

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CONSELHO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANDREA SIQUEIRA MARTINS

VOTO GCS-2 – PROCESSO ELETRÔNICO

PROCESSO: TCE-RJ Nº 300.567-6/13
ORIGEM: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ASSUNTO: CONSULTA

CONSULTA. CRITÉRIOS PARA O RECONHECIMENTO, COMO TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO, DO TEMPO PRESTADO NA CONDIÇÃO DE ALUNO-APRENDIZ. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CUMPRIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CAPAZES DE REFORMAR A DECISÃO. OBSERVÂNCIA AOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS. AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO RETROATIVA DESFAVORÁVEL AOS ADMINISTRADOS. MERA EXPECTATIVA DE DIREITO. IMPOSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO DE ENCOMENDAS E RECEBIMENTO DE PECÚNIA NAS ESCOLAS PÚBLICAS, DIANTE DE SUA NATUREZA, NÃO INTERFERE NO ENTENDIMENTO FIRMADO PELO CONSELHO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO. DECISÃO DO PODER JUDICIÁRIO FLUMINENSE NÃO VINCULA A DECISÃO DESTA CORTE. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. AUSÊNCIA DE INCONSISTÊNCIA NO MARCO TEMPORAL FIXADO. CONHECIMENTO DE TODAS AS PEÇAS RECURSAIS. NÃO PROVIMENTO DOS RECURSOS. COMUNICAÇÃO AOS RECORRENTES. ENCAMINHAMENTO DO FEITO AO RELATOR ORIGINÁRIO.

Trata-se de consulta formulada pelo Secretário-Geral de Administração acerca dos critérios para o reconhecimento, como tempo de serviço público, do tempo prestado na condição de aluno-aprendiz, bem como dos benefícios e reflexos financeiros decorrentes das averbações deferidas com base na decisão proferida nestes autos, em 13.08.2013 (fls. 81/82).

Em 13.02.2019, o Conselho Superior de Administração decidiu nos termos do voto de lavra do Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, cuja parte dispositiva transcrevo a seguir:

"Pela CIÊNCIA, à Secretaria-Geral de Administração, das seguintes conclusões aos questionamentos apresentados:

I. Os servidores que possuem tempo averbado de aluno-aprendiz, com base na decisão de fls. 81/82, serão alcançados na hipótese de mudança de entendimento? Serão alcançados todos os servidores que tiveram reflexos financeiros concedidos ou incrementados nos 5 (cinco) anos que antecederem a data em que forem instados a comprovar se preenchem os requisitos cumulativos do tempo de aluno-aprendiz, nos termos do art. 51 e art. 53, caput, da Lei Estadual 5.427/09, excluídos aqueles servidores que preencheram os requisitos para inativação anteriormente a 16/06/2016, aos quais deve ser resguardada a averbação com fundamento na decisão de fls. 81/82;

II. Caso o item I seja respondido afirmativamente, deverá ser desaverbado o tempo de aluno-aprendiz e, conseqüentemente, revistas as datas de concessão de adicional de tempo de serviço e eventual concessão de abono de permanência? Sim. Deverá ser desaverbado o tempo de aluno-aprendiz e deverão ser revistas as datas de concessão de adicional de tempo de serviço e de abono de permanência. Contudo, tal ajuste deve ocorrer sem prejuízo da irredutibilidade de vencimentos de que trata o inciso XV do art. 37 da CF/88, devendo a Administração desta Corte de Contas proceder ao pagamento de parcela remuneratória (VPNI) em montante necessário para que não haja uma ofensa ao princípio, cujo valor será absorvido por qualquer aumento subsequente. Relembre-se que NÃO deverão ser modificados os valores ou percentuais deferidos há mais de 5 (cinco) anos, contados da data em que os servidores forem instados a comprovar se preenchem os requisitos cumulativos do tempo de aluno-aprendiz.

III. Caso o item I seja respondido afirmativamente, os servidores deverão devolver os valores já percebidos, relativos ao adicional por tempo de serviço e, eventualmente, abono de permanência? Não. Os valores percebidos até que o servidor seja instado a comprovar que preenche os requisitos de aluno-aprendiz não deverão ser restituídos, já que percebidos de boa-fé pelos interessados.

