

---

# TCU – PROCEDIMENTOS PARA FISCALIZAÇÃO, APRECIÇÃO E REGISTRO DOS ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL E DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS, REFORMAS E PENSÕES Administrativo

---

Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti

Grupo II - Classe VII - Plenário

TC-011.559/1999-3

Natureza: Administrativo (Projetos de Instrução Normativa e de Resolução)

Órgão: Tribunal de Contas da União

Unidade: Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex

*Ementa: Resolução que estabelece procedimentos para fiscalização, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões pelo Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa que dispõe sobre o envio de informações relativas aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões ao Tribunal de Contas da União para fins de apreciação e registro. Aprovação com alterações. Considerações sobre o fundamento legal do ato concessório de aposentadoria, reforma ou pensão.*

## RELATÓRIO

O presente processo originou-se de requerimento formulado pelo Eminentíssimo Ministro Walton Alencar Rodrigues na Sessão Plenária de 01/09/1999, versando sobre a necessidade de se alterar a sistemática de fiscalização dos atos de admissão e concessão atualmente adotada por esta Corte.

2. Conforme preocupação externada pelo Sr. Ministro, o disciplinamento da matéria hoje vigente, consubstanciado na IN nº 16/97, permite que um ato considerado ilegal pelo controle interno subsista por um período de dez a quinze anos, com seus efeitos financeiros, antes de ser apreciado pelo Tribunal.

3. Essa situação decorre do fato de estar estabelecido na referida norma que os processos de admissão e concessão devem ser enviados ao TCU por meio magnético e ficar arquivados até que a unidade técnica competente realize auditoria nos órgãos e entidades públicas, a fim de verificar a legalidade dos atos praticados. Somente após essa auditoria, na qual são examinados todos os atos de admissão e concessão relativos a um determinado órgão, é que os respectivos processos são submetidos ao julgamento do Tribunal, que ordena ou nega o registro.

4. Em vista dessas razões, o Plenário aprovou a adoção das seguintes medidas:

1) determinação à antiga Seinf no sentido de que:

a) fosse desenvolvido aplicativo no Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões - Sisac capaz de efetuar a identificação automática dos atos de admissão e concessão com parecer pela ilegalidade emitido pelo controle interno, bem como a indicação de acumulação ilegal de cargos ou empregos, e que, após essa etapa, fosse providenciada a imediata autuação e disponibilização para a unidade técnica competente;

b) envidasse esforços para integrar o Sisac com bancos de dados da administração federal, estadual e municipal, a fim de aprimorar o controle sobre a acumulação ilegal de cargos e empregos;

2) determinação à então 2ª Secex e às demais unidades técnicas que instruem processos de admissão e concessões no sentido de que seja dada prioridade à instrução dos processos com proposta de ilegalidade;

3) fixação de prazo de 60 (sessenta) dias para que a 2ª Secex apresentasse proposta de alteração da IN nº 16/97, contemplando os aspectos então tratados e outros voltados para o aperfeiçoamento da sistemática.

5. Como resultado dos trabalhos desenvolvidos em conjunto pelas unidades técnicas, a antiga 2ª Secex elaborou minucioso relatório tratando dos principais pontos objeto das determinações acima referidas, a saber, a autuação automática de atos com parecer do controle interno pela ilegalidade, a detecção de atos com acumulação ilícita de vantagens ou cargos e a alteração da IN nº 16/97.

6. Quanto ao primeiro aspecto, isto é, a pronta autuação de atos com parecer pela ilegalidade, informou a unidade técnica que o respectivo aplicativo foi concluído, ficando o Serviço de Protocolo e Expedição responsável pelo capeamento e tramitação dos processos à 2ª Secex. De sua vez, ficou o Serviço de Administração da 2ª Secex encarregado do controle da remessa dos processos às unidades técnicas conforme a clientela.

7. Já no tocante à verificação de acumulação ilegal, entendeu a unidade técnica que o aplicativo voltado para a tarefa deveria ser implementado em fase posterior à aprovação da norma proposta, visto que este envolveria não só a efetivação de melhorias no Sisac, mas também o desenvolvimento de outras ferramentas de fiscalização. Não obstante esse particular, foi ressaltado que a 2ª Secex já vinha utilizando um sistema de análise prévia dos atos de admissão, apelidado de “sisaquinho”, o qual deverá ser também incorporado ao novo Sisac.

8. Finalmente, com respeito à alteração da IN nº 16/97, a unidade técnica entendeu cabível formular projeto de instrução normativa, incluindo, entre outros aspectos, modificações na terminologia técnico-jurídica atualmente adotada, definição formal do objeto das fiscalizações e implantação da análise informatizada de atos.

9. Nesse contexto, a principal inovação introduzida pelo projeto foi o estabelecimento da distinção entre os atos de alteração do fundamento legal da concessão e as alterações referentes a vantagens, a fim de que os primeiros fiquem sujeitos a registro e os demais submetidos à fiscalização a partir do acesso ao Siape ou a sistemas de folha de pagamento.

10. A distinção acima referida estaria baseada na definição do que viria a ser o fundamento legal do ato concessório, conforme manifestação da Sra. Assessora da então 2ª Secex, vazada nos seguintes termos (grifo no original):

“22. (...) prossigo com o raciocínio de que tais atos são formados a partir do preenchimento prévio de requisitos objetivos e subjetivos, para ao final, pretender o convencimento de que pode o Tribunal delimitar, na norma em questão, quais atos devam ser enviados para fins de registro e quais atos serão submetidos à fiscalização.

23. Para que o servidor ou pensionista possam usufruir do direito à aposentadoria ou pensão, respectivamente, deverão comprovar que preenchem os requisitos exigidos em lei. Estes requisitos são os constantes do regime institucional vigente à época da concessão.

24. A faculdade de exercer ou não este direito está prevista na própria lei. À exceção da aposentadoria por invalidez e a compulsória, as quais independem da vontade do beneficiário, os “regimes institucionais” sob os quais se fundam o direito à aposentadoria e pensão apontam, *numerus clausus* quais as “opções” de direito.

25. Podemos considerar, sem prejuízo da legislação especial, que vigoraram no país os seguintes regimes institucionais regulando o direito de aposentadoria do servidor público federal:

O **regime institucional** do Decreto-Lei nº 1.713/39;

O **regime institucional** da Lei 1.711/52;

O **regime institucional** da Lei nº 8.112/90;

26. A partir de 16.12.1998, o **regime institucional** da Emenda Constitucional nº 20/98 altera substancialmente os fundamentos legais para aposentadoria, mantendo-se a Lei nº 8.112/90 intacta no que não seja conflitante com o texto da Emenda.

27. Nos quatro regimes institucionais citados para usufruir o direito de aposentadoria o servidor deveria preencher requisitos pré-definidos, NEM MAIS, NEM MENOS. A lei é taxativa, pois que se rege, também, pelo regime de direito estrito.

28. Relativamente ao fato de possuir o servidor, ou não, outros direitos, paralelos, acessórios, em nada afetaria o seu direito principal de aposentadoria.

29. Chamo aqui de direitos paralelos e acessórios os direitos a vantagens estatutárias, pecuniárias, de caráter individual, dos quais o servidor viria a usufruir se passasse para a inatividade, v.g.: art. 184, da Lei nº 1711/52 ou 192, da Lei nº 8.112/90.

30. Estes direitos acessórios são inscritos nos atos de aposentadoria para fins de caracterizar os parâmetros de cálculo dos proventos. Não podem ser confundidos com o direito principal e, por isso mesmo, não são direitos que impedem ou acionam o direito a aposentadoria.

31. A proposta de que o Tribunal reveja seu entendimento acerca do conceito de “fundamento legal das concessões” passa longe da dispensa do

exame das respectivas alterações, relativas às modificações de vantagens estatutárias de caráter individual. A meu ver, a ótica com que são tratados os atos de alteração é que precisa ser modificada, no sentido de que sejam tratados como **atos geradores de despesa** a serem examinados através de procedimento específico de fiscalização.

