificados eventuais prejuízos aos cofres públicos por pagamentos indevidos.

## **II.2. Oitiva dos servidores atingidos**

28. O Siape, hoje, não conta com uma rubrica de decisão judicial específica para os casos em que a absorção de valores é prevista. Essa rubrica deverá ser criada, realizando-se a devida transposição de rubricas, quando for o caso. Ocorre que essa transposição não pode ocorrer de forma automática, no que se refere às situações já constituídas. Há que se ouvir os servidores atingidos. Quando da transposição de rubricas – de uma de caráter permanente para uma de caráter temporário – em algum momento haverá um acerto de valores, seja em função de aumentos remuneratórios passados ou em razão daqueles ainda por vir. Para tanto, é imprescindível a oitiva prévia dos atingidos, de modo que não sejam surpreendidos pela alteração de procedimentos sem que lhes seja oportunizado o exercício do contraditório e da ampla defesa, de forma a que possam se posicionar conforme julgarem pertinente.

29. Assim, os diversos órgãos envolvidos, após identificar as rubricas de ações judiciais cujos valores sejam passíveis de compensação pela reposição de perdas salariais, com base nos pareceres emitidos pela AGU, deverão instaurar o devido procedimento administrativo, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, em que será comunicado a cada servidor, de cuja remuneração conste uma ou mais rubricas a serem transformadas, que aquele valor será absorvido em função dos aumentos remuneratórios ocorridos nos últimos cinco anos, contados a partir de sua ciência, ou que vierem a ocorrer, doravante. O servidor atingido terá então a oportunidade para se manifestar nos autos e apresentar as contrarrazões que entender pertinentes.

30. Nesta fase, será necessário grande diligência de todos os órgãos envolvidos, que deverão atuar sem demora nessas oitivas. Novamente aqui poderá ocorrer a responsabilização solidária dos responsáveis, caso sejam identificados eventuais prejuízos aos cofres públicos pela mora injustificada no dever de agir. Cada órgão deverá informar gradativamente ao gestor do Siape os procedimentos administrativos que forem se encerrando, para que a respectiva rubrica seja substituída por outra de natureza compensatória. Importante neste ponto ressaltar que os órgãos envolvidos não deverão adotar qualquer providência quando a rubrica judicial de perdas salariais já for objeto de determinação desta Corte de Contas.

31. À medida que os servidores forem ouvidos, o gestor do Siape deverá ser informado, para que proceda à transposição de rubricas e a correspondente compensação de valores. É do que cuidaremos no próximo passo.

## **II.3. Providências no âmbito do Siape**

32. Conforme já dito, o Siape, atualmente, não conta com uma rubrica de decisão judicial específica para os casos em que a absorção de valores é prevista. Isso gera, por óbvio, dificuldades operacionais quanto ao controle dessa absorção. Na verdade, a solução para o problema é bastante simples: deve ser criada uma rubrica específica para essas situações, algo como ‘Decisão Judicial Parcela Compensatória’. Ato contínuo, deverá ser consultado de forma automatizada o Sistema AJ do SIGEPE para que sejam discriminadas as ações judiciais que serão objeto de absorção daquelas que não o serão. Ao criar referida rubrica, é imprescindível que seja facilmente recuperável, para eventual utilização por parte dos órgãos de controle, a identificação quanto a que ação judicial se refere os valores de cada rubrica paga aos servidores (por exemplo: URP, 28,86%, URV etc), seja por meio de campo próprio no Siape ou por algum tipo de ligação com o Sigepe, sistema que já detém essa informação.

33. À medida que forem sendo concluídos os procedimentos administrativos pertinentes, caberá à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, na qualidade de gestora do Siape, orientar os diversos órgãos do Poder Executivo para que realizem as transposições de rubricas, procedendo então às absorções de valores, podendo, se for o caso, tal tarefa ser realizada de forma centralizada pela própria secretaria. Nessas compensações será necessário observar, conforme já apontado: a) a prescrição administrativa quinquenal, segundo a qual a absorção de parcelas somente poderá levar em conta as reposições salariais ocorridas nos cinco anos anteriores ao da ciência do servidor em processo administrativo, aberto para a transformação das rubricas passíveis de absorção; b) a dispensa de reposição de valores, com supedâneo na Súmula TCU 249, sendo suficiente a extinção da rubrica, quando o valor a absorver for superior ao valor da própria rubrica; e c) após a realização do primeiro procedimento de absorção e restar ainda saldo dessa rubrica, ela deverá ser absorvida por reajustes futuros a serem concedidos até a sua completa absorção.

#### II.4. Mudança de Atitude

34. Este estado das coisas, em que o erário suporta um prejuízo contumaz em função da falta de controle por parte de todos os envolvidos, não pode mais ser tolerado. É preciso que seja dado tratamento vigoroso a estas irregularidades, e, nesse sentido, não apenas medidas corretivas devem ser tomadas. Há que se zelar para que ações preventivas eficazes sejam engendradas. A estúpida perda de recursos públicos em função de institutos como a prescrição administrativa e a boa-fé, ocasionadas pelo puro e simples descontrole administrativo, não pode mais prosseguir. É imprescindível que, doravante, passe a ocorrer tempestivamente, quanto às rubricas de natureza compensatória criadas, a absorção de valores em face dos incrementos remuneratórios futuros, até a sua integral absorção. Embora o gestor do Siape tenha uma responsabilidade especial nesse mister, todos os órgãos envolvidos devem ser alertados sobre a necessidade de colaborar com essa medida.

35. Ora, é evidente que a reestruturação legal de uma carreira, ou a concessão de um aumento remuneratório, precisam ser levados em conta no que se refere a rubricas compensatórias de perdas salariais que estejam sendo pagas. Praticamente não há órgão que não esteja pagando tais parcelas, de modo que não é admissível que os diversos órgãos de recursos humanos não estejam atentos para a obrigação de proceder aos ajustes devidos. Cabe alertar a todos os envolvidos sobre a possibilidade de responsabilização solidária do responsável, caso continuem a ser identificados eventuais prejuízos aos cofres públicos por pagamentos indevidos.

36. Outra medida preventiva que pode ser eficaz refere-se à possibilidade de a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, na oportunidade da elaboração de novos planos de carreira do funcionalismo público federal, em que é normalmente consultada, propor mecanismos que corrijam as distorções evidenciadas nas sentenças judiciais atualmente pagas. Exemplo de solução dessa espécie foi a adotada pela Lei 10.855/2004, a qual, ao dispor sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, condicionou que a adesão à nova carreira somente seria possível mediante a renúncia a eventuais valores incorporados por força de decisão administrativa ou judicial (art. 3º, § 2º).

37. Ainda no campo das medidas preventivas, temos que os órgãos estratégicos que compõem o Poder Legislativo devem ser alertados da necessidade de, ao apreciar projetos de lei de implantação de novas estruturas remuneratórias do funcionalismo público federal, sugerirem mecanismos legais que venham a resolver de forma definitiva pendências judiciais do gênero. Deve ser dedicada uma atenção especial para a previsão de dispositivos que inibam a utilização indevida quanto à incidência de gratificações sobre tais sentenças judiciais, por exemplo, além de outras medidas pertinentes.

#### II.5. Necessidade de monitoramento das medidas

38. Diante de todo esse complexo cenário, exsurge a necessidade de que a solução para a questão seja acompanhada de perto por esta Especializada. Este não é um processo simples, muito menos comum. Conforme já se demonstrou, estamos falando do potencial estancamento de quase **5 bilhões de reais** a favor dos cofres públicos – mais precisamente, **R\$ 4.862.456.950,00**. Para que não se incorra na inércia que flagelou as determinações exaradas pelo Acórdão 2.161/2005-TCU-Plenário, entendemos que a Sefip deverá arguir periodicamente – sugerimos anualmente, a contar da prolação de decisão a ser exarada nestes autos – junto à Advocacia-Geral da União e junto ao gestor do Siape, atualmente a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, quanto às exatas medidas adotadas a cada ano, devendo os referidos órgãos externar os progressos obtidos e as dificuldades encontradas, sejam estas de natureza operacional, sejam as relacionadas a eventuais moras injustificadas por parte dos órgãos envolvidos. Em

sendo o caso, deverá esta Sefip representar contra os órgãos que incorrerem em mora injustificada, propondo as sanções cabíveis.