IV. Caso o item I seja respondido afirmativamente, os servidores que estão aposentados, mas ainda sem registro de sua aposentadoria, se desaverbado o tempo de aluno-aprendiz, não reunir as condições de aposentadoria por uma das regras existentes, terão que retornar à atividade? Sim. Terão que retornar à atividade os servidores aposentados que não tenham preenchido os requisitos para inativação anteriormente a 16/06/2016, data da fixação do marco temporal para exigência do cumprimento dos requisitos para caracterização da condição de aluno-aprendiz, de forma cumulativa. Da mesma forma, a administração deve provocar este Tribunal de Contas para que sejam revistas as aposentadorias já registradas em desconformidade com os parâmetros estabelecidos nesta decisão, aplicando-se, neste caso, o

prazo decadencial de que trata o art. 53 da Lei Estadual no 5.427/09, contado da data do respectivo Registro.

V. No caso do item anterior, como seria computado o tempo em que o servidor permaneceu na inatividade? O tempo em que o aposentado esteve fora do serviço público deve ser computado apenas como tempo de contribuição, não podendo ser computado como tempo de serviço público, já que não laborou efetivamente nos quadros do TCE-RJ."

Em face desta decisão, foram interpostos treze Recursos de Reconsideração. Além disso, a Coordenadoria de Recursos Humanos, devidamente acompanhada pela Secretaria-Geral de Administração, questionou (fls. 152/154):

"Tendo sido realizados os chamamentos dos servidores que, de acordo com a decisão de 13 de fevereiro de 2019, devemos revisar a averbação de tempo de serviço prestado como aluno aprendiz – (i) aqueles que não haviam preenchido os requisitos para se aposentar até 16 de junho de 2016 ou (ii) cujos valores ou percentuais foram deferidos há menos de 05 (cinco) anos –, vimos no presente a necessidade de esclarecer o alcance daquela decisão no que se refere a não modificar os valores ou percentuais deferidos há mais de 05 (cinco) anos, contados da data em que os servidores forem instados a comprovar se preenchem os requisitos, uma vez que a manutenção dos tempos averbados a mais de 05 (cinco) anos para os servidores que não preencham os requisitos para se aposentar pela regra eleita até o marco temporal de 16 de junho de 2016 pode ser objeto de questionamento quando da análise da aposentadoria em sede de controle externo, em face do decidido pelo Tribunal de Contas no TCE-RJ no 104.059-7/16.

Nos referidos autos de controle externo, o Tribunal de Contas se manifestou, tão somente, pela manutenção do benefício àqueles que tenham cumprido a exigência para se aposentar anteriormente ao novo posicionamento adotado, qual seja, 16 de junho de 2016, sem qualquer menção da manutenção dos tempos averbados a mais de 05 (cinco) anos para os servidores que não preencham os requisitos para se aposentar pela regra eleita até o marco temporal delimitado.

Tal posicionamento em sede de controle externo, smj, está de acordo com o entendimento do E. STF de que, pelo ato de aposentadoria ser complexo, aperfeiçoando-se somente após a sua apreciação pelo Tribunal de Contas, seria inaplicável o artigo 54 da Lei Federal no 9.784/99, o qual somente se opera a partir do referido registro.

(...)

Nesse contexto, como os comandos existentes nos artigos 51 e 53 da Lei Estadual no 5.427/09, são equivalentes aos dos artigos 53 e 54 da Lei Federal no 9.784/99, encaminho o presente administrativo para avaliação e consideração superior quanto à abrangência do decidido pelo Conselho Superior de Administração nos autos do TCE-RJ no 300.567-6/13, em especial à parte final do item II em relação aos servidores que não preenchem os requisitos para inativação até a data

limite de 16 de junho de 2016, o qual dispõe que não deverão ser modificados os valores ou percentuais deferidos há mais de 5 (cinco) anos, contados da data em que os servidores forem instados a comprovar se preenchem os requisitos cumulativos do tempo de aluno-aprendiz."

Diante da dúvida suscitada pelo órgão deste Tribunal, os autos retornaram ao Gabinete do Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento.

Em 23.10.2019, o Conselho Superior de Administração decidiu, por maioria, nos termos do voto do Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, conforme trecho abaixo:

"Pelo exposto, à luz da manifestação da Coordenadoria de Recursos Humanos (CRH), concluo que os itens I e II da decisão do Conselho Superior de Administração de 13/02/2019 devam ser modificados, com fundamento no princípio da autotutela administrativa, com a manutenção, na íntegra, dos demais itens e, assim,

VOTO:

I. Pela REVISÃO EX OFFICIO da decisão de 13/02/2019 quanto a seus itens I e II, mantendo-se os demais, na forma do item II deste Voto;

II. Pela CIÊNCIA À SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO (SGA) deste Tribunal acerca das seguintes conclusões quanto aos questionamentos apresentados:

