GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 021.084/2025-4
Natureza: Administrativo (Recurso ao Plenário).
Unidade jurisdicionada: não há
Interessado: José Ricardo Tavares Louzada (374.543.400-59)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. RECURSO AO PLENÁRIO CONTRA ATOS NORMATIVOS DA PRESIDÊNCIA. ADICIONAL DE ESPECIALIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO (AEQ). ART. 15-B, INCISO III, DA LEI 10.356/2001, INCLUÍDO PELA LEI 14.832/2024. PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO INTERNACIONAL. EXIGÊNCIA DE CARGA HORÁRIA SUPERIOR A SESSENTA HORAS CUMPRIDA NO EXTERIOR. ALEGADA DIVERGÊNCIA ENTRE ATIVOS E INATIVOS ELIMINADA PELA PORTARIA-TCU 85/2025 ANTES DA INTERPOSIÇÃO DO RECURSO. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL DO SERVIDOR INATIVO QUANTO À NORMA DESTINADA AOS ATIVOS. CONHECIMENTO PARCIAL. DENSIFICAÇÃO LEGÍTIMA DE CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO NO EXERCÍCIO DE DELEGAÇÃO LEGAL EXPRESSA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A VANTAGEM INSTITUÍDA POR LEI POSTERIOR AOS FATOS INVOCADOS. VEDAÇÃO DE REGIME HÍBRIDO. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DO CRITÉRIO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto em 20/10/2025 por José Ricardo Tavares Louzada, Auditor Federal de Controle Externo aposentado (matrícula 2925-4), com fundamento no art. 30 do Regimento Interno do TCU, mediante registro na Central de Atendimento de Serviços Administrativos (Casa), visando ao reexame do art. 4º, inciso II, da Portaria-TCU 84, de 3/6/2025, e do art. 6º, inciso II, da Portaria-TCU 87, de 16/5/2024, atos da Presidência que regulamentam a Lei 14.832, de 27/3/2024, a qual acrescentou o art. 15-B à Lei 10.356, de 27/12/2001, para instituir o Adicional de Especialização e Qualificação (AEQ) devido aos servidores do quadro de pessoal da Secretaria do Tribunal (peça 1).

2. O dispositivo legal regulamentado assegura o percentual de 8% (oito por cento) para ação educacional de pós-doutorado ou de programa de capacitação internacional reconhecidos pelo Tribunal, com carga horária mínima de 120 (cento e vinte) horas, considerada, no máximo, 1 (uma) ação (art. 15-B, inciso III, da Lei 10.356/2001). Os incisos impugnados, por sua vez, condicionam o reconhecimento do programa de capacitação internacional, para os inativos, ao cumprimento de carga horária superior a 60 (sessenta) horas no exterior (Portaria-TCU 84/2025) e, para os ativos, segundo o texto transcrito na peça recursal, à realização de pelo menos metade da carga horária na modalidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81281074.

presencial fora do País (redação original da Portaria-TCU 87/2024, substituída pela Portaria-TCU 85/2025 antes da interposição do recurso).

3. Em suas razões (peça 1), o recorrente sustenta, em síntese:

a) a existência de tratamento divergente entre servidores ativos e inativos, com potencial ofensa à paridade constitucional, sobretudo em face de pleitos de AEQ de aposentados ainda em exame ou por formular;

b) a inclusão, por norma infralegal, de exigência de frequência no exterior não prevista na Lei 14.832/2024;

c) a ofensa a situações funcionais pretéritas e a direito adquirido, porquanto, a partir dos anos 2000, o Tribunal teria promovido diversos eventos de capacitação internacional em parceria com instituições superiores de controle, como o *National Audit Office* (NAO, do Reino Unido), o *U.S. Government Accountability Office* (GAO, dos Estados Unidos) e o *Office of the Auditor General of Canada* (OAG, do Canadá), com cargas horárias extensas e sem exigência de deslocamento ao exterior; no Projeto TCU/Reino Unido, por exemplo, eram os auditores do NAO que vinham à sede do Tribunal ministrar ou supervisionar os treinamentos, e as eventuais visitas de servidores à sede do NAO não acrescentavam conteúdo técnico;

d) a inexequibilidade da exigência em relação a capacitações internacionais sediadas no Brasil por opção da entidade promotora, ilustrando o argumento com a COP 30, em Belém, a Copa do Mundo de 2014, os Jogos Olímpicos de 2016 e hipotéticos treinamentos ministrados no País pelo FBI, pela Interpol, pela Transparência Internacional ou pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e atribuindo o entendimento questionado a possível assessoramento deficiente do Instituto Serzedello Corrêa (ISC);

e) a desproporcionalidade da regulamentação em confronto com o reconhecimento das certificações profissionais internacionais disciplinado na Portaria-ISC 25/2024, cujos requisitos seriam de cumprimento muito mais simples.