32. Temos, então, que **dizer**, em caráter normativo, que o objeto da fiscalização continua o mesmo: **legalidade das despesas com concessões**. Mas dizer, também, que o **trato das informações** encaminhadas ao Tribunal será diferenciado.”

11. Outras modificações foram também sugeridas, como se segue:

- a) indicação da Tabela de Códigos de Fundamentos Legais do Sisac como referencial dos atos sujeitos a registro;
- b) regulamentação dos meios de coleta de dados do Sisac para se admitir a utilização de transmissão eletrônica e meio magnético;
- c) autorização ao controle interno para que delegue competência a servidores das unidades de pessoal dos órgãos e entidades jurisdicionados para executar tarefas de sua alçada relativas aos atos de desligamento de servidores;
- d) inclusão de dispositivo tratando da responsabilidade pelo uso indevido do sistema;
- e) definição dos parâmetros financeiros que deverão constar do relatório semestral a ser encaminhado pelo controle interno e pelas unidade de pessoal;
- f) alteração na forma de contagem dos prazos para cadastramento de admissões, fazendo-se essa contagem a partir da data de efetivo exercício, ao invés da data da posse do interessado;
- g) definição da competência das unidades do Tribunal envolvidas na área;
- h) autuação automática e exame individualizado dos atos que contenham indícios de irregularidades;
- i) implantação de mecanismos de fiscalização informatizada;
- j) análise simplificada dos processos constituídos antes da vigência da IN TCU nº 16/97;
- k) destaque dos atos integrantes de processo consolidado a partir de proposta do Ministério Público ou determinação do Relator;
- l) oitiva do Ministério Público nos casos de diligência e audiência;
- m) registro no Sisac dos resultados das fiscalizações de atos não sujeitos a registro e de inspeções, bem como dos casos de imputação de multa aos responsáveis;
- n) possibilidade de se encaminhar processo convencional para complementar a análise dos atos autuados automaticamente.

12. Ao finalizar a proposta, a unidade técnica deixou registrado que a aprovação da nova norma implicará o aperfeiçoamento do Sisac, prevendo-se os seguintes ganhos, entre outros, quanto à eficácia técnico-operacional e do controle:

- a) acesso rápido e eficiente ao Sisac pelos usuários externos;

b) acesso a mais informações do Sisac pelos usuários internos mediante extratores, incluindo aqueles voltados para detectar falhas ou irregularidades nos atos inseridos no sistema;

c) integração com outros órgãos da administração por meio do acesso ao Siape e aos sistemas de folha de pagamento;

d) aumento no número de fiscalizações a partir dos dados obtidos com extratores do Sisac para detectar falhas ou irregularidades em atos sujeitos a registro;

e) rapidez na detecção de irregularidades via análise informatizada de atos;

f) priorização da análise dos atos com falhas ou irregularidades por intermédio do exame de *per si*.

13. Após a análise da matéria no âmbito da 2ª Secex, o estudo resultante foi enviado para a Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex. Entretanto, em vista da edição da Resolução nº 140/2000, que modificou a estrutura e as competências das unidades técnicas do Tribunal, o titular daquela Secretaria-Geral considerou necessário remeter o trabalho para a Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefip, unidade sucessora da antiga 2ª Secex em suas atribuições, com a finalidade de se efetuar as adaptações pertinentes.

14. Em despacho datado de março de 2001, o Sr. Secretário da Sefip registrou ter efetuado alterações no texto original, entre as quais :

a) separação do texto em três normativos, de acordo com a matéria:

instrução normativa, abrangendo a matéria de interesse externo, em especial a normatização da atuação do controle interno e das unidades de pessoal;

resolução, disciplinando a apreciação, fiscalização e registro dos atos de admissão e concessão no âmbito do Tribunal;

portaria, contendo o disciplinamento referente à distribuição das atividades resultantes da apreciação, fiscalização e registro dos atos de admissão e concessão pelas secretarias do Tribunal;

b) inserção de dispositivos:

- na instrução normativa, artigo que:

- trata das matérias que não serão apreciadas pelo Tribunal, aproveitando-se o texto da Resolução nº 187/77 (revogada);

- revoga expressamente a IN nº 16/97;

- na resolução, artigo que:

- revoga as Resoluções nºs 221, de 13/06/85 e 243, de 23/05/90;

- dispõe quando o Tribunal denegará o registro dos atos de admissão e concessão;

- estabelece as matérias que serão fiscalizadas pelo Tribunal;

c) alteração da ementa da instrução normativa.

15. No âmbito da Secretaria Adjunta de Fiscalização - Adfis, a nova proposta elaborada pela Sefip foi cotejada com a anterior, tendo sido objeto de instrução, que recebeu o endosso do Sr. Secretário Adjunto.

16. Transcrevo, a seguir, parte do exame realizado pela Adfis, por abranger os principais aspectos normativos tratados nos projetos de resolução e de instrução normativa:

**“8. Redefinição do conceito de alteração do fundamento legal da concessão – Minuta de Resolução, art. 8º, § 2º**

**8.1** Uma das principais alterações apresentadas por esta proposta consiste na redefinição do conceito de alteração do fundamento legal da concessão, questão crucial para a validade das demais disposições constantes dos normativos.

**8.2.** O inciso III do art. 71 da Constituição Federal estabelece como competência do Controle Externo, exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União:

“III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.”

**8.3** A IN 16/97, diante da dificuldade interpretativa permitida pelo genérico texto constitucional, traduziu a norma de forma ampliativa e tratou da mesma maneira as alterações do direito em que se funda a concessão e as alterações pecuniárias. Ou seja, todas as alterações do ato concessório têm condão de modificar o fundamento legal da concessão. Assim, só foram considerados como não alteração do fundamento legal do ato concessório os reajustes gerais de vencimentos, senão veja:

“Art. 3º - Parágrafo único. O acréscimo aos proventos de novas parcelas, gratificações ou outras vantagens de qualquer natureza, ou a introdução de novos critérios ou bases de cálculo dos componentes do benefício, não previstos no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal, ou por este já apreciado e registrado, constituem alteração de seu fundamento legal, quando se caracterizarem como vantagem pessoal e individual, do servidor público civil ou militar de que resulte, necessariamente, alteração do ato concessório.”

**8.4** Essa conceituação, apresentada quando da redação do texto da IN 16/97, traduziu o receio dos Ministros à época, quanto à possibilidade de não se sujeitarem ao controle do Tribunal as alterações de natureza pecuniária que constituíssem vantagem individual. As justificativas dos Ministros foram transcritas às fls. 35 a 38.

**8.5** A presente proposta pretende devolver à disposição constitucional seu real sentido, eximindo do registro, mas não do controle, as alterações de vantagens individuais, conforme ficou estabelecido no § 2º do art. 8º do Projeto de Resolução:

“Não são autuados os atos que tratem de acréscimo de novas parcelas, gratificações ou outras vantagens de qualquer natureza, da introdução de novos critérios ou base de cálculo dos componentes do benefício, não previstos no ato concessório inicial, que se caracterizarem como vantagem pessoal e individual, do servidor público civil ou militar, que já se encontrem na base de dados do Sisac e submetidos à fiscalização informatizada.”

**8.6** Ora, ainda que as alterações pecuniárias não se sujeitem a novo registro, não se eximem do controle, uma vez que o TCU tem a competência constitucional de fiscalizar quaisquer recursos federais (art. 70. parágrafo único da Constituição Federal).