II.1. Os servidores que possuem tempo averbado de aluno-aprendiz, com base na decisão de fls. 81/82, serão alcançados na hipótese de mudança de entendimento? Serão alcançados todos os servidores que possuem tempo averbado em decorrência da decisão administrativa de fls. 81/82 e que não comprovarem o preenchimento dos requisitos cumulativos do tempo de aluno-aprendiz, excluídos apenas aqueles servidores que cumpriram os requisitos para inativação anteriormente à 16/06/2016, aos quais deve ser resguardada a averbação com fundamento naquela decisão;

II.2. Caso o item II.1 seja respondido afirmativamente, deverá ser desaverbado o tempo de aluno-aprendiz e, conseqüentemente, revistas as datas de concessão de adicional de tempo de serviço e eventual concessão de abono de permanência? Sim. Deverá ser desaverbado todo o tempo de aluno-aprendiz e deverão ser revistas as datas de concessão de adicional de tempo de serviço e de abono de permanência. Contudo, tal ajuste deverá ocorrer sem prejuízo da irredutibilidade de vencimentos de que trata o inciso XV do art. 37 da CF/88, devendo a Administração desta Corte de Contas proceder ao pagamento de parcela remuneratória (VPNI) em montante necessário para que não haja ofensa ao princípio, cujo valor será absorvido por qualquer aumento subsequente. Assim, serão eliminados os percentuais de adicional por tempo de serviço concedidos em razão do indevido cômputo do tempo de aluno-aprendiz, sendo

considerados os respectivos valores, agora, expressos em pecúnia, sob a rubrica de VPNI.

II.3. Caso o item II.1 seja respondido afirmativamente, os servidores deverão devolver os valores já percebidos, relativos ao adicional por tempo de serviço e, eventualmente, abono de permanência? Não. Os valores percebidos até que o servidor seja instado a comprovar que preenche os requisitos de aluno-aprendiz não deverão ser restituídos, já que percebidos de boa-fé pelos interessados.

II.4. Caso o item II.1 seja respondido afirmativamente, os servidores que estão aposentados, mas ainda sem registro de sua aposentadoria, se desaverbado o tempo de aluno-aprendiz, não reunir as condições de aposentadoria por uma das regras existentes, terão que retornar à atividade? Sim. Terão que retornar à atividade os servidores aposentados que não tenham preenchido os requisitos para inativação anteriormente à 16/06/2016, data da fixação do marco temporal para exigência do cumprimento dos requisitos para caracterização da condição de aluno-aprendiz, de forma cumulativa. Da mesma forma, a Administração deve provocar este Tribunal de Contas para que sejam revistas as aposentadorias já registradas em desconformidade com os parâmetros estabelecidos nesta decisão, aplicando-se, neste caso, o prazo decadencial de que trata o art. 53 da Lei Estadual no 5.427/09, contado da data do respectivo Registro.

II.5. No caso do item anterior, como seria computado o tempo em que o servidor permaneceu na inatividade? O tempo em que o aposentado esteve fora do serviço público deve ser computado apenas como tempo de contribuição, não podendo ser computado como tempo de serviço público, já que não laborou efetivamente nos quadros do TCE-RJ.

III. Pela posterior REMESSA AO NÚCLEO DE DISTRIBUIÇÃO do Gabinete da Presidência, para sua redistribuição, nos termos regimentais, para a apreciação dos recursos interpostos."

Em seguida, o Sindicato dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – SINDSERVTCE-RJ opôs embargos de declaração (Documento TCE-RJ nº 055.703-0/2019), não conhecidos, conforme decisão proferida pelo Conselho Superior de Administração, em 05.06.2020, nos seguintes termos:

"Logo, ante a inadequação da via eleita para impugnar a decisão recorrida, decido pelo Não Conhecimento dos Embargos de Declaração sub examine, sem prejuízo de eventual reexame da matéria pelo Conselho Superior de Administração por ocasião do julgamento dos Recursos de Reconsideração interpostos, e

VOTO:

I. Pelo NÃO CONHECIMENTO dos Embargos de Declaração opostos pelo Sindicato dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Rio

de Janeiro – SINDSERVTCE-RJ, por reputar não atendido o pressuposto recursal do cabimento;

II. Pela CIÊNCIA desta ao embargante;

III. Pela REMESSA do feito ao Núcleo de Distribuição do Gabinete da Presidência, para a designação de Conselheiro-Relator para os recursos interpostos, nos termos regimentais."