### CONCLUSÃO

39. Constatou-se a existência de diversas rubricas oriunda de ações judiciais no Siape que, a par de compensar os servidores por perdas salariais, em especial aquelas decorrentes dos planos econômicos, são devidas somente até a ocorrência de reposição salarial superveniente. Contudo, a absorção dessas parcelas não vem ocorrendo, como seria o esperado; ao revés, vêm sendo pagas por tempo indeterminado, causando grave dano ao erário. A solução para o problema passa por uma série concatenada de medidas, envolvendo a Advocacia-Geral da União, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia e todos os órgãos envolvidos. Nesse sentido, propõe-se uma série de determinações para equacionar o problema e estancar o prejuízo ao erário.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Ante todo o exposto, propõe-se o que se segue:

40.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, além de estar a mesma fundamentada na seção I.14, item 27, da Portaria-Segecex 12/2016, para, no mérito, considerá-la procedente;

40.2. com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno, determinar:

40.2.1. à Advocacia-Geral da União, que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência do acórdão proferido nestes autos, envie a esta Corte de Contas plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas à viabilização, com a agilidade que o grau de dano ao erário requer, da emissão de pareceres de força executória com o objetivo de estabelecer os parâmetros de cumprimento de todas as decisões judiciais que amparam o pagamento de rubricas judiciais no âmbito do Sistema Integrado de Recursos Humanos – Siape, especialmente nos casos que envolvem maior risco de pagamento irregular, a exemplo das parcelas decorrentes de planos econômicos, considerando a jurisprudência mencionada nestes autos, para que os órgãos envolvidos, por sua vez, possam cadastrar as decisões judiciais no Módulo de Ações Judiciais (AJ) do Sigepe;

40.2.2. à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, na qualidade de gestora do Siape, que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência da decisão a ser proferida nestes autos envie a esta Corte de Contas plano de ação com vistas a sanear os problemas relacionados às rubricas judiciais contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, alertando sobre a necessidade de:

a) orientar todos os órgãos envolvidos para, à medida que forem sendo exarados os pareceres de força executória por parte da AGU nos processos com trânsito em julgado, procederem como segue, sob pena de possível responsabilização solidária do responsável pelo órgão, caso sejam identificados eventuais prejuízos aos cofres públicos acarretados pela mora em agir:

*i)* confirmam agilidade ao cadastramento de ações judiciais no Módulo AJ do Sigepe;

*ii)* identifiquem as rubricas de ações judiciais cujos valores sejam passíveis de compensação pela reposição de perdas salariais, a teor da jurisprudência exarada nestes autos;

*iii)* em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, instaurem procedimentos administrativos por meio dos quais seja comunicada a cada servidor a iminente transposição de rubricas, especificando aquelas que passarão a ter caráter compensatório em face dos aumentos remuneratórios ocorridos nos últimos cinco anos, contados a partir de sua ciência, ou que vierem a ocorrer doravante;

*iv)* se abstenham de adotar o passo anterior quando a rubrica já for objeto de determinação em outro processo do gênero por parte deste Tribunal de Contas da União; e

*v)* informe gradativamente ao gestor do Siape os procedimentos administrativos que forem se encerrando, para que a respectiva rubrica seja substituída por outra de natureza compensatória;

b) adotar as seguintes providências no Siape:

*i)* crie uma rubrica de decisão judicial com trânsito em julgado específica para os casos em que a absorção de valores é prevista, algo como ‘Decisão Judicial Parcela Compensatória’, ou semelhante, a qual deverá ser utilizada para as transposições que serão realizadas, assim como para albergar as futuras ações que comportem compensação de valores;

*ii)* ao criar referida rubrica, torne facilmente recuperável para os órgãos de controle a identificação quanto a qual ação judicial se referem os valores de cada rubrica paga aos servidores, seja por meio de campo próprio do Siape ou por algum tipo de ligação com o sistema Sigepc;

*iii)* à medida que for sendo informada pelos diversos órgãos acerca da conclusão dos devidos processos administrativos, proceda às transposições de rubrica pertinentes, efetuando os cálculos compensatórios devidos, tendo o cuidado de observar a prescrição administrativa quinquenal aplicável ao caso, eis que a absorção de parcelas somente poderá levar em conta as reposições salariais ocorridas nos cinco anos anteriores ao da ciência do servidor;

*iv)* ao proceder aos cálculos compensatórios, caso a parcela a absorver seja de valor superior ao valor até então vigente da rubrica, proceda à simples extinção desta, considerando a dispensa da reposição de valores, conforme preconiza a Súmula TCU 249, em função da boa-fé dos servidores atingidos;

c) atentar para que, doravante, ocorra, tempestivamente, quanto às rubricas de natureza compensatória criadas, a absorção de valores em face dos incrementos remuneratórios que ocorrerem, até a sua integral absorção, alertando todos os órgãos envolvidos sobre a necessidade de cumprirem com essa medida, sob pena de responsabilização solidária do responsável, caso sejam identificados eventuais prejuízos aos cofres públicos por pagamentos indevidos;

40.3. com fundamento no art. 250, inciso III do Regimento Interno, recomendar à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia que avalie a conveniência e a oportunidade de, na elaboração de novos planos de carreira do funcionalismo público federal, em que é normalmente consultada, propor mecanismos que corrijam as distorções evidenciadas nas sentenças judiciais atualmente pagas, a exemplo da solução adotada na Lei 10.855/2004 (art. 3º, § 2º);

40.4. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que:

a) verifique anualmente o cumprimento das determinações exaradas na presente deliberação, prospectando junto à Advocacia-Geral da União e à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, quanto às exatas medidas adotadas, arguindo dos progressos obtidos e das dificuldades encontradas;

b) represente contra os órgãos que incorrerem em mora injustificada, sempre que tal for detectada, propondo as sanções cabíveis aos responsáveis;

c) encaminhe cópia da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam:

*i)* à Casa Civil da Presidência da República, para ciência do que vier a ser decidido pelo TCU, considerando a sua competência de assistência direta do Presidente da República, Chefe do Poder Executivo Federal;

*ii)* ao Presidente do Congresso Nacional, ao Presidente do Senado Federal, ao Presidente da Câmara dos Deputados, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, e à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, a fim de alertá-los da necessidade de, ao apreciar projetos de lei de implantação de novas estruturas remuneratórias do funcionalismo público federal, sugerirem mecanismos legais que venham a resolver de forma definitiva pendências judiciais do gênero, bem como prever dispositivos que inibam a utilização indevida das sentenças fundadas em situações passadas para enriquecimento ilícito derivado da aplicação desses provimentos judiciais sobre novos valores e gratificações a serem criados pela nova lei;

*iii)* ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça e aos órgãos da Justiça Federal, para conhecimento, haja vista que essas Cortes julgam processos de interesse dos servidores públicos federais; e

*iv)* ao Ministério da Economia e à Advocacia-Geral da União; e

d) não aplique o entendimento considerado nestes autos, quando da análise dos atos de concessão, cujos valores pagos indevidamente poderão ser suprimidos, visto que nessas análises não se aplica a decadência administrativa prevista na Lei 9.784/1999.”

É o Relatório.

## VOTO

Cuida-se de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) para tratar de irregularidades detectadas no âmbito do TC 024.000/2018-3 – auditoria das folhas de pagamento e dados cadastrais de diversos órgãos da Administração Pública Federal.