**8.7** Com a sistemática apresentada nesta proposta de que a fiscalização da área de pessoal, aí incluídos os atos sujeitos a registro e quaisquer despesas com pessoal, será realizada principalmente de forma informatizada (ver item 9), não há como temer que tais alterações fiquem isentas de controle. Ao contrário, este poderá ser ainda mais eficaz, na medida em que qualquer aumento de gastos com pessoal pode ser detectado no SISAC, SIAPE ou banco de dados de folha de pagamento (que deve ser enviada ao Tribunal em meio magnético, nos termos do art. 14 do Projeto de IN). Veja, então, em suma, a explicação da assessoria da antiga 2ª Secex (fls. 39):

“A delimitação clara e concisa dos fundamentos legais de atos iniciais e de alteração sujeitos a registro pelo Tribunal significará segurança e confiabilidade do sistema e da própria fiscalização a cargo do Tribunal. Além disso, (...) as informações referentes aos atos de alteração que digam respeito a inclusão/exclusão de vantagens estão disponíveis no Banco de Dados do SIAPE e nas Folhas de Pagamento que, acessadas pelo Tribunal, poderão ser fiscalizadas com muito mais eficiência e eficácia.”

**8.8** Além disso, há previsão no Projeto de Resolução (art. 12) para que as despesas decorrentes de vantagens que não alteraram o fundamento legal dos atos concessórios, segundo o conceito aqui proposto, previsto no § 2º do art.8º, possam constituir, também, objeto de auditoria in loco quando as fiscalizações informatizadas não forem suficientes.

## **9. Fiscalização informatizada**

**9.1** A nova sistemática adota como principal forma de fiscalização o aproveitamento dos recursos de informática que permitam tratar os dados inseridos nos sistemas. Assim justifica a assessoria da antiga 2ª Secex (fls. 45):

“A redação original da IN 16/97 elege as auditorias como o ‘procedimento mestre’ da fiscalização do Tribunal da área de admissões e concessões. Na prática tal procedimento não demonstrou ser suficientemente apto a cobrir todo o universo de atos sujeitos a fiscalização. A partir de tal constatação e, ainda, verificando-se a necessidade de serem instituídos mecanismos mais ágeis de fiscalização, é que na presente proposta destacamos como principal procedimento de fiscalização o meio informatizado, ficando as

auditorias e inpeções como procedimentos complementares do controle a cargo do Tribunal”

**9.2** Todas as informações necessárias à fiscalização dos atos de admissão e concessão estão inseridas nos sistemas do Tribunal; basta que desenvolvamos as ferramentas adequadas para extraí-las e para comparar os dados remetidos via SISAC com os dados do SIAPE e das Folhas de Pagamento, atuando de forma muito mais eficaz na fiscalização da área de pessoal.

(...)

## **10. Críticas automáticas do SISAC – Minuta de Instrução Normativa, art. 8º e Minuta de Resolução, art. 7º**

**10.1** Assim determina o § 3º do art. 8º do Projeto de IN, in verbis:

“As informações transmitidas ao Tribunal de Contas da União por meio eletrônico ou magnético devem ser criticadas pelo Sisac quanto à conformidade com o manual de instrução.”

**10.2** Essas críticas de conformidade irão identificar incompatibilidades entre códigos e campos preenchidos inadequadamente, e os atos correspondentes serão encaminhados aos órgãos de controle interno para o saneamento das falhas.

**10.3** Além disso, haverá críticas de legalidade com base em parâmetros previamente definidos para o sistema, que separarão os atos por tipo e por órgão, agrupando-os em grupos, conforme previsto no art. 7º do Projeto de Resolução:

“(…) I – grupo I: atos sem indícios de irregularidade;

II – grupo II: atos com parecer do controle interno pela ilegalidade;

III – grupo III: atos com indícios de acumulação indevida de cargos ou de vantagens;

IV – grupo IV: atos de admissão com inconsistência de dados;

V – grupo V: atos de concessão com inconsistência de dados (...).”

**10.4** Essa distinção em grupos determina se o ato será submetido a procedimentos minuciosos de fiscalização e atuação imediata para análise preferencial por parte da unidade técnica (ver item 11), ou se será examinado de forma simplificada, uma vez que não apresenta indícios de irregularidade.

(...)

## **11. Trato dos atos com parecer do controle interno pela ilegalidade ou que apontem para acumulação ilícita – Minuta de Resolução, art. 7º e art. 8º, § 2º**

**11.1** Em cumprimento ao item 3 da determinação plenária que deferiu a requisição do Exmo. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES (Ata nº 39 de 01/09/1999, fls. 1/3), estão contemplados no projeto de Resolução (art. 7º e art. 8º, § 2º) dispositivos que prevêm a identificação automática dos atos com parecer do controle interno pela ilegalidade e dos atos com indícios de acumulação indevidas de cargos ou de vantagens. Esses atos serão autuados



automaticamente e disponibilizados para exame imediato por parte da SEFIP, de forma que a atuação do Tribunal estará dando prioridade à análise dos atos com indícios de irregularidades e prevenindo que tais atos perdurem durante anos causando prejuízo ao erário, como vem acontecendo na sistemática atual.

## **12. Do exame individualizado de atos – Minuta de Resolução, art. 9º e art. 10**

**12.1** A presente proposta vem ampliar os casos em que os atos podem ou devem ser analisados de *per si*. À hipótese singular prevista na IN 16/97 (caput do art. 32), “processos constituídos nos moldes convencionais ou de acordo com a Res. TCU nº 255/91”, em que o relator poderia requisitar o exame individualizado, foram acrescentadas outras cinco hipóteses de atos que podem ser analisados de *per si*, a critério do relator ou por proposta da unidade técnica (Resolução, art. 9º):

- “(…) I – com parecer do controle interno pela ilegalidade;
  - II – nos quais o sistema aponte indícios de acumulação indevida de cargos ou vantagens;
  - III – que sejam objeto de denúncia ou representação;
  - IV – concedidos com grave violação a dispositivo legal;
  - V – cuja demora na instrução possa acarretar grave prejuízo ao erário.
- (...)”

**12.2** Além disso, o Ministério Público pode requerer, também, o destaque para exame individualizado de quaisquer atos sujeitos a registro (art. 10), quando não concordar com a proposta da unidade técnica. Ou seja, a presente proposta permite que Ministro-Relator, Ministério Público ou a própria unidade técnica façam o destaque de ato do processo já constituído para análise minuciosa ou para saneamento de falhas, enquanto os demais atos ficam liberados para julgamento.”

17. Em adição aos pontos abordados acima, o parecer da Adfis trouxe a lume outros ajustes propostos pela Sefip na sistemática de fiscalização, conforme idealizado pelos projetos:

- a) exame mais célere dos atos constituídos nos moldes convencionais e da Resolução nº 255/91 por meio de análise de *per si* e submetidos a procedimento de fiscalização simplificada, preferencialmente informatizada (minuta de resolução, arts. 19 a 22);
- b) realização de diligências quando forem constatadas falhas ou irregularidades de menor gravidade (minuta de resolução, arts. 26 e 28);
- c) alteração da forma de contagem do prazo para inclusão dos atos de admissão, passando a unidade de pessoal a ter sessenta dias para fazer o cadastramento do ato a partir do efetivo exercício (minuta da instrução normativa, art. 9º, inciso II);
- d) autorização para que o controle interno prorogue o prazo de resposta de suas diligências dirigidas às unidades de pessoal (minuta de instrução normativa art. 12, §4º);

e) autorização para que a unidade de pessoal envie diretamente ao Tribunal os atos de desligamento, desde que autorizada pelo respectivo controle interno (minuta de instrução normativa, art. 9º c/c art. 7º);

f) eliminação do relatório semestral de despesas de pessoal referido na alínea “e” do item 11 retro, tendo em vista que os respectivos dados passam a ser disponibilizados via acesso direto do Tribunal aos sistemas de pessoal e de folha de pagamento das unidades jurisdicionadas;

g) desnecessidade de oitiva obrigatória do Ministério Público nos casos de diligência e audiência.

18. O presente processo foi, em seguida, encaminhado ao Secretário-Geral de Controle Externo, que o enviou à Presidência do Tribunal para sorteio de relator.

19. Efetuado o sorteio, a relatoria coube ao Ministro Benjamin Zymler, o qual agora sucedo.

20. Finalmente, ressalto que, submetidos os projetos aos Senhores Ministros, não foram apresentadas emendas ou sugestões.