Em atendimento ao item III da decisão acima mencionada, os autos foram remetidos ao meu gabinete.

Ato contínuo, o Sindicato dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – SINDSERVTCE-RJ interpôs Recurso de Reconsideração por meio do Documento TCE-RJ nº 009.793-8/2020.

É o relatório.

Após analisar os elementos carreados nos autos deste processo, destaco, de início, que o presente voto abarcará a análise dos Recursos de Reconsideração interpostos por meio dos Documentos TCE-RJ nºs 016.645-1/2019; 016.748-9/2019; 016.860-3/2019; 017.679-9/2019; 017.821-4/2019; 020.864-9/2019; 020.866-7/2019; 020.954-0/2019; 022.177-8/2019; 022.201-5/2019; 023.906-4/2019; 024.701-9/2019; 025.991-3/2019; 009.793-8/2020.

No que concerne aos pressupostos de admissibilidade, verifico que todas as peças recursais atenderam aos requisitos de cabimento, legitimidade e tempestividade, vez que apresentadas, dentro do prazo legal, por pessoas alcançadas pela decisão, visando à reforma do *decisum* prolatado anteriormente.

No mérito, os recorrentes buscam a reforma da decisão recorrida sob os seguintes argumentos: (i) não observância ao direito fundamental previsto no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República; (ii) violação aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé; (iii) impossibilidade de aplicação retroativa de novo entendimento desfavorável aos administrados, salvo em caso de má-fé; (iv) impossibilidade de comprovação de execução de encomendas e recebimento de pecúnia nas escolas públicas, diante de sua natureza; (v) existência de decisão do Poder Judiciário estadual fluminense revertendo a decisão proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº

120.253-3/12; e (vi) marco temporal estabelecido não corresponde à mudança de entendimento deste Tribunal de Contas.

Antes de analisar os argumentos apresentados pelos recorrentes, reputo pertinente fazer uma breve contextualização, para que não haja dúvidas acerca da matéria aqui discutida.

Conforme bem discorrido, pela Conselheira Marianna Montebello Willeman, nos autos do Processo TCE-RJ nº 106.697-5/14, entende-se por aluno-aprendiz *“aquele que não possui relação de emprego com a instituição de ensino, mas que se encontra submetido a processo de aprendizado profissional específico em escola técnica profissionalizante. Em que pese o caráter profissionalizante das atividades desenvolvidas nas escolas técnicas e, em alguns casos, sua semelhança com a relação empregatícia, não se pode descurar que, indubitavelmente, trata-se de um regime de ensino, inserido no sistema da educação nacional, o que permite afirmar que as pessoas que frequentam estes cursos devem ser consideradas antes de tudo estudantes”*¹.

Diante de diversas solicitações para a averbação dos períodos cursados nestas instituições, este Tribunal de Contas fixou entendimento – que, diga-se de passagem, era dissonante do posicionamento do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – no sentido de que as exigências para a comprovação da condição de aluno-aprendiz eram: (i) a natureza de escola técnica profissional credenciada a ofertar cursos destinados à educação técnica de nível médio; e (ii) a percepção de retribuição pecuniária à conta do Orçamento Público por meio de alimentação, fardamento, material escolar ou parcela de renda auferida com a execução de encomenda para terceiros.

Não obstante, esta Casa, em momento seguinte, reviu seu posicionamento, estabelecendo nova interpretação no sentido de que é necessária, para a comprovação da condição de aluno-aprendiz, além dos requisitos já citados, a atestação quanto ao efetivo labor do estudante na execução de encomendas recebidas pela escola, amoldando-se, assim, ao respeitável entendimento da Corte

¹ Decisão Plenária de 05.05.2016.

de Contas Federal².

Neste contexto, estabeleceu-se que, excluídos os servidores que tenham preenchido os requisitos para a inativação antes de 16.06.2016, todo o tempo de aluno-aprendiz que não atenda às exigências cumulativas mencionadas no parágrafo anterior deve ser revisto pela Administração deste Tribunal.

Fixou-se este marco temporal em razão da decisão proferida, em sede de controle externo, no âmbito do Processo TCE-RJ nº 120.253-3/12, na sessão Plenária realizada em 09.06.2016, publicada no Diário Oficial do Estado de 16.06.2016, a qual fora a primeira de caráter definitivo acerca da mudança de interpretação desta Casa de Contas sobre o tema, para que fossem prestigiados os princípios da legalidade, isonomia e segurança jurídica.

Ultrapassados estes breves comentários, passo à análise das alegações dos recorrentes, que foram agrupadas e sintetizadas no início da fundamentação deste voto.