4. Ao final, requer a retificação de ambos os dispositivos, para que passem a vigorar com a seguinte redação (grifo no original):

> "II - para a concessão do percentual previsto no inciso III do caput do art. 15-B da Lei nº 10.356, de 2001, o programa educacional de capacitação internacional somente será reconhecido para fins de AEQ **se a carga horária cumprida for igual ou superior a 120 (cento e vinte horas) e, a partir da edição da Lei nº 14.832/2024, pelo menos, metade da carga horária tiver sido realizada na modalidade de ensino presencial fora do País, quando aplicável;**"

5. Encaminhados os autos pelo Gabinete da Presidência à Secretaria-Geral da Presidência (Segepres) (peça 2), esta, mediante despacho de 10/11/2025, registrou que o art. 30 do Regimento Interno admite recurso ao Plenário contra atos e decisões administrativas do Presidente, regulado, no que couber, pela Lei 9.784/1999, e submeteu a matéria ao ISC para instrução quanto à admissibilidade e ao mérito (peça 3).

6. Na instrução de peça 4, com despacho de concordância da direção do Instituto em 20/2/2026, o ISC propôs o conhecimento formal do recurso e, no mérito, o seu indeferimento, com base nos seguintes fundamentos:

a) a exigência de presença no exterior integra o núcleo conceitual do Programa de Capacitação Internacional (PCI), cuja inclusão no projeto de lei foi solicitada pela Presidência do TCU por meio do Aviso 978-GP/TCU, de 29/11/2023 (peça 5), com o declarado propósito de incentivar a realização de especializações em instituições de ensino no exterior, diante do papel internacional desempenhado pelo Tribunal – Presidência da Organização Internacional das Instituições Superiores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81281074.

de Controle (Intosai), atuação em seus comitês e participação no Conselho de Auditores das Nações Unidas;

b) a finalidade legal é valorizar a imersão acadêmica, institucional e cultural no estrangeiro, a compreensão aprofundada de métodos e contextos internacionais e a formação de redes de cooperação duradouras, de modo que a dispensa de um mínimo de atividades presenciais em outro País descaracterizaria a modalidade, inclusive quanto a programas anteriores à lei;

c) não subsiste a alegada divergência entre ativos e inativos, pois a Portaria-TCU 85/2025 conferiu ao art. 6º, inciso II, da Portaria-TCU 87/2024 redação idêntica à do art. 4º, inciso II, da Portaria-TCU 84/2025, substituindo a regra de proporcionalidade de 50%, que, num programa de 600 horas, imporia 300 horas no exterior, pelo parâmetro fixo correspondente à metade da carga horária mínima legal;

d) a diferenciação em relação às certificações profissionais justifica-se pela pontuação quatro vezes superior atribuída ao PCI (8% contra 2%);

e) quanto à admissibilidade, o recorrente detém legitimidade, e o prazo de dez dias do art. 59 da Lei 9.784/1999, dirigido em princípio a decisões de efeitos concretos e individualizados, comporta relativização diante da natureza normativa, geral e de efeitos continuados do ato impugnado.

7. Por despacho de 28/4/2026 (peça 6), a Segepres submeteu os autos à Consultoria Jurídica (Conjur), formulando o seguinte quesito: "mostra-se juridicamente razoável a exigência de comprovação de carga horária mínima de sessenta horas cumpridas no exterior, inclusive em relação a programas de capacitação internacional realizados anteriormente à edição da Lei 14.832/2024?"

8. Em parecer de 23/6/2026 (peça 7), a Conjur opinou pelo conhecimento parcial do recurso e, na parte conhecida, pelo seu não provimento, assentando, em síntese, que:

a) quanto à alegada divergência entre ativos e inativos, operou-se a perda do interesse de agir, na vertente da utilidade, uma vez que a Portaria-TCU 85/2025 uniformizou as redações, atendendo, no ponto, à pretensão recursal;

b) o recorrente, servidor inativo, carece de interesse para impugnar o art. 6º, inciso II, da Portaria-TCU 87/2024, dirigido exclusivamente aos ativos, devendo o recurso ser conhecido apenas quanto ao art. 4º, inciso II, da Portaria-TCU 84/2025;

c) a exigência de carga horária no exterior não extrapola o poder regulamentar, constituindo densificação legítima do conceito jurídico indeterminado "programa de capacitação internacional", cujo reconhecimento a lei expressamente delegou ao Tribunal, o que se confirma pelo cotejo com o inciso IV do art. 15-B, que atribui 6% à pós-graduação lato sensu com carga mínima de 360 horas, ao passo que o inciso III confere 8% ao programa internacional com apenas 120 horas;

d) inexiste direito adquirido relativo a fatos anteriores à Lei 14.832/2024, que instituiu o próprio benefício, incidindo o princípio *tempus regit actum* e alcançando a exigência, legitimamente, os programas pretéritos;

e) a fixação em mais de sessenta horas, metade do mínimo legal, é medida adequada, necessária e proporcional à finalidade da lei, razão pela qual se responde afirmativamente ao quesito da Segepres.

9. A Comissão de Coordenação-Geral (CCG), em reunião de 11/8/2026, manifestou concordância com as conclusões do ISC e da Conjur e determinou o encaminhamento dos autos ao Presidente do Tribunal, para o juízo de reconsideração previsto no art. 56 da Lei 9.784/1999, providência cumprida pela Segepres por despacho de 13/8/2026 (peça 8). Nesse despacho, a Segepres registrou, ainda, que a Portaria-ISC 25/2024, invocada pelo recorrente, foi revogada pela Portaria-ISC 22, de 5/6/2025.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81281074.

10. Por fim, em despacho de 21/8/2026 (peça 9), o Presidente do Tribunal acolheu integralmente as manifestações convergentes da Segepres, do ISC e da Conjur, manteve os termos do art. 4º, inciso II, da Portaria-TCU 84/2025, deixou de exercer o juízo de retratação previsto no art. 30 do Regimento Interno c/c o art. 56, § 1º, da Lei 9.784/1999 e determinou o encaminhamento dos autos à Secretaria das Sessões (Seses), para sorteio de relator e posterior deliberação do Plenário.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81281074.

VOTO

Cuidam os autos de recurso administrativo interposto por José Ricardo Tavares Louzada, Auditor Federal de Controle Externo aposentado, com fundamento no art. 30 do Regimento Interno do TCU, contra o art. 4º, inciso II, da Portaria-TCU 84/2025 e o art. 6º, inciso II, da Portaria-TCU 87/2024, que condicionam o reconhecimento de programa de capacitação internacional, para fins do Adicional de Especialização e Qualificação (AEQ) previsto no art. 15-B, inciso III, da Lei 10.356/2001, ao cumprimento de carga horária no exterior.

2. O Presidente do Tribunal, acolhendo as manifestações convergentes da Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), do Instituto Serzedello Corrêa (ISC) e da Consultoria Jurídica (Conjur), bem como a deliberação da Comissão de Coordenação-Geral (CCG), manteve o ato impugnado e deixou de exercer o juízo de retratação (peça 9), devolvendo a matéria à apreciação deste Plenário.

3. Antes de examinar a admissibilidade e o mérito, convém fixar a cronologia normativa e processual, determinante para a correta solução da controvérsia. A Lei 14.832, de 27/3/2024, publicada no Diário Oficial da União de 28/3/2024, acrescentou o art. 15-B à Lei 10.356/2001 e instituiu o AEQ. A Portaria-TCU 87, de 16/5/2024, regulamentou o adicional para os servidores ativos, exigindo, em sua redação original, que ao menos metade da carga horária do programa de capacitação internacional fosse cumprida presencialmente fora do País, e a Portaria-ISC 25, de 29/5/2024, disciplinou o reconhecimento das ações educacionais, inclusive das certificações. Em 3/6/2025, foram editadas a Portaria-TCU 84/2025, que regulamentou o AEQ dos inativos e exigiu carga horária no exterior superior a 60 horas, publicada no BTCU Especial 16 da mesma data, e a Portaria-TCU 85/2025, que conferiu ao art. 6º, inciso II, da Portaria-TCU 87/2024 redação idêntica, com vigência a partir de sua publicação no BTCU Administrativo 102, de 4/6/2025. Em 5/6/2025, a Portaria-ISC 22/2025 revogou a Portaria-ISC 25/2024. O recurso somente foi interposto em 20/10/2025 (peça 1), seguindo-se a instrução do ISC em 20/2/2026 (peça 4), o parecer da Conjur em 23/6/2026 (peça 7), a deliberação da CCG em 11/8/2026 (peça 8) e o despacho do Presidente que manteve o ato impugnado em 21/8/2026 (peça 9).

4. Dois dados dessa sequência merecem destaque. O primeiro é que a uniformização dos critérios aplicáveis a ativos e inativos, promovida pela Portaria-TCU 85/2025, editada na mesma data da Portaria-TCU 84/2025, entrou em vigor mais de quatro meses antes da interposição do recurso. O segundo é que a Portaria-ISC 25/2024, eleita como paradigma da alegada desproporcionalidade, já se encontrava revogada quando o recurso foi apresentado. Parte relevante da impugnação dirige-se, portanto, a textos normativos que já não vigoravam.

5. Quanto à admissibilidade, o art. 30 do Regimento Interno admite recurso ao Plenário contra atos e decisões administrativas do Presidente, aplicando-se, no que couber, a Lei 9.784/1999. As portarias impugnadas foram editadas pela Presidência com fundamento no art. 28, incisos XIV e XXXIV, do Regimento Interno, situando-se, em tese, ao alcance da via eleita. Embora o próprio recorrente qualifique a peça, em seu corpo, como “representação”, o pedido de reexame do ato normativo por este Colegiado amolda-se ao recurso regimental, sem prejuízo de sua compreensão como legítimo exercício do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal).

6. Quanto à tempestividade, o recurso foi apresentado em 20/10/2025, mais de quatro meses após a publicação da Portaria-TCU 84/2025, ocorrida em 3/6/2025, o que supera o prazo de dez dias do art. 59 da Lei 9.784/1999. Acompanho, contudo, o ISC, que propôs relativizar o prazo diante da natureza normativa, geral e de efeitos continuados do ato impugnado, que incide sobre sucessivos pedidos de reconhecimento de ações educacionais formulados por número indeterminado de servidores. Acresce que, nos termos do art. 63, § 2º, da Lei 9.784/1999, nem mesmo o não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81281075.

conhecimento do recurso impediria a Administração de rever de ofício eventual ilegalidade, o que evidencia a utilidade do pronunciamento deste Plenário sobre a validade da norma.

7. A legitimidade e o interesse do recorrente para impugnar o art. 4º, inciso II, da Portaria-TCU 84/2025 são inequívocos, por se tratar de servidor aposentado sujeito a esse regulamento. O mesmo não ocorre em relação ao art. 6º, inciso II, da Portaria-TCU 87/2024, por duas razões autônomas.

8. A primeira, bem apontada pela Conjur, é que a norma destinada aos servidores ativos não incide sobre a esfera jurídica do recorrente. A situação dos servidores aposentados previamente à publicação da Lei 14.832/2024 é regida pelo § 5º do art. 15-B da Lei 10.356/2001 e pela Portaria-TCU 84/2025, de modo que eventual alteração da norma dos ativos não lhe traria proveito algum. Falta-lhe, quanto ao ponto, a utilidade do provimento e a titularidade da relação jurídica disciplinada.

9. A segunda decorre diretamente da cronologia. A redação do art. 6º, inciso II, da Portaria-TCU 87/2024 contra a qual o recorrente se insurge, que exigia metade da carga horária fora do País, havia sido substituída pela Portaria-TCU 85/2025, publicada no BTCU Administrativo 102, de 4/6/2025, e vigente desde então. A partir dessa data, ativos e inativos passaram a submeter-se a critério idêntico: carga horária cumprida no exterior superior a 60 horas.

10. Sem embargo, registro que não se trata, a rigor, de perda superveniente do interesse recursal, como consignado no parecer da Conjur, mas de inexistência do gravame já ao tempo da interposição: quando o recurso foi apresentado, em 20/10/2025, a divergência normativa apontada não mais existia. A conclusão, todavia, é a mesma. Falta interesse recursal quanto ao pedido de uniformização e quanto à norma dos ativos, o que conduz ao não conhecimento do recurso nessa parte e torna prejudicada a alegação de ofensa à paridade.

11. Ainda que assim não fosse, a tese da paridade não prosperaria. O próprio § 5º do art. 15-B determina que o AEQ dos aposentados antes da lei observe, *"sem prejuízo das demais exigências extensíveis aos servidores ativos"*, os requisitos ali fixados. A paridade traduz-se, portanto, na identidade de requisitos, exatamente o que o ordenamento hoje assegura. Registro, de passagem, que o parâmetro fixo adotado é mais favorável que a regra proposta pelo próprio recorrente para os programas posteriores à lei: num programa de 600 horas, a fórmula sugerida na peça recursal exigiria 300 horas no exterior, ao passo que a norma vigente se satisfaz com pouco mais de 60.