É o relatório.

## PARECER

Conforme destacado nos pareceres acostados aos autos, atualmente tramitam no Tribunal processos de exame de admissões e concessões formalizados sob três sistemáticas distintas.

2. Em primeiro lugar, há os processos ditos convencionais, ou seja, aqueles processos constituídos até 1991, contendo os autos originais do processo administrativo e cuja análise vem sendo realizada da forma tradicional.

3. Com a edição da Resolução nº 255/91 e da IN nº 02/93, foi implantada a primeira versão do Sistema Sisac, que instituiu formulários padronizando as informações referentes a concessões e admissões, enviadas a esta Corte pelos órgãos e entidades jurisdicionados. Em que pese a simplificação na documentação integrante do processo, nenhuma modificação foi introduzida na maneira de se examinar os referidos atos.

4. A partir de 1997, editou-se a IN nº 16/97, que passou a condicionar a análise dos atos de admissão e concessão à realização prévia de auditoria nas respectivas unidades jurisdicionadas. Assim, à análise dos processos já autuados vieram se somar as tarefas que deveriam ser executadas sob a égide desse novo enfoque, agora auxiliadas por uma segunda versão do Sisac.

5. Os efeitos da coexistência dessa multiplicidade de sistemáticas foram bem destacados nas manifestações trazidas aos presentes autos: o acúmulo de estoque de processos e a demora na apreciação dos atos de concessão e admissão, acarretando a continuidade de situações ilegais e o retardamento na adoção das medidas necessárias para se fazer estancar a realização de gastos indevidos pela Administração Pública.

6. Início, pois, discutindo o primeiro aspecto levantado pela proposta ora apresentada, isto é, a definição dos atos que devem estar sujeitos a registro.

7. Como se sabe, o art. 71, inciso III, da Constituição Federal determina que sejam registrados os atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, bem como as eventuais alterações procedidas no fundamento legal do ato inicial. Temos, portanto, que a definição de quais atos devem estar sujeitos a registro depende da delimitação precisa do que vem a ser “fundamento legal do ato concessório”.

8. Conforme a proposta da Sefip, o fundamento legal do ato concessório vincula-se a um único direito, ou seja, o direito de passar à inatividade ou de receber a pensão. Desse modo, quaisquer parcelas ou vantagens de caráter individual constituir-se-iam em direitos acessórios balizadores do cálculo dos proventos ou das pensões.

9. Nessa perspectiva, a competência do Tribunal seria exercida em duas frentes: o registro do direito principal e a fiscalização dos direitos acessórios como atos geradores de despesa.

10. Esse tratamento dispensado à matéria teria o objetivo de agilizar o exame da legalidade dos atos de concessão para fins de registro e estaria expresso no texto original dos projetos de instrução normativa e de resolução, nos termos dos artigos 3º e 8º, § 2º, respectivamente:

“Art. 3º Os atos de alteração que tratem de acréscimo de novas parcelas, gratificações ou outras vantagens de qualquer natureza, da introdução de novos critérios ou base de cálculo dos componentes do benefício, não previstos no ato concessório inicial, quando se caracterizarem como vantagem pessoal e individual, do servidor público civil ou militar, devem ser disponibilizados ao Tribunal, para fins de fiscalização, pelos órgãos jurisdicionados por meio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - Siape ou folha de pagamento.

Art. 8º.....

§ 1º.....

§ 2º Não são autuados os atos que tratem de acréscimo de novas parcelas, gratificações ou outras vantagens de qualquer natureza, da introdução de novos critérios ou base de cálculo dos componentes do benefício, não previstos no ato concessório inicial, que se caracterizarem como vantagem pessoal e individual, do servidor público civil ou militar, que já se encontrem na base de dados do Sisac e submetidos à fiscalização informatizada.”

11. Devo, entretanto, discordar da Sefip.

12. De Plácido e Silva conceitua fundamento legal como a razão de ser das coisas ou o motivo justificativo das ações, quando estes encontram apoio ou decorrem de princípio instituído em lei<sup>1</sup>. Estendendo essa definição para os atos concessórios

<sup>1</sup> *In* Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro: ed. Forense, 20ª ed., 2000

de aposentadoria, reforma e pensão, observo que, para o beneficiário, o fundamento legal da concessão é o dispositivo da lei no qual se funda seu direito, enquanto que, para a Administração, é a regra jurídica que autoriza a prática do ato administrativo de concessão.

13. Assim, entendo que, no caso das aposentadorias e reformas, o fundamento legal do ato concessório reflete mais do que o simples direito de o servidor passar à inatividade, quando preenchidos determinados requisitos estabelecidos em lei; na verdade, o fundamento legal espelha o direito do servidor de **receber proventos sem que haja a respectiva contraprestação laboral contemporânea**, desde que cumpridas as exigências legais para tanto.

14. Tenho, então, como indissociáveis o **direito à inatividade** e o **direito aos proventos**, posto que esses dois direitos são **simultaneamente** incorporados ao patrimônio jurídico do servidor inativo. Tal noção é bem expressa nas palavras de Marcello Caetano, que conceitua a aposentadoria, conforme se segue:

“Chama-se aposentação (ou reforma, para os militares) ao ato pelo qual **o funcionário é dispensado definitivamente do exercício de funções públicas mediante a atribuição de uma pensão vitalícia** cuja importância é proporcional ao número de anos de serviço prestado ou correspondente a sacrifícios extraordinários feitos pelo interesse geral.”<sup>2</sup> (Grifei.)

15. A percepção acima se torna mais clara ao colacionarmos os dizeres de Francisco Campos, que analisa o tema da seguinte maneira:

“O direito à aposentadoria e, por conseguinte, **o direito aos proventos da inatividade**, se adquire no momento em que se integram os elementos exigidos por lei para que o funcionário faça jus à sua concessão. Decorrido o lapso de tempo de exercício no cargo, verificada a invalidez do funcionário ou outra qualquer condição a que esteja sujeito o benefício da aposentadoria, **o funcionário adquire o direito à sua concessão nos termos e com as vantagens constantes da lei então em vigor. O direito à aposentadoria e, em consequência, o direito às vantagens ou aos proventos dela decorrentes, transita do estado eventual, ou de expectativa de direito, a direito atual ou adquirido.**

No momento em que o funcionário reúne os requisitos exigidos pela lei para que ele possa desfrutar do benefício da inatividade remunerada, estabelece-se entre ele e o Estado uma relação jurídica, de conteúdo concreto e definido, ou se origina em seu favor um direito de crédito contra o Estado, ou o de haver deste, sem o correspondente da prestação do serviço, a continuação do pagamento das vantagens da atividade, se a lei em vigor naquele momento não estipula à inatividade vantagens inferiores à da atividade.

(...)O direito à aposentadoria nasce, portanto, no momento em que se verificam todos os elementos de que a lei faz depender a sua concessão. **Nesse momento, o funcionário adquire um direito contra o Estado, ou o direito**

<sup>2</sup> *Apud* OLIVEIRA, J. E. Abreu de. Aposentadoria no Serviço Público. Rio de Janeiro: Ed. Livraria Freitas Bastos, 1970, p. 5.

**de ser colocado na inatividade com as vantagens asseguradas na legislação em vigor ao tempo em que o direito foi adquirido.**<sup>3</sup> (Grifei.)

16. Deflui do exposto que o direito à inatividade e o direito aos proventos são interdependentes: um não sobrevive sem o outro. Assim, não há aposentação sem proventos, nem proventos sem aposentação. Logo, não há lógica alguma em se dissociar a inativação do servidor dos efeitos financeiros dela advindos, uma vez que a ampliação da esfera jurídica do beneficiário pretendida pelo ato concessivo de aposentadoria ou reforma é exatamente essa: o recebimento de proventos sem a concomitante prestação laboral.

