

GRUPO II – CLASSE III – Primeira Câmara

TC 032.597/2011-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão: Superintendência Regional do Paraná/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária / MDA

Interessado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra.

Responsável: Nilton Bezerra Guedes (540.189.359-00), Superintendente Regional (Incra/PR)

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE CONCESSÃO DO INCRA/PR. INCORPORAÇÃO DE 3,17% (URV) SOBRE VPNI. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Trata-se de auditoria realizada na Superintendência Regional do Incra no estado do Paraná, em cumprimento ao Acórdão 2575/2011 – TCU – 1ª Câmara, proferido no TC 030.744/2010:

“9.4. determinar à Secex-PR que autue processo de fiscalização com escopo específico para apurar a presença das mesmas ilegalidades verificadas nos presentes autos em outros atos de concessão expedidos pelo órgão de pessoal do Incra, autorizando desde logo a realização das medidas saneadoras necessárias e enfatizando que tal fiscalização prescinde da autuação de processo administrativo e de parecer da Segecex, nos termos do art. 6º, § 5º, da Resolução TCU nº 185/2005;”

2. Como decorrência dessa auditoria, foi identificado o seguinte achado (peça 9):

“3 - ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA

3.1 - A vantagem concernente à parcela de 3,17% sobre a VPNI relativa à incorporação de quintos/décimos até dezembro/1994, obtida judicialmente, está indevidamente identificada nas fichas financeiras dos servidores ativos e inativos do Incra/PR, no Siape, como ‘00234 - Vantagem 3,17%’, quando deveria ser identificada como ‘00355 - 3,17% Sobre Quintos/Décimos’.

3.1.1 - Situação encontrada:

Consta das fichas financeiras de servidores ativos e inativos do Incra/PR detentores de VPNI relativa à incorporação de quintos/décimos até dezembro/1994 a parcela 3,17%, referente a diferença entre o índice aplicado pela União Federal para o reajuste da remuneração dos servidores públicos federais em janeiro/1995 (22,07%) e o que deveria ter sido aplicado por força da Lei 8.880/1994 (25,95%), com incidência daquele percentual somente sobre a aludida VPNI, direito esse obtido judicialmente pelos ditos servidores.

Apesar de os pagamentos serem efetuados em cumprimento às determinações judiciais, ao incluir a rubrica referente a ‘Decisão Judicial’ nas fichas financeiras dos servidores beneficiados pelas ações judiciais, no SIAPE, o Incra/PR identificou o ‘Objeto da Ação’ pelo código ‘00234 – Vantagem 3,17%’, o mesmo utilizado para identificar o benefício originalmente concedido sobre toda a remuneração dos servidores, quando deveria identificar o ‘objeto da Ação’ como ‘3,17% Sobre Quintos/Décimos’, de número 00355.

3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ficha financeira (março/2012) - ativos, inativos e seus respectivos pensionistas do INCRA/PR.

3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Lançamento, no SIAPE, do 'Objeto da Ação' pelo n. 00234, referente a 'Vantagem 3,17%', quando deveria ser utilizado o n. 00355, referente a '3,17% Sobre Quintos/Décimos'.

3.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Identificação indevida do objeto da ação da rubrica referente aos 3,17% sobre a VPNI relativa a quintos/décimos incorporados até dezembro de 1994. (efeito potencial) - A identificação indevida do objeto da ação induz ao entendimento equivocado de que a rubrica referente aos 3,17% paga atualmente somente sobre a VPNI incidiria indevidamente sobre toda a remuneração.

3.1.5 - Critérios:

Decisão 970412806/1997, item 1, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Terceira Turma

Medida Provisória 2225/2001, art. 8º; art. 9º; art. 10

3.1.6 - Evidências:

Ficha SIAPE - Ficha SIAPE da servidora aposentada Sueli Aparecida Rocha Pirolo, folhas 12/14.

Ficha SIAPE - Opções de detalhamento do objeto da ação judicial. O número 00355 identifica a vantagem de 3,17% sobre quintos/décimos. folhas 1/7.