12. Conheço, portanto, parcialmente do recurso, apenas quanto ao art. 4º, inciso II, da Portaria-TCU 84/2025, o que passo a examinar.

13. No mérito, o cerne da impugnação está na alegação de que a exigência de carga horária cumprida no exterior não consta da Lei 14.832/2024 e, por isso, configuraria inovação indevida pelo regulamento. O argumento não procede.

14. O inciso III do art. 15-B não se limita a mencionar *"programa de capacitação internacional"*: refere-se a programa *"reconhecido pelo Tribunal"*, e o § 6º do mesmo artigo condiciona a implementação do adicional à *"regulamentação a ser realizada pelo Tribunal de Contas da União"*. A lei, portanto, não definiu o conteúdo da expressão e, ao mesmo tempo, atribuiu expressamente ao Tribunal a competência para reconhecê-lo e regulamentá-lo, competência exercida pela Presidência com fundamento no art. 28, incisos XIV e XXXIV, do Regimento Interno e na autonomia administrativa assegurada pelo art. 73, caput, c/c o art. 96, inciso I, da Constituição Federal.

15. "Programa de capacitação internacional" é conceito jurídico indeterminado. Sua concretização pelo regulamento não ofende a legalidade, desde que preservado o núcleo semântico do termo e respeitada a finalidade da lei. O Supremo Tribunal Federal consagrou essa compreensão em precedente clássico, ao validar a remissão ao regulamento para a definição dos conceitos de atividade preponderante e de grau de risco no custeio do Seguro de Acidente do Trabalho (RE 343.446/SC, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário). Os precedentes colacionados pela Conjur (peça 7, itens 48 a 53)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81281075.

seguem a mesma diretriz, ao distinguir a vedada delegação "em branco" da regulamentação que apenas detalha contornos já fixados em lei.

16. A questão, então, é saber se a exigência de presença no exterior preserva ou desfigura o núcleo do conceito legal. Todos os métodos de interpretação conduzem à primeira resposta.

17. Na perspectiva literal, o adjetivo "internacional" qualifica o programa de capacitação, isto é, a própria experiência formativa, e não a nacionalidade da entidade promotora ou dos demais participantes. A lei não premia o servidor que frequentou curso promovido por organismo estrangeiro, mas o que realizou programa de capacitação internacional, expressão cujo sentido natural, no contexto de uma política de qualificação de pessoal, remete à formação vivida em ambiente estrangeiro.

18. Na perspectiva sistemática, três elementos internos ao próprio art. 15-B reforçam essa leitura. O inciso III atribui 8% ao programa internacional com carga mínima de 120 horas, enquanto o inciso IV atribui 6% à pós-graduação lato sensu, reconhecida pelo Ministério da Educação, com carga mínima de 360 horas; se o programa internacional pudesse ser integralmente cumprido no País, um curso de 120 horas ministrado em Brasília por entidade estrangeira valeria mais que uma especialização nacional com o triplo da carga horária, distorção que só se explica pelo elemento distintivo da imersão no exterior, com os ônus de deslocamento, afastamento, idioma e adaptação que lhe são próprios. O mesmo inciso III equipara, no percentual e na carga horária, o programa de capacitação internacional ao pós-doutorado, ação de elevada densidade acadêmica e caráter imersivo, o que revela o padrão de exigência que o legislador quis prestigiar. Por fim, o § 3º do art. 15-B exige reconhecimento ou autorização pelo Ministério da Educação apenas para os cursos dos incisos I, II, IV e V, excluindo o inciso III, solução coerente com ações realizadas, em regra, fora do sistema nacional de ensino.

19. Na perspectiva histórica, a inclusão do programa de capacitação internacional no texto que veio a se converter na Lei 14.832/2024 resultou de proposta encaminhada pela Presidência deste Tribunal à Câmara dos Deputados por meio do Aviso 978-GP/TCU, de 29/11/2023 (peça 5). A justificativa então apresentada foi explícita quanto ao propósito de incentivar especializações em instituições de ensino no exterior, à vista do papel internacional do TCU, como a Presidência da Intosai, a atuação em seus comitês e a participação no Conselho de Auditores das Nações Unidas. As redações sugeridas para o inciso III e para o § 6º foram incorporadas à lei em sua substância.

20. Na perspectiva teleológica, a finalidade assim declarada, de valorizar a imersão acadêmica, institucional e cultural, a compreensão aprofundada de práticas estrangeiras e a formação de redes duradouras de cooperação, pressupõe o componente presencial no exterior. Dispensá-lo equivaleria a converter o inciso III em acréscimo remuneratório para cursos de curta duração realizados no País, em descompasso com a diretriz, registrada no mesmo Aviso, de que o AEQ deve funcionar como instrumento de gestão, e não como mera majoração de vencimentos.

21. Há, por fim, dado revelador na própria peça recursal. O recorrente propõe que a exigência de metade da carga horária no exterior se aplique aos programas realizados após a edição da lei. Ao fazê-lo, reconhece que o requisito é compatível com a Lei 14.832/2024, pois, do contrário, seria inválido também para o futuro. A alegada falta de base legal não se sustenta, portanto, nem nos termos do próprio recurso, cuja controvérsia, a rigor, se reduz a duas questões: a aplicação da exigência a programas pretéritos e o tratamento de capacitações sediadas no Brasil.

22. O recorrente sustenta que a exigência não poderia alcançar programas realizados antes da Lei 14.832/2024, sob pena de ofensa a direito adquirido e a situações funcionais consolidadas. O argumento parte de premissa equivocada.

23. Antes da Lei 14.832/2024, não existia AEQ para os servidores deste Tribunal. A participação em programas de capacitação, por mais relevante que tenha sido, constituía fato da vida funcional, mas não gerou direito a vantagem que sequer existia. Não se adquire direito sob regime

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81281075.

jurídico inexistente. O que a lei nova fez foi atribuir efeitos financeiros futuros a determinadas ações educacionais, inclusive pretéritas, desde que satisfeitas as condições por ela estabelecidas e pelo regulamento que ela própria previu. Esses efeitos contam-se a partir da publicação da lei, como explicita o art. 1º, § 2º, da Portaria-TCU 84/2025, e o § 7º do art. 15-B veda expressamente o pagamento retroativo de qualquer parcela referente a atos anteriores.

24. Nessas circunstâncias, não há retroatividade alguma. Retroagir seria desconstituir ou modificar efeitos jurídicos já produzidos sob a disciplina anterior, o que não ocorre: nenhum efeito jurídico relativo ao AEQ havia sido produzido antes de 2024. A norma apenas define, para o futuro, quais fatos, passados ou presentes, qualificam o servidor ao recebimento da vantagem nova. Trata-se de aplicação imediata da lei, segundo o princípio *tempus regit actum*, ao ato de concessão do adicional, praticado sob sua vigência.

25. O ponto é decisivo no caso dos inativos. O § 5º do art. 15-B, ao disciplinar a situação dos servidores aposentados previamente à publicação da lei, hipótese do recorrente, admite o cômputo de titulações necessariamente pretéritas, mas o faz sem prejuízo das demais exigências extensíveis aos servidores ativos. O próprio legislador determinou, portanto, que as ações educacionais anteriores à lei fossem avaliadas segundo os requisitos do novo regime. A pretensão recursal colide frontalmente com o texto legal.

26. Ademais, a proposta do recorrente é internamente incoerente. Ela preserva, para os programas pretéritos, a carga horária mínima de 120 horas, requisito igualmente criado pela Lei 14.832/2024 e inexistente antes dela, e afasta apenas a exigência de presença no exterior. Não há critério jurídico que autorize aplicar a fatos passados um requisito do novo regime e dispensar outro de idêntica natureza. O que se pretende, em verdade, é compor um regime híbrido, reunindo os elementos favoráveis da nova disciplina e afastando os desfavoráveis, prática repelida pelo Supremo Tribunal Federal, que não admite a conjugação de vantagens de regimes jurídicos distintos, à míngua de direito adquirido a regime jurídico (RE 575.089/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, com repercussão geral; RE 563.965/RN, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, com repercussão geral). Na hipótese, o vício é ainda mais evidente, porque sequer havia regime anterior a ser combinado.

27. Tampouco socorre o recorrente o princípio da proteção da confiança legítima. Confiança tutelável pressupõe base objetiva criada pela própria Administração, apta a orientar condutas do administrado. Não houve, em momento algum, ato ou orientação deste Tribunal que reconhecesse capacitações realizadas no País como programa de capacitação internacional para fins de AEQ: a exigência de componente no exterior acompanha a regulamentação desde sua primeira edição, na Portaria-TCU 87/2024, editada menos de dois meses após a publicação da lei. As capacitações do Projeto TCU/Reino Unido, por sua vez, foram frequentadas anos antes da criação do adicional, sem expectativa normativamente fundada quanto a ele. A hipótese distingue-se, assim, daquelas em que a lei nova pretende suprimir direito já incorporado ao patrimônio do interessado, como bem demonstrou a Conjur ao examinar o RE 1.559.194 (peça 7, itens 67 e 68).

28. Cumpre observar, ainda, que a tese recursal produziria a desigualdade que o recorrente afirma combater. Para os aposentados antes da lei, todas as ações educacionais são, por definição, pretéritas; acolhida a proposta, o requisito de presença no exterior jamais lhes seria aplicado. Entre os ativos, o mesmo programa sediado no Brasil geraria o adicional se concluído em 2023 e não o geraria se concluído em 2025, discriminação fundada apenas na data, sem justificativa material.

29. A objeção de que o requisito seria inexequível em relação a capacitações internacionais promovidas no País confunde inexequibilidade com delimitação. Uma norma é inexequível quando impõe condição impossível de ser atendida por qualquer destinatário; não o é quando apenas define as características que uma ação educacional deve reunir para enquadrar-se em determinada categoria legal. O programa sediado no Brasil não torna impossível o cumprimento do requisito; simplesmente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81281075.

não se enquadra no inciso III, assim como um curso de cem horas não se enquadra nele por não atingir a carga mínima legal.

30. Os exemplos trazidos pelo recorrente, como a COP 30, a Copa do Mundo de 2014, os Jogos Olímpicos de 2016 e treinamentos hipotéticos de organismos estrangeiros no País, empregam o termo "internacional" no sentido corrente de evento com participação ou promoção multinacional. Esse não é o sentido normativo relevante. A questão não é saber se o evento é internacional para fins diplomáticos ou esportivos, mas se constitui o programa de capacitação que a lei valoriza com o percentual de 8%, por propiciar ao servidor deste Tribunal a experiência formativa no estrangeiro.

31. O próprio exemplo do recorrente, aliás, evidencia a coerência do critério. O servidor estrangeiro que se desloca ao Brasil para participar de treinamento aqui sediado vivencia exatamente a imersão em ambiente institucional e cultural diverso do seu, elemento que a lei quis prestigiar; o servidor brasileiro que frequenta o mesmo treinamento em sua cidade, não. Tratar de modo distinto situações materialmente distintas não ofende a isonomia; ao contrário, a concretiza. Entre os servidores deste Tribunal, de outro lado, o tratamento é rigorosamente igual: todos os que participarem de capacitação sediada no País recebem o mesmo enquadramento.

32. No que se refere ao Projeto TCU/Reino Unido, não se desconhece a qualidade das capacitações nele realizadas, tampouco o rigor dos processos seletivos mencionados. A descrição do próprio recorrente, porém, confirma que o programa foi estruturado para execução na sede do Tribunal, com instrutores estrangeiros que aqui vinham, e que as eventuais visitas à sede do NAO não integravam o conteúdo didático. Trata-se, em substância, de formação realizada no País, que não reúne o traço distintivo do inciso III. O mérito dessas ações para a qualificação do corpo técnico permanece intacto; apenas não se presta ao enquadramento pretendido. Eventuais pedidos concretos de reconhecimento seguem o rito do art. 5º da Portaria-TCU 84/2025, inclusive quanto à via recursal prevista em seu § 4º.

33. Rejeito, por fim, a atribuição do critério a deficiência no assessoramento prestado pelo ISC. Como demonstrado, o requisito tem raiz na finalidade declarada pela própria Presidência do Tribunal ao propor o dispositivo ao Congresso Nacional e foi chancelado, nestes autos, pela Consultoria Jurídica, pela Comissão de Coordenação-Geral e pela Presidência.

34. Assentada a legitimidade do requisito, resta verificar a razoabilidade do parâmetro quantitativo, objeto do quesito formulado pela Segepres à Conjur. Examinado sob os três subprincípios da proporcionalidade, o critério mostra-se válido.

35. É adequado, porque a exigência de parcela de horas cumpridas no exterior é meio idôneo para assegurar a imersão que caracteriza a modalidade. É necessário, porque, entre as alternativas cogitáveis (exigir toda a carga horária no exterior, manter a proporção de metade da carga total ou fixar patamar correspondente à metade do mínimo legal), a Administração escolheu a menos gravosa capaz de preservar a essência do programa. E é proporcional em sentido estrito, pois o ônus imposto, limitado a pouco mais da metade do mínimo legal, guarda equilíbrio com a vantagem conferida, que é quatro vezes superior à atribuída a cada certificação profissional e superior à da própria pós-graduação *lato sensu*, permitindo, ademais, que o restante da carga horária seja cumprido no País ou a distância.

36. Como o conceito de programa de capacitação internacional sempre pressupôs imersão no exterior, a aplicação do parâmetro a ações anteriores à lei não lhes impõe exigência estranha à sua natureza: apenas verifica se reúnem o traço que justifica o percentual diferenciado. Respondo, assim, afirmativamente ao quesito da Segepres, em linha com a Conjur.

37. A alegada desproporcionalidade em relação às certificações profissionais internacionais também não prospera, por três razões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81281075.

38. Em primeiro lugar, o paradigma invocado, a Portaria-ISC 25/2024, já havia sido revogada pela Portaria-ISC 22, de 5/6/2025, quando o recurso foi interposto, conforme registrado pela Segepres (peça 8).

39. Em segundo lugar, a comparação carece de utilidade para o recorrente. Nos termos do § 5º do art. 15-B da Lei 10.356/2001, refletido no *caput* do art. 4º da Portaria-TCU 84/2025, o AEQ dos servidores aposentados antes da publicação da lei abrange apenas as titulações dos incisos I a V. A certificação profissional, prevista no inciso VI, sequer integra o regime aplicável ao recorrente.

40. Em terceiro lugar, trata-se de categorias distintas, às quais a própria lei atribuiu pesos diversos: 2% por certificação, até o limite de cinco, contra 8% para uma única ação de capacitação internacional. A diversidade de percentuais justifica a diversidade de requisitos, e a isonomia não exige que modalidades legalmente diferenciadas se submetam a condições equivalentes. Registro, ainda, que a peça recursal não formulou pedido específico de alteração do regulamento das certificações, limitando-se a manifestar a expectativa de seu aperfeiçoamento.

41. Em síntese, a divergência entre ativos e inativos já não existia à data da interposição, e o recorrente carece de interesse quanto à norma dos ativos, o que conduz ao conhecimento apenas parcial do recurso. Na parte conhecida, a exigência de carga horária superior a 60 horas no exterior constitui densificação legítima do conceito de programa de capacitação internacional, no exercício da delegação conferida pelo art. 15-B, inciso III e § 6º, da Lei 10.356/2001; inexiste direito adquirido a vantagem instituída por lei posterior aos fatos invocados, até porque o § 5º do mesmo artigo submete expressamente os aposentados às exigências extensíveis aos ativos; e o parâmetro adotado é adequado, necessário e proporcional.

42. Feitas essas considerações, acolho, no essencial, os pareceres do ISC e da Conjur, com os acréscimos e o ajuste cronológico ora expostos, e concluo que os argumentos recursais são insuficientes para infirmar o ato impugnado, mantido pelo despacho presidencial de 21/8/2026, o que conduz à negativa de provimento do pleito.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81281075.

ACÓRDÃO Nº 3088/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.084/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo (Recurso ao Plenário).
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: José Ricardo Tavares Louzada (374.543.400-59).
4. Unidade jurisdicionada: não há.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de recurso administrativo interposto por José Ricardo Tavares Louzada, Auditor Federal de Controle Externo aposentado, contra o art. 4º, inciso II, da Portaria-TCU 84, de 3/6/2025, e o art. 6º, inciso II, da Portaria-TCU 87, de 16/5/2024, que condicionam o reconhecimento de programa de capacitação internacional, para fins do Adicional de Especialização e Qualificação (AEQ) previsto no art. 15-B, inciso III, da Lei 10.356/2001, incluído pela Lei 14.832/2024, ao cumprimento de carga horária no exterior, dispositivos mantidos pelo despacho da Presidência de 21/8/2026;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 30 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 56 da Lei 9.784/1999, em:

9.1. conhecer parcialmente do recurso administrativo, apenas quanto ao art. 4º, inciso II, da Portaria-TCU 84/2025, e negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência deste acórdão ao recorrente, à Secretaria-Geral da Presidência, à Secretaria-Geral de Administração e ao Instituto Serzedello Corrêa.

10. Ata n° 45/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3088-45/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81281076.