17. No que toca à Administração, deve ser ressaltado que a prática do ato administrativo de concessão de aposentadoria ou reforma realiza no mundo dos fatos tanto o direito à inatividade, como o direito à percepção dos proventos. Conseqüentemente, os dois elementos - inativação e proventos- fazem parte da essência do ato. Preleciona nesse sentido J. E. de Abreu Oliveira, para quem:

“Na aposentação, o objeto lícito e possível, **o conteúdo do ato administrativo é duplo: o afastamento do serviço e a pensão vitalícia.** A obrigação, que o Estado assume, de continuar a prover a subsistência do funcionário, desligando-o do serviço, corresponde ao resultado prático perseguido, a causa, a conseqüência, o efeito jurídico, o conteúdo mesmo, do ato.

Com efeito, poderá o legislador atribuir a competência do ato a autoridades outras que não as atualmente designadas; nada obsta a que se prescreva uma forma diferente; os motivos ou pressupostos da concessão são modificáveis. E até aí, só elementos naturais, não a essência mesma do ato, estariam atingidos. **Todavia, já não será ‘aposentadoria se não há provento ou pensão, isto é, ‘a remuneração por serviços prestados’, a par da cessação do exercício do cargo.**”<sup>4</sup> (Grifei.)

18. No caso das pensões, a correlação dos direitos é mais evidente do que no tocante às aposentadorias, visto que a incorporação simultânea do direito de ser beneficiário e do direito aos valores da pensão faz parte da própria substância do instituto. Ocorrendo a morte do servidor, não basta a seus dependentes verem reconhecida a sua qualidade de beneficiários; tal reconhecimento há de vir acompanhado da garantia de recebimento de uma quantia correspondente à remuneração ou ao provento recebido pelo instituidor nos termos do art. 215 da Lei nº 8.112/90 e do art. 71 da Lei nº 6.880/80. Em conseqüência, negar o entrelaçamento dos direitos envolvidos é ignorar o fim último ao qual se dirige essa modalidade de concessão, ou seja, amparar os dependentes do servidor falecido.

19. Portanto, a viabilização dos direitos envolvidos e da prática do respectivo ato pela Administração exige que o fundamento legal do ato concessório seja abrangente, devendo necessariamente incluir os dispositivos que autorizam o servidor

<sup>3</sup> *Apud op. cit.* p. 302.

<sup>4</sup> *Op. cit.* p. 09.

a se afastar do serviço, ou o beneficiário a receber a pensão, e aqueles que estruturam os respectivos estímulos ou benefícios pensionais.

20. Nesse contexto, observo que a tese supra se coaduna com diversos julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, consoante exponho a seguir.

21. Em se tratando de aposentadorias, é indicativo dessa diretriz o entendimento manifestado pelo STF de que não cabe ao TCU incluir ou retirar parcelas das concessões submetidas ao exame de legalidade para fins de registro, uma vez que tal procedimento equivale a alterar o ato concessório. A esse respeito, faço referência ao conteúdo de alguns dos inúmeros julgados daquela Corte (MS-21.466, RMS-14.424, CJ-6983, MS-11180, entre outros), sintetizados nas ementas que reproduzo abaixo:

-RMS-14615

“Aposentadoria. A decisão do Tribunal de Contas concedeu a vantagem, que não constava do ato administrativo levado a efeito pelo registro. Inovação do ato administrativo. Recurso desprovido.”

-CC-6987

“Conflito de jurisdição ou de atribuição inexistente: dissídio entre TRT e TCU acerca da composição dos proventos de Juiz classista: não conhecimento. **A divergência sobre a legalidade da inclusão de determinada verba nos proventos de juiz classista - negada pelo ato do TRT, que o aposentou, mas considerada devida pelo Tribunal de Contas da União -**, não substantiva conflito de jurisdição, dado que nem o TRT, único órgão judiciário envolvido, pretende exercer jurisdição no procedimento administrativo de aposentadoria “de quo”; nem conflito de atribuições, como demonstrou o parecer, eis que **diversas e inconfundíveis as áreas de atuação nele** do TRT, que age como órgão de administração ativa, **e do TCU, como órgão de controle de legalidade, sem poder, contudo, para alterar o ato controlado.** A inexistência do conflito de atribuições dispensa o exame da questão suscitada da competência implícita do STF para julgá-lo, quando, existente, nele se envolva o TCU, órgão sujeito diretamente a sua jurisdição.”

-RCL-382

“Reclamação. Decisão do STF, em mandado de segurança, que afirmou a competência do Tribunal de Contas da União para dizer da legalidade ou não da aposentadoria, sem que lhe seja possível promover alterações, no ato respectivo, à conta de aplicar o acervo normativo superveniente. Ressalvada ficou a Administração, entretanto, a possibilidade de reexaminar a matéria, se assim entendesse. Não despreza ao acórdão do STF a decisão do TCU que determina a restituição do processo a repartição de origem, em diligência, para que a Administração se manifeste sobre a aplicabilidade, no caso, de orientação firmada pela Seplan. Reclamação improcedente.”

**22. A partir do exposto, é de se deduzir que, como a inclusão ou a retirada de parcelas dos proventos altera o ato de concessão, então a outorga dessas frações pecuniárias também integra o ato. Por via reflexa, o suporte legal relativo às parcelas faz parte do fundamento legal do ato concessivo.**

23. Ademais, o raciocínio de que o fundamento legal do ato de aposentadoria refere-se não só à inativação em si, mas também ao cálculo dos proventos, é matéria já pacificada no âmbito do Pretório Excelso, conforme se depreende de excertos de vários votos proferidos naquela Casa, como se segue (grifo nosso):

- Voto do Ministro Eloy da Rocha no RE-69.835:

“(…) os atos julgados ilegais não configuravam simples melhorias posteriores, senão importavam novações, retificações ou reformulações, **refazimentos dos atos de aposentadoria, com a inclusão de novas parcelas nos proventos dos aposentados, participando da natureza das concessões iniciais.**”

- Voto do Ministro Octavio Gallotti, no MS-21.625:

“Ao Tribunal de Contas da União, compete apreciar a legalidade das concessões de aposentadoria (art. 71, III, da Constituição). Estava, portanto, livre para determinar-lhe o registro (como efetivamente resolveu, no caso dos autos) ou recusá-lo pelo suposto fundamento de que os proventos, segundo a lei aplicável, não se deveriam limitar ao padrão ‘DAS-5’, mas sim elevar-se ao ‘DAS-6’, como pretende o impetrante.

(…)

Objetiva, pois, o impetrante, impugnar esse título de proventos, que integra a concessão de aposentadoria e serve precisamente de objeto ao registro ordenado pelo Tribunal de Contas. E assim age, o Impetrante, no claro e declarado propósito de alcançar a elevação da base de cálculo dos proventos, do padrão ‘DAS-5’, para o ‘DAS-6’.”

- Voto do Ministro Moreira Alves, exarado no MS-21.462, impetrado por Procurador da República contra decisão do TCU, que negou ao servidor, no processo de concessão de sua aposentadoria, o direito de receber proventos correspondentes ao cargo de Subprocurador-Geral da República, com o acréscimo do percentual de 20%, que lhe vinha sendo pago com base no art. 184, inciso II, da Lei nº 1.711/52:

“No caso presente, **trata-se de alteração de fundamento legal da concessão de aposentadoria**, alteração essa que está sujeita ao mesmo julgamento de legalidade a que está submetido o ato originário de aposentadoria, razão por que a ele se aplicam as considerações do voto acima transcrito no concernente à conversão desse julgamento em diligência.”

- Voto do Ministro Ilmar Galvão no RE-197.227:

“Em tais condições, **não cabia censura ao ato pelo qual o Tribunal de Contas recusou o registro ao ato de concessão do benefício**, objeto do mandado de segurança, já que agiu no estrito cumprimento de suas atribuições constitucionais (art. 71, III, c/c art. 75, da CF), **ao propor ao Tribunal de Justiça a exclusão, dos proventos da recorrida, da gratificação em tela, face a ausência de previsão legal para seu pagamento** a serventuários da espécie.”

- Voto do Ministro Marco Aurélio no CA-40:

“Proferindo parecer como Consultor-Geral da República em 30.03.37, Francisco Campos já considerava a hipótese de **ilegalidade por ausência de**

**inserção de vantagem**, advertindo que não podia o Tribunal coagir o poder competente à **alteração do ato inicial**. ”

24. A análise da questão sob a ótica do texto constitucional leva à mesma conclusão de que não é possível apartar, do fundamento legal do ato concessório, os dispositivos relativos ao ato em si daqueles referentes aos cálculos dos proventos ou pensão.

25. Como já mencionado nos itens precedentes, o art. 71, inciso III, da CF/88, dispõe que o Tribunal deve apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de:

a) admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão; e

b) concessão de aposentadoria, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do respectivo ato concessório.

26. Logo, estão afastadas do exame de legalidade para fins de registro somente as melhorias posteriores operadas em atos de aposentadoria, reforma e pensão, que não alterem seu fundamento legal. Cabe então perguntar: quais são as melhorias posteriores que não alteram o fundamento legal dos atos concessórios em foco?

27. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>5</sup>, tais melhorias correspondem a meros reajustes gerais, conforme se verifica abaixo:

“Em dois pontos o preceito segue a Constituição anterior com a Emenda nº 7/77. Dispensar de apreciação do tribunal as melhorias posteriores aliviando-o do peso opressivo de examinar, a cada majoração ditada pela correção dos desajustes inflacionários, todas as aposentadorias reformas e pensões.” (Grifei.)

28. No ensejo da referência feita pelo autor, lembro que o art. 71, inciso III, da CF/88 correlaciona-se ao art. 72, § 7º, da EC nº 07/77 (alterando a EC nº 01/69), que assim preceituava:

“§ 7º O Tribunal de Contas da União julgará da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões **independendo de sua decisão as melhorias posteriores**.” (Grifei.)

29. À primeira vista, a regra acima atribuía a esta Corte de Contas competência para apreciar unicamente a legalidade dos atos concessórios iniciais. No entanto, a interpretação firmada à época entendia que a expressão “melhorias posteriores” referia-se exclusivamente a melhoramentos automáticos gerais, devendo qualquer outra alteração ser submetida ao crivo do TCU. Nesse sentido, cabe citar o posicionamento adotado pelo STF no MS-20.691, conforme se percebe:

“(…) ainda quando se entende - e esse é o entendimento correto - que a parte final do § 7º do art. 72 da Constituição diz respeito apenas a melhorias automáticas (...)”.

---

<sup>5</sup> *In* Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: ed. Saraiva, 2ª ed., 1997, v. 1, p. 401.



30. Seguindo a mesma linha, assim se pronunciou o então Procurador-Geral do TCU, Octavio Gallotti:

“Nessa ordem de idéias, impõe-se a conclusão de que as variações de proventos que impliquem a modificação do fundamento do ato concessório inicial não podem ser tidas como simples melhorias.

Por modificação do fundamento, entendemos não apenas, e obviamente, as retificações que digam respeito às condições anteriores ou contemporâneas ao ato inicial (direito reconhecido com atraso), como, por força de compreensão, as alterações decorrentes de leis posteriores **que não se limitem a simples reajustes**, mas atinjam o cerne da concessão, **importando, por exemplo, na modificação do posto, graduação, cargo, símbolo, padrão, classe ou nível de base da aposentadoria.**

Em suma, consideramos melhoria, para fins de definição da competência do Tribunal, aquela variação que seja complemento, atualização ou desdobramento, em termos quantitativos, do ato inicial, e não aquela outra que infrinja ou altere em substância o mesmo ato.”<sup>6</sup> (Grifei.)

31. Igualmente, J. E. Abreu de Oliveira anotou, ao citar as conclusões do V Congresso de Tribunais de Contas do Brasil:

“a) ‘concessões iniciais’ são, além dos atos originários da inatividade remunerada e das pensões, todos aqueles que, embora mediante simples apostilas, modifiquem a fundamentação legal ou a base do cálculo, anteriormente adotadas, bem como os atos designativos de beneficiário secundário de pensão;

b) intitulam-se ‘melhorias posteriores’, exclusivamente, os acréscimos puramente quantitativos de provento ou de pensão (**concedidos ‘por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda’**).”<sup>7</sup> (Grifei.)

32. Ora, se a norma constitucional anterior, cuja redação era extremamente genérica, recebia uma interpretação restritiva, de modo a se ressaltar da apreciação do Tribunal apenas as melhorias automáticas nos proventos e pensões, é razoável admitir que essa mesma exegese tenha sido transposta e explicitada na redação do art. 71, III, da CF/88. Portanto, quando o atual dispositivo constitucional desobriga de serem apreciadas as melhorias não-modificadoras do fundamento legal da concessão, está, na verdade, isentando do exame de legalidade, para fins de registro, aquelas melhorias de caráter geral, outorgadas a todos os servidores públicos ou a uma determinada categoria.

33. Por conseguinte, os demais melhoramentos, de caráter individual (e.g. a modificação da base de cálculo, a inclusão de parcelas, gratificações ou vantagens, etc.) são alterações do fundamento legal do ato concessório, o que vem a demonstrar a tese inicialmente defendida, de que a base legal dos atos concessivos de

<sup>6</sup> *Apud* OLIVEIRA, J. E. Abreu de. *Aposentadoria no Serviço Público*. Rio de Janeiro, Ed. Livraria Freitas Bastos, 1970, p. 325.

<sup>7</sup> *Op. cit.* p. 324.

aposentadoria, reforma e pensão abarca tanto os dispositivos que autorizam o servidor a se afastar do serviço ou o beneficiário a receber a pensão, como aqueles que estruturam os respectivos benefícios.

34. Observo que, a prosperar a proposta original da Unidade Técnica, o TCU passaria a apreciar e registrar tão-somente aspectos limitados do histórico do servidor inativo ou do instituidor do benefício pensional, entre estes, a contagem do tempo de serviço, a comprovação da invalidez, o implemento de idade e a designação de beneficiário de pensão. Como resultado, seriam subtraídos do exame de legalidade, para fins de registro, outros eventos que originam componentes de caráter individual dos proventos e das pensões como, por exemplo, a posterior apuração de pressupostos para a concessão de provento com vantagens e a promoção póstuma, entre outros.

35. Ainda que se argumente que tais eventos continuariam a ser objeto de fiscalização por meio de auditorias e inspeções, tenho para mim que examinar, para fins de registro, a conformidade de apenas parte dos componentes do fundamento legal dos atos concessórios aqui tratados significa exercer parcialmente a competência prevista no art. 71, inciso III, da CF.

36. Por outro lado, não se pode negar que é indispensável adotar medidas para agilizar o trabalho de exame dos atos concessórios efetuado pela Sefip, que, com uma lotação de 41 Analistas e 11 Técnicos, detém a responsabilidade por um estoque de 66.480 atos de admissão, 65.494 atos de aposentadoria, 10.797 atos de reforma, 17.871 atos de concessão de pensão civil e 8.437 atos de pensão militar, conforme dados de 30/06/2002.

37. Com essa preocupação em mente, solicitei a colaboração da Secretaria Geral de Controle Externo com vistas a proceder à reformulação dos projetos originais de instrução normativa e de resolução de modo a adaptá-los à noção de fundamento legal dos atos concessórios acima articulada e à necessidade de se imprimir maior tempestividade ao exame desses atos pelo Tribunal.

38. Passo, agora, a expor o resultado do trabalho que, sob minha supervisão, foi desenvolvido pelos Titulares da Secretaria Adjunta de Contas, da Secretaria Adjunta de Fiscalização e da Secretaria de Fiscalização de Pessoal em conjunto com meu Gabinete.

39. Preliminarmente, saliento que fiz anexar a este Parecer quadros comparativos entre as propostas originais e aquelas fruto da reformulação ora tratada, a fim de que se possa estabelecer o nexos com as referências feitas no relatório retro, em especial as constantes dos itens 16 e 17. Adianto que, em linhas gerais, foram mantidos os principais aspectos objeto do exame inicial das unidades técnicas envolvidas, tendo-se excluído a menção à tabela de fundamentos legais do Sisac, que consta de manual aprovado por portaria, bem como foram eliminados alguns dispositivos referentes a inspeções e auditorias, que deverão ser abordados em norma específica. As demais alterações encontram-se discutidas nos itens que se seguem.

40. O primeiro aspecto introduzido nos projetos reformulados consiste na definição do que vem a ser “alteração do fundamento legal do ato concessório”, que

é essencial para se estabelecer o tratamento a ser dado às diferentes melhorias posteriores das concessões - se novo exame de legalidade para fins de registro ou fiscalização como ato gerador de despesa. Para tanto, considere adequado resgatar e ajustar as disposições constantes da IN/TCU nº 16/97 sobre a matéria, incorporando-as à proposta do seguinte modo:

- no projeto de instrução normativa:

“Art. 3º As melhorias posteriores à data da concessão que não alterem o fundamento legal do ato concessório não serão submetidas ao Tribunal para fins de novo registro, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo.

§ 1º Constituem alteração do fundamento legal do ato concessório as melhorias posteriores decorrentes de acréscimos aos proventos de novas parcelas, gratificações ou vantagens de qualquer natureza, bem como a introdução de novos critérios ou bases de cálculo dos componentes do benefício, quando tais melhorias se caracterizarem como vantagem pessoal do servidor público civil ou militar e não houverem sido previstas no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal ou por este já apreciado e registrado.

§ 2º Independentemente de não serem objeto de apreciação e registro, os atos de que trata o *caput* deste artigo deverão ser lançados no Sisac para fins de fiscalização.”

- no projeto de resolução:

“Art. 6º .....

§ 1º .....

§ 2º Constituem alteração do fundamento legal do ato concessório as melhorias posteriores decorrentes de acréscimos aos proventos de novas parcelas, gratificações ou vantagens de qualquer natureza, bem como a introdução de novos critérios ou bases de cálculo dos componentes do benefício, quando tais melhorias se caracterizarem como vantagem pessoal do servidor público civil ou militar e não houverem sido previstas no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal ou por este já apreciado e registrado.”

41. Como principais inovações, foram também incluídas no projeto de instrução normativa as seguintes disposições:

- identificação dos usuários do Sisac lotados no controle interno e nos órgãos de pessoal por meio de senha individual, com a finalidade de propiciar a responsabilização pela utilização irregular do sistema (arts. 6º, parágrafo único, e art. 7º);

- readequação dos prazos de cadastramento e de envio ao TCU das informações relativas aos atos de admissão e concessão (arts. 8º; 10, § 1º; 11, §§ 2º e 3º);

- possibilidade de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/92 por descumprimento injustificado dos prazos de cadastramento e de encaminhamento ao Tribunal das informações referentes a atos de admissão e concessão (arts. 8º, § 2º, e 10, § 3º);

- acesso do Tribunal aos sistemas de pessoal e de folha de pagamento dos órgãos e entidades que não utilizam o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape, visando tornar mais abrangente e tempestiva a fiscalização realizada pelo Tribunal nessas unidades (art. 9º, §§ 1º e 2º).

42. A partir da tendência observada em diversos julgados desta Corte, considere também cabível incluir no projeto de instrução normativa dispositivo determinando ao órgão de origem que aplique, a todos os casos análogos existentes em seu quadro de pessoal, o entendimento manifestado na decisão do TCU que negar registro ao ato de admissão ou de concessão. Note-se que tal providência tem caráter preventivo, pois informa claramente ao gestor o posicionamento do Tribunal a respeito de um determinado caso e atribui a este responsável a obrigação de corrigir distorções semelhantes, sujeitando-o às sanções da Lei nº 8.443/92 na hipótese de descumprimento. Chamo atenção também para o fato que o Tribunal deverá fixar o prazo de abrangência e de efetivação da medida. Essas alterações constam do art. 16 do projeto de instrução normativa conforme se segue:

“Art. 16 O órgão de origem deverá aplicar a todos os casos análogos existentes em seu quadro de ‘pessoal, no prazo fixado pelo Tribunal, o entendimento manifestado nas decisões de caráter normativo, bem como naquelas que negarem registro a ato de admissão ou de concessão, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa e de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/92.”

43. Com relação ao projeto de resolução, a inovação mais importante refere-se à reformulação na maneira de se fiscalizar concessões e admissões, desta feita integrando à sistemática a aplicação intensiva da tecnologia da informação.

44. Nesse contexto, saliento que a informatização irá possibilitar ganhos à atividade do Tribunal em dois momentos. No primeiro momento, haverá o incremento da qualidade e da agilidade no exame de atos de concessão e admissão, gerando não só a redução nos estoques de atos existentes na Unidade Técnica responsável, **mas principalmente a interrupção no desperdício de recursos públicos com o pagamento de concessões ilegais por longo tempo antes do pronunciamento definitivo do TCU.** Além disso, prevê-se o aprimoramento da fiscalização na folha de pagamento de ativos, propiciando a detecção tempestiva de irregularidades que, do contrário, só viriam a se tornar manifestas por ocasião da subida ao Tribunal do ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão.

45. Assim, o projeto de resolução incorporou os seguintes aspectos:

- análise informatizada de atos de admissão e concessão por meio do sistema Sisac a partir de parâmetros previamente definidos com base na legislação e na jurisprudência (art. 4º);

- realização de diligência por intermédio do Sisac com vistas a obter esclarecimentos sobre os atos rejeitados pela crítica do sistema (art. 4º, § 4º);

- separação e agrupamento para autuação dos atos sem indícios de ilegalidade e daqueles que apresentam tais indícios, bem como inconsistência de dados (art. 5º);

- exame individualizado dos atos que contenham indícios de ilegalidade, ou sejam objeto de denúncia, ou outros considerados necessários (art. 7º);
- autuação dos atos de admissão e concessão em processos específicos, quando esses atos forem examinados no curso de inspeção e auditoria (art. 11).

46. Também considere adequado explicitar os passos seguidos pelo Tribunal quando da apreciação dos atos de admissão e concessão, com a finalidade de deixar consolidadas as providências que já vêm sendo preceituadas em outras normas e na jurisprudência dominante nesta Casa. Em conseqüência, temos os seguintes dispositivos:

“Art. 17 Ao apreciar os atos sujeitos a registro, o Tribunal poderá:

I – considerar o ato legal e ordenar o seu registro;

II – considerar o ato ilegal e negar o seu registro.

§ 1º Verificada falta ou impropriedade de caráter formal, o Tribunal poderá considerar o ato legal e determinar ao órgão ou entidade de origem a adoção das medidas corretivas.

§ 2º Considerado o ato ilegal, o Tribunal:

I – fixará prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, para que o órgão ou entidade de origem adote as medidas saneadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado, bem como comunique ao Tribunal no mesmo prazo as medidas adotadas, sob pena de solidariedade da autoridade administrativa na obrigação de ressarcimento das quantias pagas após essa data, sem prejuízo das sanções previstas na Lei nº 8.443/92;

II – poderá fixar prazo para que o órgão ou entidade de origem aplique a todos os casos análogos existentes em seu quadro de pessoal o entendimento contido na decisão, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa e de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/92.

§ 3º Na hipótese do inciso I do § 2º, o prazo fixado poderá ser prorrogado pelo Tribunal ou pelo Relator a pedido justificado do órgão ou entidade de origem.

Art. 18 O Tribunal poderá determinar a instauração de tomada de contas especial, nos casos em que houver negativa de registro de atos de admissão ou de concessão, quando:

I – não for suspenso o pagamento no prazo fixado na decisão;

II – houver indícios de procedimento culposo ou doloso na prática do ato examinado;

III – não for aplicado a casos análogos, no prazo fixado, o entendimento firmado na decisão.”

47. Outra preocupação presente ao longo dos trabalhos diz respeito à necessidade de se estabelecer mecanismos que possibilitem a responsabilização do gestor pela emissão de atos ilegais ou pelo descumprimento de determinações do Tribunal relativas a esses atos, bem como a repercussão das respectivas constatações

nas contas. Assim, além de prever a obrigação de ser feito o acompanhamento rotineiro junto à unidades jurisdicionadas, entendi cabível incluir dispositivos que autorizem a formalização de representação, tanto no momento da proposta de mérito dos atos, como posteriormente por meio da consolidação das informações referentes às ilegalidades apuradas em uma determinada unidade da clientela. O resultado desse esforço transcrevo abaixo:

“Art. 16 Verificada ilegalidade não saneada durante a análise do processo, a unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro proporá ao Relator a ilegalidade do ato e negativa de registro, feita a oitiva do Ministério Público, e poderá:

I – representar ao Tribunal com vistas à apuração dos fatos irregulares e à responsabilização do administrador faltoso;

(...)

Art. 21 Encerrado processo de tomada de contas especial, relatório de auditoria ou de representação que imputar ao gestor responsabilidade por ilegalidade em ato sujeito a registro ou por descumprimento de normas sobre a matéria, será determinada sua juntada às contas da respectiva unidade jurisdicionada.

(...)

Art. 22 A unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro acompanhará a implementação das medidas saneadoras referidas no § 2º do art. 17, bem como o cumprimento das determinações consignadas em decisões relativas a admissão de pessoal e de concessão, e representará ao Tribunal quando constatar irregularidades.

Art. 23 A unidade técnica responsável pelo exame de atos sujeitos a registro poderá consolidar informações sobre atos de admissão e de concessão de uma mesma unidade jurisdicionada considerados ilegais ou com indícios de ilegalidade, e representar ao Tribunal para fins de responsabilização dos gestores.

Parágrafo único. O processo de representação de que trata este artigo deverá ser juntado, após apreciação pelo Tribunal, às respectivas contas da unidade jurisdicionada para exame em conjunto.”

48. O caráter inovador da sistemática aqui apresentada requer também que se estabeleça um mecanismo de controle de qualidade do exame dos atos sujeitos a registro. Com esse mecanismo, espera-se aumentar a confiabilidade dos resultados obtidos na análise informatizada de atos, visto que será criado um instrumento institucional voltado para a detecção e a correção de falhas nos procedimentos e críticas do Sisac. O referido sistema encontra-se inserido no art. 25 da resolução, *in verbis*:

“Art. 25 O controle de qualidade do exame de atos de pessoal será realizado mediante sistema informatizado, que registrará as falhas encontradas no programa e em procedimentos do Sisac, bem como as respectivas medidas corretivas adotadas.

§ 1º O sistema informatizado de controle de qualidade será alimentado por comunicações de falhas provenientes das unidades do Tribunal ou do Ministério Público.

§ 2º Cabe à unidade técnica incumbida do exame de atos de pessoal implementar e à Secretaria Geral de Controle Externo acompanhar a correção das falhas comunicadas.

§ 3º Nos primeiros 2 (dois) anos de vigência desta Resolução, o acompanhamento referido no § 2º será realizado por meio de relatórios trimestrais elaborados pela unidade técnica incumbida do exame de atos sujeitos a registro.

§ 4º Findo o prazo referido no § 3º e atingido o nível de falhas aceitável a ser definido pela Secretaria Geral de Controle Externo, o acompanhamento referido no § 2º será realizado por meio de relatórios semestrais.”

49. Quanto ao projeto de portaria formulado com vistas a organizar as competências e as atividades das unidades do Tribunal na implantação das normas propostas, avalio ser mais prudente que, antes de remetê-lo à Presidência deste Tribunal, seja este novamente enviado à Segecex para que sejam promovidos estudos com vistas à adequação desse projeto às modificações ora propostas e aos requisitos necessários para a implementação das referidas normas.

50. Por fim, destaco que os projetos hoje trazidos à consideração deste Plenário respondem de modo adequado àquelas preocupações inicialmente manifestadas pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues na Sessão Plenária de 01/09/1999 (itens 1/4 do relatório supra).

51. Como se sabe, a sistemática atualmente vigente ocasiona a demora na apreciação dos atos de concessão e admissão, possibilitando a subsistência de atos ilegais por um período de dez a quinze anos e o retardamento na adoção das medidas necessárias para se evitar o desperdício de recursos públicos.

52. Os projetos ora apresentados se propõem a solucionar essas questões por intermédio dos seguintes instrumentos:

- a) identificação e autuação automática dos atos com parecer pela ilegalidade emitido pelo controle interno e com indícios de acumulação ilícita de cargos;
- b) exame informatizado de atos sujeitos a registro, incluindo crítica automática realizada a partir de parâmetros definidos com base na legislação e na jurisprudência;
- c) exame individualizado dos atos que contenham indícios de irregularidades;
- d) realização de diligência por intermédio do Sistema Sisac com vistas a obter esclarecimentos sobre os atos rejeitados pela crítica informatizada;
- e) acesso direto do Tribunal aos sistemas de dados cadastrais e de folha de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas das entidades e dos órgãos jurisdicionados;

- f) responsabilização do gestor pela emissão de atos ilegais ou pelo descumprimento de determinações do Tribunal relativas a esses atos;
- g) obrigatoriedade de o órgão de origem aplicar, a todos os casos análogos existentes em seu quadro de pessoal, o entendimento manifestado na decisão do TCU que negar registro ao ato de admissão ou de concessão;
- h) realização de acompanhamento do cumprimento das decisões do Tribunal pela unidade responsável pelo exame dos atos de concessão e admissão.

53. Serão muitas as vantagens resultantes dos novos procedimentos agora apresentados, valendo citar:

- a) a rapidez na detecção de atos ilegais;
- b) a priorização da análise dos atos com falhas ou irregularidades;
- c) aprimoramento da fiscalização a partir da possibilidade de efetuar-se o cruzamento de informações oriundas de diversas bases de dados;
- d) a disponibilização de ampla gama de informações para subsidiar o planejamento de auditorias e inspeções;
- e) a integração direta com as unidades jurisdicionadas por meio dos sistemas informatizados;
- f) saneamento mais tempestivo de irregularidades, seja mediante a realização de diligências na fase de exame dos atos, seja mediante a aplicação, pelo gestor, do entendimento manifestado pelo Tribunal aos casos análogos existentes no órgão;
- g) a repercussão das irregularidades constatadas no exame dos atos sujeitos a registro nas contas do administrador.

54. Em resumo, o que se espera é o incremento na eficácia e na tempestividade do controle externo exercido pelo Tribunal.

São estes, Senhores, os aspectos mais relevantes da proposição ora apresentada e, com essa exposição, submeto os projetos de resolução e de instrução normativa à deliberação deste Colegiado.

## DECISÃO Nº 1.321/2002-TCU-PLENÁRIO<sup>8</sup>

1. Processo nº TC-011.559/1999-3
2. Classe de Assunto: VII - Administrativo
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Instrutiva: Segecex
8. Decisão: Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, DECIDEM:
  - 8.1. aprovar o projeto de instrução normativa em anexo;

<sup>8</sup> Publicada no BTCU nº 50, de 14/10/2002.



8.2. aprovar o projeto de resolução em anexo;

8.3. encaminhar este processo à Secretaria Geral de Controle Externo para que esta promova estudos com vistas à adequação do projeto de portaria proposto nestes autos às normas ora aprovadas e aos requisitos necessários para sua implementação, a fim de encaminhar posteriormente os autos à Presidência deste Tribunal para que esta aprecie a oportunidade e a conveniência de editar a referida portaria.

9. Ata nº 35/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 02/10/2002 – Extraordinária de Caráter Reservado

11. Especificação do **quorum**:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Marcos Bemquerer Costa.

11.2. Auditor presente: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

HUMBERTO GUIMARÃES

Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Ministro-Relator