2. As irregularidades destes autos tratam do pagamento de valores que não fazem parte da estrutura remuneratória dos servidores públicos federais, a título de rubricas judiciais relacionadas a planos econômicos: a) Plano Bresser (reajuste de 26,06%, referente à inflação de junho de 1987); b) URP de abril e maio de 1988 (16,19%); c) Plano Verão (URP de fevereiro de 1989, com o índice de 26,05%); d) Plano Collor (1990, com o índice de 84,32%); e) incorporação de horas extras; f) vantagem pessoal do art. 5º do Decreto 95.689/1988, concedida com o fito de evitar o decurso remuneratório em razão do reenquadramento de docentes e técnicos administrativos no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos; g) percentual de 28,86%, referente ao reajuste concedido exclusivamente aos militares pelas Leis 8.622/1993 e 8.637/1993, posteriormente estendido aos servidores civis pela Medida Provisória 1.704/1998; h) percentual de 3,17%, em função de perda remuneratória decorrente da aplicação errônea dos critérios de reajuste em face da URV (referente ao Plano Real); e i) percentual de 10,8%, concedido exclusivamente para proventos de aposentadoria e pensão civil.
3. A unidade técnica destaca que há pagamento mensal irregular referente a essas rubricas judiciais no valor aproximado de R\$ 26 milhões, conforme extração eletrônica de informações do banco de dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape). Em dez anos o valor atinge R\$ 3,4 bilhões.
4. Os fundamentos que suportam a constatação das irregularidades são:
  - 4.1. a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos (RE 596.663/RJ, red. Acórdão min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 26/11/2014);
  - 4.2. as vantagens da estrutura remuneratória anterior não se incorporam à atual, exceto quando expressamente consignadas em lei superveniente (Súmula TCU 276);
  - 4.3. pagamentos de percentual de planos econômicos não se incorporam indefinidamente aos vencimentos, pois têm natureza de antecipação salarial, sendo devidos somente até a reposição das perdas salariais havidas até então, o que ocorreria na primeira data-base seguinte àquela que serviu de referência ao julgado (Acórdãos 2.161/2005 e 3.624/2013, ambos de Plenário);
  - 4.4. as vantagens e gratificações incompatíveis com o Regime Jurídico Único, instituído pela Lei 8.112/1990, não se incorporam aos proventos nem à remuneração de servidor cujo emprego, regido até então pela legislação trabalhista, foi transformado em cargo público por força do art. 243 do citado diploma legal (Súmula TCU 241);
  - 4.5. a cada edição de lei que reestrutura ou reorganiza a carreira dos servidores (e absorve verbas pagas a título de diferenças inflacionárias), inicia-se um novo prazo decadencial para a administração tomar as providências cabíveis no sentido de suprimir o pagamento de tais verbas (excerto do voto condutor do ministro Mauro Campbell Marques, 2ª Câmara, proferido no julgamento do REsp 1284292/RS, julgado em 8/4/2014, STJ, DJe 23/4/2014), o que impede a decadência administrativa, prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999;
  - 4.6. não ocorre a decadência administrativa enquanto a aposentadoria, a reforma ou a pensão não forem registradas pelo TCU, com a devida publicação desse feito, pois se considera que o

aperfeiçoamento do ato só ocorre nesse momento (MS 25.552-DF, rel. min. Cármen Lúcia, maio/2008);

- 4.7. é dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais (Súmula TCU 249).
5. A Sefip apurou as seguintes causas prováveis para as irregularidades no pagamento de valores que não fazem parte da estrutura remuneratória dos servidores públicos federais:
  - 5.1. grande parte do Sistema de Cadastro de Ações Judiciais (Sicaj) não conta com informações referentes aos limites exatos da execução judicial cadastrada, de modo que a regularização das rubricas judiciais não poderia ser realizada de forma automática. Está em curso, ainda de forma incipiente, a migração do Sistema de Cadastro de Ações Judiciais para o novo Módulo de Ações Judiciais (AJ) do Sigepe, procedimento em que se dá o recadastramento de todos os processos judiciais que geram efeitos financeiros em folha de pagamento;
  - 5.2. demora no recadastramento de todos os processos judiciais devido à não apresentação de manifestação acerca da força executória que sustenta a manutenção dos pagamentos dos planos econômicos e índices de reajustes gerais, mister que cabe à Advocacia-Geral da União (AGU). Ou seja, para que haja o recadastramento de forma correta, é necessário que a AGU analise previamente cada uma das ações judiciais e estabeleça os parâmetros de cumprimento, indicando, quando for o caso, a característica da compensação atinente às rubricas judiciais oriundas de planos econômicos.
6. Em função disso, a Sefip realizou oitiva da AGU e da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP), esta última que é gestora do Siape e do Sigepe.
7. A AGU se manifestou nos seguintes termos:
  - 7.1. todos os advogados da União estão orientados a dar ciência das decisões judiciais modificativas das situações jurídicas, com correspondente elaboração de pareceres de força executória, por meio dos quais são definidos os efeitos concretos de cada decisão judicial nos casos específicos;
  - 7.2. nos termos do art. 6º da Portaria/PGU 4, de 18 de maio de 2017, o prazo para análise da força executória da decisão judicial começa a correr da intimação do órgão de representação judicial, e a Procuradoria-Geral da União (PGU) dispõe do prazo de 15 (quinze) dias úteis para elaboração do Parecer de Força Executória, nos termos do art. 6º, §2º, da portaria em comento;
  - 7.3. os advogados da União têm a obrigação de emitir pareceres de força executória diante de decisões judiciais modificativas das situações jurídicas, e, caso haja demandas judiciais identificadas pela SGP para as quais seja necessária nova análise da força executória do decidido judicialmente, a PGU está à disposição para reanálise do caso judicial e informação dos limites subjetivos e objetivos dos julgados;
  - 7.4. a PGU está à disposição para expedição de pareceres de força executória que se fizerem necessários, bem como para propositura de ações de ressarcimento que forem cabíveis, caso seja verificada a necessidade de atuação por parte dos órgãos do contencioso.
8. A SGP se manifestou nos seguintes termos:
  - 8.1. a SGP está implementando a migração do Sicaj para o AJ por meio do recadastramento de todos os processos judiciais que geram efeitos financeiros em folha de pagamento;
  - 8.2. o recadastramento consiste na revisão dos parâmetros de cumprimento das ações judiciais que estão vigentes em folha, mediante a exigência de adequada instrução processual e verificação da manutenção dos limites e efeitos das determinações judiciais, atestadas nas



forças executórias elaboradas pelas procuradorias, nos termos do art. 4º da Portaria Normativa 2, de 6 de abril de 2017;

- 8.3. a Coordenação-Geral de Procedimentos Judiciais da SGP tem solicitado que os órgãos apresentem parecer de força executória atual em razão da modificação de entendimento no âmbito dos tribunais superiores, posicionando-se no sentido de que a garantia fundamental da coisa julgada não resta violada nas hipóteses em que ocorrer em modificações no contexto fático-jurídico em que produzida, tais como as inúmeras leis que reestruturam as carreiras dos servidores da União e autarquias e fixam novos regimes jurídicos de remuneração;
- 8.4. a mora na conclusão do recadastramento deriva da não apresentação pelos órgãos envolvidos de manifestação acerca da força executória que sustente a manutenção dos pagamentos dos planos econômicos e índices de reajustes gerais; a SGP já iniciou tratativas com a AGU para criação de grupo de trabalho no sentido de acelerar a elaboração dos pareceres que fundamentem a exclusão das rubricas judiciais.
9. Em função desse diagnóstico, a Sefip propõe determinação à AGU para envio de plano de ações com a finalidade de agilizar a emissão de pareceres de força executória e à SGP para envio de plano de ações que deverá conter extenso passo a passo definido por aquela secretaria para sanear os problemas relacionados às rubricas judiciais. Destacou a unidade instrutiva (peça 14, p.11):

“A solução para o problema passa por uma série concatenada de medidas, atinentes a alguns órgãos em especial, mas que deverão ser adotadas com zelo por praticamente todos os órgãos públicos federais. Competirá a esta Corte de Contas exercer papel decisivo nessa grande orquestra, em cumprimento de seu destacado papel constitucional de zelar pelas contas públicas. Vamos a elas, contextualizando-as com os devidos fatos que as emolduram.”

10. Passo a decidir.

11. Inicialmente, conheço da representação e considero-a procedente.

12. Mas, com as devidas vênias, faço ajustes na proposta da unidade técnica, pelos motivos abaixo expostos.

13. O TCU, ao prolatar decisões que imponham ao administrador público o dever de corrigir ou alterar atos eivados de irregularidades, não deve se imiscuir nos procedimentos que serão adotados futuramente pela autoridade competente, sob pena de ferir o princípio da discricionariedade dos atos administrativos, uma vez que o responsável, dentro do seu juízo de conveniência e oportunidade, deve decidir como operar para corrigir tais atos, adotando medidas para resguardar o interesse público (ver Acórdão 1.732/2011-TCU-Plenário). Dessa forma, não entendo adequado a Sefip definir o passo a passo dos procedimentos a serem observados pela SGP para endereçar o problema das rubricas judiciais. Em que pese a *expertise* daquela especializada, em tese, sua proposta pode não resolver a questão, ou a SGP pode ter solução mais apropriada.

14. Lembro que o TCU já tentou, sem sucesso, determinações similares às propostas, conforme citado pela própria unidade instrutiva (peça 14, p. 7-8):

“Em sede de tais esforços, cabe especial destaque ao paradigmático Acórdão 2.161/2005-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (...)

(...) muitas foram as determinações exaradas naquele *decisum*. **Algumas delas são semelhantes às que serão propostas para estes autos**, de modo que a experiência adquirida nos informa que propostas para a correta operacionalização dos ajustes são tão importantes quanto as determinações em si. Verifica-se que, **transcorridos mais de quatorze anos daquele julgado, esse impressionante prejuízo ao erário persiste.**” (destacamos)

15. De fato, ao cotejar as determinações e recomendações propostas nestes autos com as exaradas no citado *decisum*, verifico que são dirigidas às mesmas unidades jurisdicionadas (Advocacia-Geral da União e Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia –

que substituiu a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e com teor semelhante. Não há dúvidas de que foram alcançados avanços importantes a partir da referida deliberação, sobretudo no tocante à pacificação da jurisprudência do TCU e do Poder Judiciário. Ainda assim, parte das irregularidades subsiste e exige a adoção de novas medidas corretivas.

16. Nesse momento, em vez de endereçar grave problema com a estratégia de determinar ao jurisdicionado seguir procedimentos definidos por esta Corte, creio que ser necessário atribuir maior liberdade aos responsáveis. Significa assinar prazo para que adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei/jurisprudência, nos exatos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992, sem adentrar em pormenores procedimentais.

17. Por óbvio, maior liberdade pressupõe maior responsabilidade. Nesse sentido, faz-se necessário garantir o fiel cumprimento da determinação. Significa realizar a imediata responsabilização e citação dos responsáveis pelo dano causado ao erário em caso de descumprimento.

18. Assim, sem prejuízo de dar ciência às unidades jurisdicionadas das ações alvitadas pela Sefip, por meio do envio da instrução elaborada pela unidade técnica, proponho **determinar**:

18.1. à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP), na qualidade de gestora do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), no prazo de 180 dias a contar da ciência da deliberação, sob os fundamentos que sustentam o RE 596.663/RJ, red. Acórdão min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 26/11/2014; a Súmula TCU 241; a Súmula TCU 276; o REsp 1284292/RS, julgado em 8/4/2014, STJ, DJe 23/4/2014; o MS 25.552-DF, rel. min. Cármen Lúcia, maio/2008; e os Acórdãos 2.161/2005-TCU-Plenário e 3.624/2013-TCU-Plenário; **que, com base em parecer de força executória emitido pela AGU, absorva ou elimine da estrutura remuneratória dos servidores públicos federais, conforme o caso, o pagamento das seguintes rubricas judiciais:**

a) Plano Bresser (reajuste de 26,06%, referente à inflação de junho de 1987);

b) URP de abril e maio de 1988 (16,19%);

c) Plano Verão (URP de fevereiro de 1989, com o índice de 26,05%);

d) Plano Collor (1990, com o índice de 84,32%);

e) incorporação de horas extras;

f) vantagem pessoal do art. 5º do Decreto 95.689/1988, concedida com o fito de evitar o decesso remuneratório em razão do reenquadramento de docentes e técnicos administrativos no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos;

g) percentual de 28,86%, referente ao reajuste concedido exclusivamente aos militares pelas Leis 8.622/1993 e 8.637/1993, posteriormente estendido aos servidores civis pela Medida Provisória 1.704/1998;

h) percentual de 3,17%, em função de perda remuneratória decorrente da aplicação errônea dos critérios de reajuste em face da URV (referente ao Plano Real); e

i) percentual de 10,8%, concedido exclusivamente para proventos de aposentadoria e pensão civil.

18.2. à Sefip, ao final do prazo estipulado no subitem anterior, que realize consulta ao banco de dados do Siape, ou tratamento de dados a exemplo do executado no TC 024.000/2018-3, ou outro procedimento que considerar mais adequado, para verificar se houve a absorção/eliminação, conforme o caso, do pagamento irregular a título das rubricas judiciais dispostas no subitem anterior. Em caso de descumprimento, realize a citação dos responsáveis da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP), na qualidade de gestora do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), pelo dano ao

erário decorrente do pagamento irregular dessas rubricas judiciais, a contar da data de ciência da deliberação, a menos que haja inequívoco excludente de culpabilidade desses responsáveis.

- 19.** No caso das propostas de determinações à AGU, observo que já existem normativos que disciplinam a emissão de pareceres de força executória, conforme disposto na oitava dessa unidade:

“nos termos do art. 6º da Portaria/PGU 4, de 18 de maio de 2017, o prazo para análise da força executória da decisão judicial começa a correr da intimação do órgão de representação judicial, e a Procuradoria-Geral da União (PGU) dispõe do prazo de 15 (quinze) dias úteis para elaboração do Parecer de Força Executória, nos termos do art. 6º, §2º, da Portaria em comento.”

- 20.** Diante disso, não vejo razões para determinar à AGU que apresente plano de ações com a finalidade de agilizar a emissão de pareceres de força executória, conforme proposto pela unidade técnica. Ademais, não restou demonstrado nos autos que a SGP solicitou tais pareceres e não os obteve tempestivamente.

- 21.** Todavia, cabe dar ciência à AGU, a fim de auxiliar a SGP, dentro de suas atribuições, sobre a emissão tempestiva de pareceres de força executória solicitados por aquela secretaria.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de julho de 2019.

ANA ARRAES  
Relatora

## ACÓRDÃO Nº 1614/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 030.187/2018-4
2. Grupo II – Classe VII – Representação.
3. Responsáveis: não há.
4. Unidades: Advocacia-Geral da União e Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
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 de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) acerca de irregularidades no pagamento de valores que não fazem parte da estrutura remuneratória dos servidores públicos federais, a título de rubricas judiciais relacionadas a planos econômicos.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com base no art. 45 da Lei 8.443/1992 e no art. 237, inciso I, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da representação e considerá-la procedente;

9.2. fazer determinação à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP), na qualidade de gestora do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência desta deliberação, sob os fundamentos que sustentam o RE 596.663/RJ, red. Acórdão min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 26/11/2014; a Súmula TCU 241; a Súmula TCU 276; o REsp 1284292/RS, julgado em 8/4/2014, STJ, DJe 23/4/2014; o MS 25.552-DF, rel. min. Cármen Lúcia, maio/2008; os Acórdãos 2.161/2005-TCU-Plenário e 3.624/2013-TCU-Plenário, com base em parecer de força executória emitido pela AGU, **absorva ou elimine da estrutura remuneratória dos servidores públicos federais, conforme o caso, o pagamento das seguintes rubricas judiciais:** a) Plano Bresser (reajuste de 26,06%, referente à inflação de junho de 1987); b) URP de abril e maio de 1988 (16,19%); c) Plano Verão (URP de fevereiro de 1989, com o índice de 26,05%); d) Plano Collor (1990, com o índice de 84,32%); e) incorporação de horas extras; f) vantagem pessoal do art. 5º do Decreto 95.689/1988, concedida com o fito de evitar o decesso remuneratório em razão do reenquadramento de docentes e técnicos administrativos no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos; g) percentual de 28,86%, referente ao reajuste concedido exclusivamente aos militares pelas Leis 8.622/1993 e 8.637/1993, posteriormente estendido aos servidores civis pela Medida Provisória 1.704/1998; h) percentual de 3,17%, em função de perda remuneratória decorrente da aplicação errônea dos critérios de reajuste em face da URV (referente ao Plano Real); e i) percentual de 10,8%, concedido exclusivamente para proventos de aposentadoria e pensão civil;

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU que, ao final do prazo estipulado no subitem anterior, autue processo de monitoramento que contemple consulta ao banco de dados do Siape, ou tratamento de dados a exemplo do executado no TC 024.000/2018-3, ou outro procedimento que considerar mais adequado, para verificar se houve a absorção/eliminação, conforme o caso, do pagamento irregular a título das rubricas judiciais dispostas no subitem anterior e, no caso de descumprimento injustificado, represente ao Tribunal para apuração das responsabilidades cabíveis;

9.4. dar ciência desta deliberação à Advocacia-Geral da União, para auxiliar a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, dentro de suas atribuições, quanto à emissão tempestiva de pareceres de força executória por ela solicitados.

10. Ata nº 25/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/7/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1614-25/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, Ana Arraes (Relatora) e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MUCIO MONTEIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**ANA ARRAES**  
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**LUCAS ROCHA FURTADO**  
Procurador-Geral, em exercício