Ação Ordinária n. 96.0002610-6, folhas 1/22.

Ação ordinária 96.0002607-6, folhas 1/15.

ACAO ORDINARIA 96.00.02595-9, folhas 1/4.

Ação Ordinária 96.0002600-9, folhas 1/6.

3.1.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Os servidores responsáveis pelos lançamentos afirmam que, ao inserir a vantagem dos 3,17% sobre a VPNI - quintos e décimos, utilizaram o mesmo objeto da ação usado anteriormente por desconhecer a rubrica criada especificamente para esse fim.

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Embora o pagamento da parcela de 3,17% sobre décimos e quintos (valor nominal) esteja amparado em decisão judicial, a inadequada identificação no SIAPE induz ao entendimento de que a parcela incide indistintamente sobre toda a remuneração.

3.1.9 - Proposta de encaminhamento:

Determinar à Superintendência Regional do Incra no Paraná que proceda à revisão, no SIAPE, das fichas financeiras de todos os servidores da Unidade, ativos e inativos, que percebem a parcela de 3,17% sobre a VPNI relativa à incorporação de quintos/décimos até dezembro/1994, obtida judicialmente, para fins de identificar o objeto da ação pela descrição '3,17% Sobre Quintos/Décimos', de número 00355.

4 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria formuladas para esta fiscalização.

Entretanto, foi identificado o seguinte achado não vinculado a questão de auditoria:

A vantagem concernente à parcela de 3,17% sobre a VPNI relativa à incorporação de quintos/décimos até dezembro/1994, obtida judicialmente, está indevidamente identificada nas fichas financeiras dos servidores ativos e inativos do Incra/PR, no Siape, como '00234 - Vantagem 3,17%', quando deveria ser identificada como '00355 - 3,17% Sobre Quintos/Décimos'. (item 3.1)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar como benefício qualitativo desta auditoria a correta identificação do objeto da ação judicial na rubrica referente aos 3,17% sobre a VPNI relativa a quintos/décimos incorporados até dezembro de 1994 nas fichas financeiras dos servidores do Incra/PR.

5 - ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Weder de Oliveira, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

a) determinar à Superintendência Regional do Incra no Paraná que proceda à revisão, no Siape, das fichas financeiras de todos os servidores da Unidade, ativos e inativos, que percebem a parcela de 3,17% sobre a VPNI relativa à incorporação de quintos/décimos até dezembro/1994, obtida judicialmente, para fins de identificar o objeto da ação pela descrição 3,17% Sobre Quintos/Décimos, de número 00355. (4.1)

b) encaminhar cópia do presente relatório à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU para que, no âmbito de suas atribuições, avalie a conveniência e oportunidade de proceder à revisão do ato de aposentadoria da servidora Sueli Aparecida Rocha Pirolo, tratado no TC 030.744/2010-5 e no TC 005.038/2012-0, em face das informações colhidas por esta equipe de auditoria;

c) arquivar o presente processo.”

3. Essa proposta contou com a anuência do titular da unidade técnica (peça 12).

4. Considerando que a constatação poderia não se referir tão somente ao aspecto da identificação inapropriada no sistema informatizado, determinei à Secex-PR, por meio de despacho, que obtivesse a lista completa dos servidores que estão recebendo indevidamente o percentual de 3,17% sobre a VPNI. Além disso, determinei a oitiva da Superintendência Regional do Paraná do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/PR) para que se manifestasse sobre a regularidade desse pagamento aos servidores cujas carreiras foram reestruturadas na forma da Lei 11.784/2008 (peça 13, p. 9).

5. Em atendimento ao despacho, a Secex-PR procedeu ao levantamento dos servidores ativos e inativos que estão recebendo o percentual de 3,17% sobre a VPNI, cuja lista consta da peça 20.

6. Ouvido em oitiva, o Incra/PR limitou-se a informar que a incorporação dos 3,17% sobre a VPNI se deu por via judicial, conforme excerto abaixo (peça 25):

“Em atenção ao OFICIO N° 1317/2012 - TCU/SECEX-PR de 07/11/2012, temos a informar conforme abaixo:

Quanto a regularidade do pagamento do percentual dos 3,17% sobre a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, bem como outras vantagens recebidas pelos servidores deste Instituto.-Esclarecemos que a referida incorporação se deu por via de ação Judicial, cuja comprovação referente aos autos como o numero do Processo Judicial, Estagio da Ação, sentença Classe da Ação e Juízo da Ação, estão inseridos no sistema SIAPE/SIAPECAD.

Esclarecemos ainda que a incorporação dos 3,17% sobre a VPNI e outras vantagens, ocorreu através da PGF/PR, pela remessa daquele Órgão da documentação referente aos Autos Judiciais determinando o INCRA para que se proceda a referida incorporação.

Segue anexo os dados das Ações e relação dos servidores que se encontram com Status Ativo recebendo o referido percentual.”

7. A seguir, com os ajustes de forma pertinente, transcrevo parte da manifestação de mérito da unidade técnica (peça 27):

“2. Em atendimento ao despacho do relator (peça 13), procedi ao levantamento da lista de servidores da Superintendência Regional do Paraná/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/PR que estão recebendo o percentual de 3,17% sobre a VPNI identificada com os códigos 15277 para os servidores ativos e 16171 para os aposentados. Com isso, chegou-se à tabela de servidores constante à peça 20.

Expedida a devida oitiva, o Incra/PR, em resposta, compareceu aos autos com a peça 25 para, em singela cota, dizer:

‘(...)

Esclarecemos que a referida incorporação se deu por via de ação Judicial, cuja comprovação referente aos autos como o numero do Processo Judicial, Estagio da Ação, sentença Classe da Ação e Juízo da Ação, estão inseridos no sistema SIAPE/SIAPECAD.

Esclarecemos ainda que a incorporação dos 3,17% sobre a VPNI e outras vantagens, ocorreu através da PGF/PR, pela remessa daquele Órgão da documentação referente aos Autos Judiciais determinando o INCRA para que se proceda a referida incorporação.

(...)

II

4. O despacho do relator (peça 13) examinou detidamente a questão da validade legal de se permanecer, nos holerites desses servidores, essa remuneração amparada por decisões judiciais, mesmo após a edição da Medida Provisória 2.225-45/2001 e da Lei 11.784/2008, chegando-se à conclusão de que, posteriormente a essas decisões ‘que autorizaram a execução da sentença nos termos pleiteados pelos servidores do Incra, sobreveio a Lei 11.784, de 22/9/2008, que estabeleceu o plano de carreira para categoria, com nova tabela de vencimentos, promovendo acréscimo significativo na remuneração de seus integrantes e a inequívoca ruptura entre os sistemas remuneratórios’.

4.1. Dessa forma, a parcela questionada judicialmente pelos servidores não se encontraria mais amparada pela coisa julgada, tendo em vista que, ‘com o novo plano de carreira, o suporte fático-jurídico que deu causa às referidas decisões judiciais não mais subsiste’.

4.2. O referido despacho transcreveu, ainda, excerto extraído do voto condutor do Acórdão 1.857/2003 – TCU – Plenário que bem esclarece a respeito da possibilidade de o TCU ‘afastar pagamentos oriundos de sentenças judiciais que não tenham determinado explicitamente a incorporação definitiva da parcela concedida e cujo suporte fático de aplicação já tenha se esgotado’.

4.3. Citou ainda, cristalina no ponto, a recente Súmula 276/2012, a saber: ‘As vantagens da estrutura remuneratória anterior não se incorporam à atual, exceto quando expressamente consignadas em lei superveniente’.

5. Em acréscimo, e nesse mesmo diapasão, vale a pena mencionar a ementa de recente decisão, de 13/11/2012, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA 36.514 – RJ (2011/0267131-1)).

‘PROCESSO CIVIL. COISA JULGADA. A coisa julgada é inoponível à lei nova que modifica o regime jurídico do servidor público estatutário. A subsistência de eventual vantagem funcional em face da lei nova constitui questão diversa daquela já decidida, de modo que, em relação a ela, não há como falar em coisa julgada.

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VANTAGEM FUNCIONAL ASSEGURADA POR ACÓRDÃO JUDICIAL. SUPERVENIENTE ALTERAÇÃO DO REGIME REMUNERATÓRIO. A Administração Pública pode alterar o regime remuneratório dos seus servidores, observado o princípio da irredutibilidade de vencimentos.

Recurso ordinário desprovido.’

6. Na sobredita pejeja judicial, Raimundo Flávio Bezerra Falcão interpôs recurso ordinário contra o acórdão assim ementado:

‘MANDADO DE SEGURANÇA. GRATIFICAÇÃO DE ENCARGOS ESPECIAIS. LEI 5.772/10 QUE INSTITUIU O QUADRO ESPECIAL COMPLEMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E FIXOU VENCIMENTOS PARA AS CATEGORIAS FUNCIONAIS QUE MENCIONA. INCORPORAÇÃO GRADATIVA DA GRATIFICAÇÃO AOS VENCIMENTOS. INEXISTÊNCIA DE DIRETO ADQUIRIDO A DETERMINADO REGIME JURÍDICO. OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DE IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. A norma que estabelece a absorção de determinada vantagem por nova tabela de vencimentos, sem reduzi-los, harmoniza-se com o ordenamento jurídico e afigura-se válida e eficaz. Ausência de direito líquido e certo. Denegação da ordem, revogando-se a liminar anteriormente concedida.’

6.1. Em sua irresignação, Raimundo manifestou-se por dizer que ‘A vantagem que vinha sendo percebida pelo Impetrante por força de determinação judicial é inmutável e pessoal, fazendo parte integrante do patrimônio jurídico, não podendo ser suprimida sob pena de agressão ao princípio constitucional inerente à coisa julgada.’

6.2. Ao que rebateu o ministro Ari Pargendler:

‘O *thema decidendum* consiste em saber [se] uma vantagem funcional assegurada pela coisa julgada pode ser absorvida por vencimentos fixados por nova tabela imposta por lei, sem decréscimo remuneratório.

Fora de toda dúvida, a coisa julgada é inoponível à lei nova que modifica o regime jurídico do servidor público estatutário. Se a lide se desenvolver a partir de outro enquadramento legal, a questão é diversa, e não mais aquela já decidida.

Nessa linha, os precedentes do Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 19.337, SP, 2ª Turma, de minha relatoria, DJ 08.12.95; MS 11.045, DF, Corte Especial, relator Ministro Teori Zavascki, DJe 25.02.10).’

8. Diante dessa análise, com anuência do seu titular, a unidade técnica efetuou a seguinte proposta de encaminhamento (peça 27, p. 2-3, e peça 28):

“Ante essas informações, proponho, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição Federal:

a. considerar ilegal o pagamento do percentual de 3,17% sobre a VPNI aos servidores ativos e aposentados do Incra/PR (indicado, no SIAPE, sob as rubricas 15277 e 16171);

b. determinar à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/PR que:

b.1. suspenda, no prazo de quinze dias, todo e qualquer pagamento referente às rubricas ora impugnadas, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, nos termos do art. 262 do Regimento Interno/TCU;

b.2. dê ciência do inteiro teor desta deliberação aos interessados, informando-lhes que o efeito suspensivo proveniente da eventual interposição de recurso não os exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após o recebimento da notificação, em caso de não provimento do recurso;

b.3. dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé, até então, com fundamento na Súmula n. 106 deste Tribunal;

b.4. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, comprovante das providências adotadas;

b.5. determinar à Secex-PR que adote medidas para monitorar o cumprimento dessa deliberação;

b.6. arquivar os autos.”

É o relatório.