Pois bem. Em que pese o apresentado, a averbação de tempo de serviço como aluno-aprendiz não gera direito adquirido, mas, tão-somente, mera expectativa por parte do administrado de que tal período seja considerado quando da análise da concessão do benefício previdenciário.

Nesta perspectiva, equivocam-se os recorrentes ao afirmar que a decisão pretérita não respeita o direito adquirido, visto que, enquanto não preenchidos todos os requisitos para a inativação por cada um dos servidores, aplicam-se a eles as alterações interpretativas e normativas a respeito da matéria aqui tratada, não podendo ser invocado, inclusive, o princípio da segurança jurídica. Neste mesmo sentido, a propósito, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO DE ATIVIDADE RURAL. CONTAGEM RECÍPROCA. NECESSIDADE

² Súmula 96 do TCU: “Conta-se para todos os efeitos, como tempo de serviço público, o período de trabalho prestado, na qualidade de aluno-aprendiz, em Escola Pública Profissional, desde que comprovada a retribuição pecuniária à conta do Orçamento, admitindo-se, como tal, o recebimento de alimentação, fardamento, material escolar e parcela de renda auferida com a execução de encomendas para terceiros”. Disponível em: <https://jurisprudencia.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/Aluno-aprendiz.-Escola-Pública-Profissional.-Retribuição-pecuniária-à-conta-do-Orçamento.-Súmula-TCU-096.pdf> (acesso em 08.06.2021)

DE COMPROVAÇÃO DO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA PELO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. AVERBAÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO EM ATIVIDADE RURAL. PEDIDO DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. TERMO INICIAL DO PRAZO PREVISTO NO ART. 54 DA LEI 9.784/1999. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. (...) 3. In casu, não houve aplicação retroativa da EC 20/1998 ou da Lei 9.528/1997, tendo sido observado o entendimento firmado por esta Corte em relação à aplicação da legislação específica vigente por ocasião do preenchimento dos requisitos para a aposentadoria. 4. O ato de aposentadoria de agentes públicos é complexo e somente se aperfeiçoa após o seu registro junto ao TCU. O simples ato de averbação de tempo de serviço prestado em atividade rural, exarado em âmbito de controle interno do Tribunal de Contas, não atrai a incidência do art. 54 da Lei 9.784/1999 quanto ao pedido de aposentadoria pelo servidor público. 5. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO."

(MS 34695 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 01/12/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-288 DIVULG 13-12-2017 PUBLIC 14-12-2017) – (Grifos Nossos)

Nota-se, aliás, que, em respeito justamente às garantias aqui antes mencionadas, quais sejam, direito adquirido e segurança jurídica, a decisão recorrida garantiu a possibilidade de aposentação, nos termos do entendimento fixado na decisão de 13.08.2013, aos servidores que já haviam preenchido os requisitos para a inativação antes do marco temporal estabelecido (16.06.2016).

Em outros termos, portanto, a nova interpretação desta Corte de Contas acerca dos critérios para o reconhecimento, como tempo de serviço público, do tempo prestado na condição de aluno-aprendiz apenas alcançou os detentores de mera expectativa de direito, os quais não cumpriram, repise-se, os requisitos necessários para a inativação antes da mudança interpretativa, não havendo, pois, violação ao direito adquirido e, muito menos, à segurança jurídica.

Ademais, a alegação de que a decisão recorrida aplica, de forma retroativa, novo entendimento desfavorável aos interesses dos administrados também não merece prosperar, haja vista que, conforme exposto acima, fora garantida aos servidores que tinham preenchido os requisitos para passar à inatividade, antes de 16.06.2016, a possibilidade do aproveitamento do tempo de serviço como aluno-aprendiz averbado, de acordo com o entendimento anterior e menos rigoroso desta Corte de Contas.

E mais, foram assegurados aos servidores que possuíam mera expectativa, o direito de não ter seus respectivos vencimentos reduzidos em razão da desavervação do tempo de serviço e o de não ter que restituir os valores percebidos de boa-fé. Veja-se:

“Sucedede que, à luz do que restou decidido nos autos do Processo TCE-RJ no 104.059-7/16, em sede de controle externo, esta Corte passou a exigir a comprovação dos requisitos cumulativos do tempo de aluno-aprendiz dos servidores de todos os órgãos jurisdicionados que não tenham implementado os requisitos para a aposentadoria antes de 16/06/2016, sem fazer nenhuma menção acerca da manutenção dos tempos averbados há mais de 5 (cinco) anos para qualquer efeito.

Vale dizer, em sede de controle externo, restou consignado que, independentemente do momento em que a averbação tenha sido realizada, esta Corte de Contas não aceitará o tempo de serviço de aluno-aprendiz caso o servidor não comprove o preenchimento dos requisitos cumulativos para o reconhecimento de tal direito, à exceção apenas daqueles que tenham direito adquirido à aposentadoria anteriormente à 16/06/2016.

Constatada a divergência, a fim de manter a uniformidade no tratamento das aposentadorias dos servidores desta Casa e daqueles dos demais órgãos jurisdicionados, entendo que, tal como decidido nos autos do Processo TCE-RJ no 104.059-7/15, todo o tempo de aluno-aprendiz que não atenda aos requisitos cumulativos deve ser revisto pela Administração deste Tribunal, com fundamento no art. 51 da Lei Estadual no 5.427/09, estando excluídos dessa exigência, em respeito ao direito adquirido, apenas aqueles servidores que tenham preenchido os requisitos para a inativação antes de 16/06/2016.

Por outro lado, com o fito de resguardar a irredutibilidade de vencimentos, os valores e percentuais pagos a título de adicional por tempo de serviço aos servidores que não cumpram os requisitos cumulativos deverão ser transformados em vantagem pessoal (VPNI), quer a averbação tenha ocorrido há mais de 5 (cinco) anos, quer tenha ocorrido há menos de 5 (cinco) anos, contados, em ambos os casos, da data em que o interessado tomar ciência desta decisão.

Nessa esteira, é importante sublinhar que os servidores não sofrerão nenhuma redução em sua remuneração em decorrência da referida desavervação, havendo apenas uma alteração na forma de cálculo dos seus vencimentos: eliminam-se os percentuais de adicional por tempo de serviço concedidos em razão do indevido cômputo do tempo de aluno-aprendiz e passam-se a considerar os respectivos valores, agora, expressos em pecúnia, sob a rubrica de VPNI.

Com efeito, a solução alvitrada, a um só tempo, prestigia a legalidade, a isonomia, a segurança jurídica e a irredutibilidade de vencimentos, no tocante à necessária revisão das averbações do tempo de aluno-

aprendiz efetuadas com base na decisão administrativa de fls. 81/82, evitando, ainda, futura Recusa do Registro de atos de aposentadoria de servidores que tenham computado o referido tempo sem a comprovação do labor do estudante na execução de encomendas recebidas pelas escolas.

(...)

II.3. Caso o item II.1 seja respondido afirmativamente, os servidores deverão devolver os valores já percebidos, relativos ao adicional por tempo de serviço e, eventualmente, abono de permanência? Não. **Os valores percebidos até que o servidor seja instado a comprovar que preenche os requisitos de aluno-aprendiz não deverão ser restituídos, já que percebidos de boa-fé pelos interessados.** – (Grifos Nossos)

Observa-se, assim, que a decisão recorrida não apenas respeitou a regra prevista no art. 2º, § 1º, inciso XII, da Lei Estadual nº 5.427/09³, como também respeitou os princípios da boa-fé e da irredutibilidade de vencimentos dos ocupantes de cargos públicos, pois impôs à Administração o dever de arcar com as consequências da interpretação por ela antes firmada.

Quanto à alegação de que não é possível comprovar a execução de encomendas e recebimento em pecúnia nas escolas públicas, diante de sua natureza, entendo que tal argumento não é capaz de reformar a decisão anterior, porquanto somente atesta, levando-se em conta o novo entendimento firmado pelo Conselho Superior de Administração deste Tribunal, a impossibilidade de aproveitamento, para fins de tempo de serviço como aluno-aprendiz, do período que os servidores cursaram nessas escolas.

No mais, em relação ao fato de o Poder Judiciário estadual fluminense ter revertido a decisão proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 120.253-3/12, ressalto que este Tribunal de Contas tem autonomia e independência funcional para decidir sobre assuntos de sua competência sem a interferência dos outros Poderes. Ainda que o Tribunal de Contas tenha a obrigação inequívoca de dar cumprimento a

³ Art. 2º O processo administrativo obedecerá, dentre outros, aos princípios da transparência, legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, impessoalidade, eficiência, celeridade, oficialidade, publicidade, participação, proteção da confiança legítima e interesse público.

§1º Nos processos administrativos serão observadas, entre outras, as seguintes normas:

(...)

XII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação, desfavorável ao administrado, que se venha dar ao mesmo tema, ressalvada a hipótese de comprovada má-fé;

decisões judiciais, este não pode ser compelido a decidir de determinada forma ou rediscutir decisões que já transitaram em julgado sobre assuntos de sua competência.

Nesta perspectiva, a despeito de a ação proposta pelo Sr. Gelson Rosa Rangel ter sido julgada procedente pelo Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, tal circunstância não vincula, nem obriga esta Corte a rever seu entendimento antes firmado, pelo que tal alegação também não merece prosperar.

Faço constar, por fim, que, em relação à argumentação de que o marco temporal estabelecido não corresponde à mudança de entendimento deste Tribunal de Contas sobre o tema, destaco que resta expressamente exposto no voto que o fixou, em sede de controle externo, que a data escolhida corresponde à primeira decisão definitiva acerca da necessidade do atendimento às exigências na Súmula nº 96 do TCU, para fins de o reconhecimento, como tempo de serviço público, do tempo prestado na condição de aluno-aprendiz. Senão vejamos:

Processo TCE-RJ nº 104.059-7/16

“Em que pese o respeitável entendimento do TCU, tendo em vista que as decisões emanadas da Corte de Contas Federal não possuem efeito vinculante nem obrigam que esta Corte de Contas se posicione da mesma forma, o Egrégio Plenário, acompanhando sugestão do Corpo Instrutivo, adotava interpretação menos rigorosa, conforme se observa das decisões prolatadas nos Processos TCE-RJ nº 103.377-8/98, 101.766-2/08 e 103.541-1/10, em Sessões Plenárias de 09/12/2004, 24/09/2009 e 18/11/2010, respectivamente, exigindo, para comprovação da condição de aluno-aprendiz, certidão emitida pela respectiva instituição de ensino que comprovasse:

- a) Seu reconhecimento como escola pública profissional, e**
- b) De forma alternativa, a retribuição pecuniária à conta do Orçamento Público por meio de alimentação, fardamento, material escolar ou parcela de renda auferida com a execução de encomenda para terceiros.**

Ulteriormente, com base no Acórdão TCU nº 2024/05, o Pleno desta Corte de Contas, na Sessão Plenária de 22/10/2015, por meio do Voto prolatado nos autos do Processo TCE-RJ nº 114.006-6/13, de relatoria da eminente Conselheira Marianna Montebello Willemann, passou a exigir, em sede de decisão preliminar, além da comprovação do reconhecimento da instituição como escola pública profissional, documentos que comprovassem o labor do então estudante na execução de encomendas recebidas pelas respectivas escolas.

(...)

À decisão preliminar supratranscrita, seguiram-se diversas Comunicações no mesmo sentido, consubstanciando-se na primeira decisão definitiva pela Recusa do Registro, em decorrência da não comprovação do labor do estudante na execução de encomendas, aquela prolatada nos autos do Processo TCE-RJ nº 120.253-3/12, na Sessão Plenária realizada em 09/06/2016, publicada no Diário Oficial do Estado de 16/06/2016.

Disposta, portanto, a cronologia dos entendimentos adotados por este Tribunal a respeito das exigências para caracterização da condição de aluno-aprendiz, passo a expor as razões pelas quais apresento o presente Voto Revisor.

Embora não seja matéria afeta exclusivamente à Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, é flagrante a incidência de utilização de tempo de serviço prestado na condição de aluno-aprendiz nos processos de transferência para a reserva remunerada e de reforma oriundos daquela Corporação.

Por meio de pesquisa no Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos (SCAP), pude constatar que, somente nos últimos 5 (cinco) anos, foram objeto de Decisões Plenárias, preliminares ou definitivas, 176 (cento e setenta e seis) processos de inativação oriundos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, contendo questionamento ao jurisdicionado a respeito dos requisitos comprobatórios da condição de aluno-aprendiz.

Observo, ainda, que, embora o Plenário invariavelmente oportunize ao interessado a comprovação do preenchimento de tais requisitos, na quase totalidade destes, não se constata êxito nas provas apresentadas, o que vem acarretando reiteradas decisões pela Recusa de Registro dos atos apreciados.

Como é sabido, a Recusa de Registro de atos de inativação tem consequências muitas vezes gravosas ao atingido pela decisão. Quando não há o preenchimento do requisito temporal constitucionalmente exigido, tem-se como consequência inexorável a anulação do ato em definitivo e o regresso do servidor à atividade pelo tempo necessário ao preenchimento dos requisitos para inativação. Além disso, há desdobramentos de ordem financeira, com o cancelamento do benefício implantado, o que pode acarretar, inclusive, decréscimo salarial.

Daí que infiro a premente necessidade de serem estabelecidos, pelo Plenário desta Corte de Contas, os parâmetros para o reconhecimento da condição de aluno-aprendiz, para fins de cômputo como tempo de serviço público.

Neste passo, considerando a evolução do posicionamento desta Corte de Contas a respeito da matéria, tenho me deparado com situações de desigualdade geradas pela aplicação do mais recente entendimento do Egrégio Plenário, em afronta ao princípio constitucional da isonomia.

Nas palavras de J. J. Gomes Canotilho, haverá observância da igualdade 'quando indivíduos ou situações iguais não são

arbitrariamente (proibição do arbítrio) tratados como desiguais. Equivale dizer: o princípio da igualdade é violado quando a desigualdade de tratamento surge como arbitrária'. E segue o ilustre autor, esclarecendo que 'existe uma violação arbitrária da igualdade jurídica quando a disciplina jurídica não se basear num: (I) fundamento sério; (II) não tiver um sentido legítimo; (III) estabelecer diferenciação jurídica sem um fundamento razoável'.

A título exemplificativo, trago à baila dois casos concretos submetidos à apreciação plenária, ambos referentes à transferência para a reserva remunerada ocorrida em 2013:

1º - Processo TCE-RJ nº 109.617-4/13, cujos atos foram registrados em Sessão Plenária de 28/04/2016, ainda na vigência do entendimento anterior, após cumprida a Comunicação para exclusão dos períodos de férias escolares e comprovada a percepção de alimentação e material escolar, à conta do orçamento do Estado;

2º - Processo TCE-RJ nº 109.543-7/13, cujos atos sofreram a Recusa do Registro em Sessão Plenária de 04/10/2016, já na vigência do novo posicionamento adotado com base no Acórdão TCU nº 2024/05, tendo em vista que o militar não logrou êxito em comprovar o labor prestado na execução de encomendas recebidas pela escola.

Sendo assim, diante de flagrante afronta ao princípio da isonomia, julgo indispensável a definição do momento adequado para a verificação da ocorrência de termo a partir do qual deve ser exigido o cumprimento, de forma cumulativa, dos requisitos para caracterização da condição de aluno-aprendiz.

Nesse mister, estou convencido de que o marco temporal a ser adotado deva corresponder à data da publicação da primeira decisão definitiva em que restou configurado o novo entendimento perfilhado pelo Plenário deste Tribunal de Contas, qual seja, 16/06/2016.

A premissa por mim adotada é a de que, com o fim de resguardar o princípio constitucional da isonomia, o momento de verificação adequado é o do cumprimento de todos os requisitos exigidos no dispositivo que fundamente a concessão da inativação vis-à-vis a véspera do marco temporal, 15/06/2016." – (Grifos Nossos)

Aliás, há de se ressaltar que, a fim de manter o tratamento uniforme das aposentadorias dos servidores deste Tribunal e daqueles dos demais órgãos jurisdicionados e, portanto, resguardar a aplicação igualitária da ordem jurídica, assim como a segurança jurídica que minimamente se espera do nosso ordenamento, é que tal marco fora estendido aos processos submetidos ao Conselho Superior de Administração desta Casa, não havendo, portanto, inconsistência alguma em sua definição.

Assim sendo, em que pese o sustentado por todos os recorrentes, entendo que os argumentos apresentados não são capazes de reformar a decisão recorrida, pelo que não merecem ser providos os recursos de reconsideração interpostos por eles.

Diante do exposto,

VOTO

1. Pelo **CONHECIMENTO** dos recursos de reconsideração interpostos (Documentos TCE-RJ nºs 016.645-1/2019; 016.748-9/2019; 016.860-3/2019; 017.679-9/2019; 017.821-4/2019; 020.864-9/2019; 020.866-7/2019; 020.954-0/2019; 022.177-8/2019; 022.201-5/2019; 023.906-4/2019; 024.701-9/2019; 025.991-3/2019; 009.793-8/2020), porquanto revestidos dos pressupostos de admissibilidade;

2. No mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO** dos mesmos, mantendo-se a decisão proferida por este Conselho Superior de Administração em 23.10.2019;

3. Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no art. 26, § 1º, do RITCERJ, aos recorrentes, para que tomem ciência do que restou decidido nestes autos; e

4. Pelo posterior **ENCAMINHAMENTO** do feito ao relator originário.

GCS-2,

ANDREA SIQUEIRA MARTINS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA