



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

PROCESSO Nº 15.560/2012 (Volumes I a VII)

PARECER Nº 512/2016 - DA

EMENTA: Auditoria de Regularidade. SES/DF. Plano Geral de Ação/2012. Verificação da regularidade dos pagamentos relativos a aposentadorias, pensões e respectivas revisões, já apreciadas pelo Tribunal, na forma da Decisão nº 77/2007, e concessões de conversão de licença-prêmio em pecúnia e de abono de permanência, entre outras parcelas pecuniárias de pessoal ativo, inativo e pensionistas. Impropriedades identificadas. Remessa de cópia do relatório à Jurisdicionada. Cumprimento parcial das medidas. Conhecimento. Novas determinações. Entendimento firmado acerca do alcance do *caput* do art. 5º da Lei nº 4.584/2011, no sentido da conversão em VPNI das vantagens “Opção 55%” e “Representação Mensal”, além dos “quintos/décimos”. Decisão nº 2.725/2014. Pedidos de Reexame formulados por servidores. Admissibilidades. Análises de méritos. Improvimentos. Novo Recurso de servidor da SEF/DF. Conhecimento. Análise de mérito. Instrução pelo improvimento do Recurso. Parecer convergente do MPC/DF.

Versam os autos sobre o resultado de Auditoria de Regularidade realizada junto à Secretaria de Estado de Saúde do DF - SES/DF, pela SEFIPE, em cumprimento ao Plano Geral de Ação/2012, tendo por escopo aferir a regularidade da execução dos atos administrativos: inerentes aos pagamentos de aposentadorias, pensões, e respectivas revisões, relativos a concessões já apreciadas pela Corte, além de melhorias posteriores, na forma do disposto no item I da Decisão nº 77/2007, bem como alusivos à conversão de licença-prêmio em pecúnia e à concessão de abono de permanência, entre outras parcelas deferidas a servidores ativos, inativos e pensionistas.

2. Na Sessão Ordinária nº 4.695, de 10.06.2014, o Tribunal proferiu a Decisão nº 2.725/2014 (fls. 652/653), exarada nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: (...); II – no sentido de que o disposto no art. 5º, caput, da Lei nº 4.584/11 aplica-se, além dos quintos/décimos, também às vantagens denominadas “Opção 55%”, “Representação Mensal”; III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote as providências a seguir relacionadas: 1) em relação a: a) ...: a.1) junte cópia dos competentes Laudos Técnicos que comprovem a prestação de serviço em ambiente insalubre (...); b) ...: b.1) providencie junto à SEAP, órgão gestor do SIGRH, Decreto nº 22.019, de 20/03/2001, a regularização da situação cadastral, bem como do código de pagamento da pensionista (...); c) ...: c.1) em virtude do trânsito em julgado do Mandado de Segurança nº 2012.01.1028915-9, providencie a restituição ao erário dos valores percebidos irregularmente (...); d) ...: d.1) aplicar a forma de reajuste das pensões concedidas com base no art. 3º da EC nº 47/05 (...); 2) transforme em VPNI, por força do artigo 5º, caput, da Lei nº 4.584/11, as parcelas denominadas “Opção 55%” e “Representação Mensal”, uma vez que a sorte do acessório deve seguir à do principal; 3) examine os autos dos servidores que percebem a parcela “Vant.Pes. MP. 892/95”, rubrica 1318, para confirmar se os interessados fazem jus às vantagens Opção e Representação Mensal, atentando



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

para as orientações de que cuida a Decisão nº 3.395/99-TCDF. Em caso positivo, providencie eventuais adequações ao decisum mencionado. Em caso negativo, justifique o pagamento efetuado; 4) apresente as providências adotadas em relação às seguintes ocorrências: 4.1) demora na elaboração do Regimento Interno (...); 4.2) pessoas estranhas ao seu setor de pessoal (técnicos do SIGH) inserindo dados na folha de pagamento (...); 4.3) inobservância à expedição de relatórios de controle da folha de pagamento (...); IV – alertar a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal de que: 1) a forma de reajuste da VPNI instituída pela Lei nº 4.584, de 08/07/11, está sendo objeto de questionamento no TJDF (ADI 2012.00.2.023636-5); 2) o desfecho do Processo nº 704/2002-TCDF pode, quanto às parcelas Vantagem Pessoal-TST-241/87 e Vantagem Pessoal-PCCS (Lei nº 1.867/98) (...); V – dar conhecimento à Secretaria de Estado de Administração Pública do Distrito Federal, órgão gestor do SIGH, Decreto nº 22.019, de 20/03/2001, de alterações promovidas por técnicos de manutenção do SIGH (pessoas estranhas ao Setor de Pessoal da SES/DF) (...); VI – autorizar o envio de cópia da Instrução de fls. 617/629 e do relatório/voto do Relator à SES e à SEAP, com o objetivo de auxiliá-las na implementação das providências determinadas nesta decisão, bem como ao Chefe do Poder Executivo, em decorrência do item subsequente; VII – recomendar ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal que, em entendendo conveniente, adote as providências cabíveis para também transformar em VPNI aquelas vantagens decorrentes dos arts. 180 da Lei nº 1.711/52 e 193 da Lei nº 8.112/90; VIII – autorizar a ciência do disposto no item II desta decisão a todos os jurisdicionados desta Corte, para adoção das providências cabíveis.”

3. Desta feita, a Instrução realçou, de plano, que, em relação aos itens **II, III.2 e VIII**, “foram impetrados vários recursos, já conhecidos (Decisões 5246/2014 e 5992/2014 – fls. 852 e 1018) e improvidos (Decisão 2287/2015 – fls. 1150)”.

4. Assinalou que, nesta oportunidade, examina-se o mérito de novo Pedido de Reexame interposto pelo servidor Arthur Coelho de Mello, então representado (fls. 1379/1394 e anexos de fls. 1395/1420), o qual foi conhecido pela Corte, na forma do item I.2 da Decisão 1.854/2016 (fls. 1437), que conferiu, em relação ao Pleiteante, o devido efeito suspensivo.

5. A Instrução, por seu turno, apontou, preliminarmente, os argumentos e a demanda do Recorrente, nos seguintes termos:

8. *Na referida peça de fls. 1379/1394, o Sr. Arthur Coelho de Mello informa que foi cientificado pela Secretaria de Estado de Fazenda que a parcela de quintos/décimos carregada para a aposentadoria teria todas as eventuais revisões desfeitas, em face da inconstitucionalidade do art. 5º, parágrafo único, da Lei 4584/2011, conforme se extrai do Parecer 861/2015-PRCON/PGDF, bem assim que as parcelas opção e representação mensal deveriam, igualmente aos quintos/décimos, ser transformadas em VPNI, por força da Decisão 2725/14 do TCDF (fls. 1379/1380).*

9. *Esclarece que, em paralelo ao presente recurso, apresentou pedido de reconsideração junto à SEF em que solicita a não aplicação das medidas*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

anunciadas em razão do efeito suspensivo a que se refere a Decisão 1854/2016 (fls. 1380/1381).

10. *Assevera que, pela regra de revisão dos proventos de aposentadoria de que trata o art. 7º da EC 41/03, o cálculo das parcelas em questão não poderia ser alterado. Além disso, quando do julgamento de sua aposentação pelo TCDF (em 1998) tais parcelas integravam seus proventos, o que as torna imunes a alterações, atuando no mesmo sentido o MS 4300/95-TJDFT. Cita em abono de sua tese o MS 23.665-5/STF (veda a exclusão de parcela incluída nos estípicos por força de decisão judicial transitada em julgado), fls. 1382/1384.*

11. *Menciona, ainda, outra decisão do Pretório Excelso “no sentido de que a modificação do critério de cálculo de remuneração não ofende o direito adquirido, desde que não haja redução do quantum recebido pelo servidor”, com base em que sustenta que não pode haver diminuição nos valores que recebe (fls. 1384/1386).*

12. *Alega, ademais, que “para a Administração decaiu o direito de anular o ato de alteração da concessão originária”, por força do que dispõe o art. 54 da Lei 9784/1999, o que estaria em consonância com o entendimento do STJ nos seguintes precedentes (MS 7090/DF, MS 6566/DF, RO 11.147/ES). A atuação dos tribunais de contas também estaria da mesma forma obstada, conforme consignou o c. STF nos MS 26.353/DF e 26.628/DF (fls. 1386/1390).*

13. *Considera, por último, que, em não se acatando as argumentações anteriores, que não seja exigida a devolução dos valores recebidos indevidamente. No que se refere aos quintos/décimos, já adianta que após 2011 estas parcelas não sofreram reajustes, segundo lhe foi informado pelo setorial de pessoal. E quanto aos efeitos da Decisão 2725/2014, ora recorrida, salienta que foi proferida em processo de fiscalização na Secretaria de Saúde (de nº 15.560/2012), não lhe podendo ser aplicada “uma vez que não integrou o polo passivo daquela relação processual” (fls. 1390/1393).*

14. *Demais disso, salienta que “a moderna jurisprudência de nossos Tribunais Superiores caminha no sentido de que valores recebidos de boa-fé por servidores, em razão, inclusive, de reforma de decisão judicial, não devem ser devolvidos, ainda mais por se tratar de verba de caráter alimentar” (fls. 1391).*

15. *Alfim, requer o provimento do recurso para “manter inalterada a sistemática de revisão das parcelas ‘Quintos’ e ‘Opção – 55%’ que integram os proventos do recorrente” ou, caso não atendido, que “seja dispensado da devolução de quaisquer valores que, porventura, haja recebido a esse título” (fls. 1393/1394).*

6. Em sua análise de mérito, a SEFIPE destacou, preliminarmente, que a Decisão recorrida se reporta apenas à transformação em VPNI das parcelas “Opção” e “Representação Mensal” eventualmente carregadas para a inativação, porquanto o inconformismo com o Parecer 861/2015-PRCON da PGDF (cópia de fls. 1399/1416), que trata das medidas a serem adotadas pela Administração “em consequência da declaração de inconstitucionalidade do art. 5º, parágrafo único, da Lei 4584/2011 – deve ser externada junto à própria Administração”, não podendo ser alcançado pelo efeito devolutivo “matéria sobre a qual a Corte não tenha deliberado”, não olvidando que a DIFIPE pretende incluir em roteiro de futuras auditorias os desdobramentos do resultado da ADI nº 2012.002.023.636-5, que tratou da inconstitucionalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

7. Apontou que o próprio Recorrente deixou assente que, após 2011 (edição da Lei 4584/11), não houve revisão dos valores pagos a título de quintos/décimos. Daí decorre que: “(i) *não há falar-se em dispensa de ressarcimento ao erário neste caso, posto que não teria havido pagamento indevido; (ii) resta afastado, também para este caso, o interesse processual, por não restar demonstrada a utilidade do recurso*”.

8. Salientou que as alegações: de que a aposentadoria está albergada pelos critérios da paridade e da integralidade (art. 7º da EC 41/2003) e de que as parcelas questionadas já integravam os proventos quando do julgamento da concessão pelo Tribunal não constituem óbices à transformação da parcela quintos/décimos em VPNI, visto que decorre de disposição legal (art. 5º da Lei 4584/11), o que também fundamenta a transformação em VPNI das parcelas “Opção 55%” e “Representação Mensal”, “conforme consta da Decisão 2725/2014, considerando a relação de acessoriedade destas em relação àquela”.

9. Ponderou que a transformação de parcelas em VPNI, como regra, visam a impedir decessos remuneratórios, no caso, com a manutenção da remuneração “no patamar em que se encontrava à época da edição da Lei 4584/11 (embora impedindo reajustes posteriores em face da inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 5º da referida lei)”.

10. Registrou que o colendo STF já dispôs no sentido de que a modificação do critério de cálculo de remuneração não ofende o direito adquirido, desde que não haja redução do **quantum** recebido pelo servidor”. Enfatizou que é certo que não se trata de alterar condições da concessão originária, “mas de adequar parcela dos proventos a disposição legal que incidiu no curso da aposentadoria e que sujeitou, indistintamente, servidores ativos e inativos”.

11. Ressaltou que não merece prosperar a alegação de que não integrou a relação processual instaurada no presente feito, porquanto o entendimento externado na Decisão combatida foi comunicado “a toda a Administração distrital (v. §3), assim como foi deferida ao servidor a possibilidade de se manifestar perante a Administração anteriormente à implementação de qualquer medida restritiva”.

12. Rechaçou a alegação de decadência, disposta no artigo 54 da Lei 9.784/99, repisando o entendimento do Tribunal no sentido de que o “referido dispositivo não tem o condão de obstar a atuação da Corte no exercício do Controle Externo da Administração pública (Decisão 1675/2003 – Processo 497/2002)”, trazendo à lume julgados do STF (MS nº 31.823/DF e MS nº 31472/DF) acerca do tema, com destaque para o seguinte:

Agravo regimental em mandado de segurança. 2. Decisão do Tribunal de Contas da União. Ilegalidade do ato de aposentação. Supressão, nos proventos, do pagamento do percentual relativo à URP de fevereiro/89 (26,05%) e ao gatilho salarial (Decreto-Lei 2.335/87), incorporados por decisão transitada em julgado. Possibilidade. Ato juridicamente complexo que se aperfeiçoa com o registro do Tribunal de Contas. 3. Decadência administrativa. Art. 54 da Lei 9.784/99. Inaplicabilidade. 4. Inexistência de ofensa ao direito adquirido, à segurança jurídica e à irredutibilidade de vencimentos. Não há direito adquirido a regime jurídico referente à composição dos vencimentos de servidor público. Modificações do contexto fático-jurídico em que foi prolatada a sentença. Incorporação em definitivo do percentual por lei. Preservação do valor nominal da remuneração. 5. Nova perspectiva. Coisa julgada relativa ao pagamento de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

vencimentos. Proteção jurídica não extensível, desde logo, ao pagamento de proventos. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. (MS 25777 AgR/DF; Relator: Min. GILMAR MENDES; Julgamento: 29/09/2015) grifamos

13. Anotou que, no caso, cuida-se, em síntese, da aplicação e do alcance da Lei 4.584/11, sendo que sequer transcorreu o quinquênio legal, *“ainda que sem considerar o trâmite da ADI 2012.00.2.023636-5, somente decidida recentemente”*.

14. Consignou, quanto ao pedido alternativo, de irrepetibilidade dos valores até então percebidos, que o Tribunal não determinou qualquer apuração ou devolução ao erário, o que entendeu *“deve prevalecer para o período pretérito à prolação da decisão recorrida”*, concluindo que o Recurso em voga não deverá ser provido, *“mantendo-se em todos os seus termos os itens II, III.2 e VIII da Decisão 2725/2014, consoante já assentado na Decisão 2287/2015”*.

15. Noticiou, por oportuno, que, em recente deliberação do e. TJDF, *“nos autos do MS 2015.002.020641-2 (fls. 1195/1230, 1341/1345, 1351/1374, 1470/1499), foram afastadas incidentalmente as Decisões 2725/2014 e 2287/2015 antes referidas”*, ao fundamento do Acórdão *“no fato de que a transformação em VPNI das parcelas ‘Opção’ e ‘Representação Mensal’, embora determinada pelo Tribunal, não estaria albergada em lei”*.

16. Depreendeu que, todavia, deve ser mantida a proposição de improvimento do Recurso ora examinada, tendo em conta que a questão não transitou em julgado, e, ademais, somente obriga a Administração em relação ao impetrante ali tratado, aliado ao fato de que não se discutiu o caráter de acessoriedade que fundamentou a Decisão da Corte ora atacada, bem como que, *“se não restou afastada a incidência da referida regra, e a lei ordenou a transformação em VPNI do principal (quintos/décimos), não haveria, smj, falar-se em omissão legislativa quanto ao acessório”*. Nesse sentido, finalizando, sugeriu ao e. Tribunal que:

I. tome conhecimento da instrução;

II. no mérito, negue provimento ao Pedido de Reexame apresentado pelo Sr. Arthur Coelho de Mello (fls. 1379/1420), mantendo em todos os seus termos os itens II, III.2 e VIII da Decisão 2725/2014, esclarecendo ao recorrente que a decisão recorrida não determinou repetição de indébito, o que se aplica para o período que a antecede;

III. autorize:

a) a ciência da decisão que vier a ser adotada ao recorrente e seu representante legal;

b) o retorno dos autos à SEFIPE para exame dos documentos de fls. 1438/1469.

17. Expostas as considerações externadas pela Instrução, cabe ressaltar, de antemão, que, na visão Ministerial, assiste razão à SEFIPE. As alegações ora apresentadas pelo Recorrente não têm o condão de alterar o deslinde da questão.

18. Vale relembrar que o **caput** do art. 5º da Lei nº 4.584/2011 determinou a transformação em VPNI da vantagem do art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 1.864/98. A Administração vinha aplicando tal transformação apenas à parcela de “quintos/décimos”. Pela Decisão recorrida, o Tribunal determinou que a alteração, para VPNI, teria que abranger também



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

as parcelas “Opção” e “Representação”, visto que estas somente eram passíveis de incorporação, juntamente com aquelas. Ou seja, que o acessório deveria seguir o principal, a partir da Lei.

19. De outra parte, em sede de ADI, recentemente decidida, houve a apreciação, tão-somente, do “parágrafo único” do citado artigo 5º daquela Lei nº 4.584/2011, o qual ditava o “critério de reajuste” da VPNI, que deveria seguir o do “*DF, CNE, ou outro símbolo de correspondência remuneratória*” de que originou, desvirtuando-se o caráter de “VPNI” que, de regra, acompanham os “reajustes gerais” e deixam de se “atrelar” ao cargo/símbolo de origem.

20. Portanto, como bem frisou a Instrução, o Parecer da PGDF que trata dos desdobramentos apenas do “parágrafo único”, acerca dos “critérios de reajuste”, não foi objeto de deliberação pelo Tribunal na Decisão nº 2.725/2014, e sim em sede de ADI (conforme fl. 647).

21. Consoante fls. 655, e seguintes, todos os Jurisdicionados foram cientificadas da Decisão TCDF, em decorrência de determinação expressa no julgado, inclusive a SEF/DF (fl. 749), a qual pertence o Recorrente. Ademais, o interessado tomou ciência do **decisum**, cujo efeito suspensivo ao Recurso, ainda, de forma precária, lhe garantiu o direito ao contraditório e à ampla defesa.

22. A aposentação pelos critérios da paridade integralidade não impede a adequação das parcelas dos proventos em conformidade com lei posterior, aplicável indistintamente aos ativos e inativos. A Jurisprudência pacífica do colendo STF converge no sentido de que “*servidor não tem direito adquirido a regime jurídico de reajuste da gratificação incorporada*”, podendo, inclusive, por força de lei, ser transformada em VPNI, conforme realçado pelo i. Magistrado no julgado de fl. 1.230, não havendo ofensa a “direito adquirido”. A inaplicabilidade aos servidores distritais da Medida Provisória nº 892/1995, tratada no MS nº 4300/95, objeto de alegação, também não se amolda ao fato (aplicação da Lei nº 4.584/2011, de origem distrital).

23. É certo, ainda, que permanece assente no Tribunal o entendimento acerca da inaplicabilidade do art. 54 da Lei Federal nº 9.784/1999, no sentido de obstar o exercício do Controle Externo na análise dos processos de aposentadorias, reformas e pensões, consoante outrora definido na Decisão nº 1.675/2003, posteriormente ratificada, sem embargo do contraditório e da ampla defesa, nas hipóteses realçadas na Decisão Normativa-TCDF nº 03/2011, não olvidando que, no caso, não se trata de reavaliação e/ou revisão da aposentadoria inicial do servidor, mas, sim, repita-se, de verificação de adequação dos pagamentos aos ditames da Lei nº 4.585/2011, cujos efeitos são aplicáveis também aos aposentados.

24. Demais considerações externadas pela Instrução também não merecem reparos, estando consonantes com o entendimento Ministerial.

25. Pelo exposto, opina este **Parquet** pelo acolhimento da sugestão ofertada pela Instrução, no sentido de se negar provimento ao Recurso em exame.

É o parecer.

Brasília, 14 de junho de 2016.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador