



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SERGIPE  
CENAF, Lote 7, Variante 2 - Bairro Capucho - CEP 49081-000 - Aracaju - SE - http://www.tre-se.jus.br

## RELATÓRIO DE AUDITORIA 17/2019 - SEAPE

RELATÓRIO	Preliminar	X	Conclusivo	Monitoramento
INTERESSADO(S)				

I- OBJETO AUDITADO: Pagamento de abono de permanência.

II-OBJETIVO: Aferir os pagamentos efetuados pelo TRE/SE a título de abono de permanência para verificar a correspondência destes com a legislação vigente.

III- ABRANGÊNCIA:- Concessões cujo benefício se encontre em situação ativa na data de início da auditoria, totalizando 15 beneficiários.

IV FONTES PRIMÁRIAS DE INFORMAÇÃO- Emendas Constitucionais 20/1998, 41/2003, 47/2005 e respectivas regras de transição

V- PERÍODO DOS TRABALHOS- 22/10/2018 a 12/09/2019.

VI- DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS:

O trabalho foi desenvolvido na Sede deste Tribunal, tomando por base os processos de concessão, ficha financeira e/ou folha analítica, SGRH, além de outros documentos e informações pertinentes.

Nenhuma restrição nos foi imposta quanto ao método ou extensão de nossas metas, sendo que os programas e procedimentos de análise estabelecidos foram aplicados de acordo com a natureza dos elementos passíveis de exame.

VII- ACHADOS DE AUDITORIA

### **1- Abono de Permanência da servidora Daisy Pereira Valido**

a) "houve o aproveitamento do tempo laborado no SESC (convertido) e como contribuinte individual (convertido) para apuração da regra mais vantajosa quanto à futura aposentadoria com base em normas regentes do Regime Próprio de Previdência Social de Servidores.

**Pronunciamento da Unidade Auditada:** "De início, cabe destacar que, através da Informação 601/2019 - SEDIR (0652799), foram prestados os esclarecimentos quanto à concessão do abono de permanência para a servidora Daisy Pereira Valido"

### **Análise da COCIN:**

Esclarecemos que na Informação 601/SGP elaborada para atender o conteúdo da Diligência 224/SEAPE não houve pronunciamento sobre a averbação de tempo ficto em benefício da servidora Daisy Pereira Valido até porque o objeto respectivo foi adstrito à ausência do Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP para a caracterização do tempo de regime especial laborado nesta Corte.

Diante da destacada omissão enfrentaremos as questões controvertidas a partir dos pedidos formulados perante a Administração.

### **1.1- Aposentadoria especial com proventos integrais e paridade formulada pela servidora Daisy Pereira Valido (protocolo 11620/2015)**

**1.1.1** Pedido- A servidora Daisy Pereira Valido, Analista Judiciário, Área Apoio Especializado, Odontologia, requereu em 03/07/2015, aposentadoria especial com paridade e integralidade dos proventos, tendo em vista que ingressara no serviço público. anteriormente à EC 21/2003, com fulcro na Decisão do STF que garantiu aos servidores públicos o direito de aposentadoria especial com base no artigo 57 da Lei 8213/91.

**Abre-se nesse momento processual a primeira diretriz para o estabelecimento de premissas jurídicas.** A própria requerente anexou um Mandado de Injunção (fls.3) julgado pela Corte Constitucional no qual destacou o presente texto que agora se reproduz na íntegra: "Os requisitos de idade tempo de carência, integralidade do pagamento, paridade entre ativos e inativos nos futuros reajustes são questões que devem (.....) ser solucionadas pela autoridade competente, o que fará mediante a aplicação do artigo 57 da Lei nº 8.213/91, em conjunto com as regras que regem a aposentadoria do servidor público." (Grifo nosso)

**1.1.2 - Análise da Seção de Direitos e Deveres.** Conclusão em 29/07/2015. "a servidora não faz jus à aposentadoria especial por não ter integralizado os 25 anos de serviço público exercidos em condições especiais e que os proventos pertinentes são calculados de acordo com o disposto na Orientação Normativa 16/13, combinada com a Lei 10.887/04".

**O segundo parâmetro relevante para os fins pretendidos nesta auditoria se colhe do Acórdão TCU 3724/2015, fls 17/21,** que julgou ilegal a aposentadoria especial de médica do TSE com paridade e integralidade. São extraídas do material as seguintes passagens na íntegra.

"87. Diante do exposto conclui-se:

(...)

h- Os efeitos da súmula vinculante nº 33 não abrangem a conversão do tempo especial em comum pelos servidores, pois os julgados que serviram de base para a elaboração do verbete sumular não houve autorização do STF para a conversão, por dois motivos;

h-1. (.....)

h.2 Nos julgados que abordaram o mérito da conversão de tempo especial em comum, alguns confirmados pelo Plenário, o entendimento proferido foi no sentido de que a conversão resulta em contagem de tempo ficta vedada no artigo 40 § 4º da Constituição Federal. Portanto, as decisões de mérito do plenário foram pronunciadas em sentido contrário à sua realização significando que não é norma cabível quanto ao servidor."

**1.1.3 Parecer da Assessoria Jurídica.** Referida unidade corrobora as conclusões da SEDIR realçando que enquanto vigente o ordenamento atual não há direito assegurado ao servidor público com aposentadoria especial nem à integralidade nem à paridade, por força dos comandos dos artigos 3º e 4º da ON 16/13-MPOG.

## **1.2- Pedido de abono de permanência (protocolo 11621/2015)**

Na mesma data em que solicitou a aposentadoria especial, ou seja, em 03/07/2015 a interessada requereu abono de permanência (fl 28) fazendo alusão a outro pedido interposto em 25/03/2015, que segundo afirma não teria sido objeto de decisão administrativa.

Tal documento (fls 29) diz respeito a uma manifestação de Retificação da Averbação de tempo de contribuição com base em nova certidão de tempo de contribuição emitida pelo INSS datada de 20/03/2014, com os acréscimos legais decorrentes da conversão dos anos de atividade especial averbados em atividades vinculadas à iniciativa privada e como profissional autônoma, Requer que o teor da referida certidão seja considerado no cálculo da aposentadoria especial e também da comum com reflexos na percepção do abono de permanência.

**1.2.1- Análise da SEDIR/SGP( fls. 67 a 71)- A Seção informa que foram averbados os períodos trabalhados na iniciativa privada com a conversão do tempo especial em comum de acordo com a nova certidão emitida pelo INSS,** porém o pleito não merecia acolhimento em virtude de a ON 16/2013 exigir para a concessão do abono tempo de contribuição exclusivamente no serviço público. " conclui-se que o tempo de serviço averbado nesta Corte 3.310 dias somente poderá ser computado para o fim de futura aposentadoria por tempo de contribuição, sendo vedado o aproveitamento para a aposentadoria especial".

Posteriormente avista-se às fls. 74 a 76, a terceira evidência relevante para análise, agora de índole infralegal fornecida pela referência em decisão do TCU, da Nota Técnica 2 /2014 elaborada pelo Ministério da Previdência Social na qual se evidencia a seguinte premissa elucidativa:

17v- "Diante do apresentado, verifica-se que mesmo aplicando as regras do Regime Geral de Previdência Social para o regime próprio, queda-se vedada a contagem ponderada de tempo, bem como o eventual beneficiário estará sujeito à regra de aposentadoria descrita no artigo 40 da Constituição Federal, isto é proventos calculados pela média das remunerações e sujeito aos reajustes do regime geral."

**Nessa mesma decisão o TCU assevera que a jurisprudência firmada no STF não admite a conversão de períodos especiais em comum, mas apenas a concessão de aposentadoria mediante a prova do exercício das atividades exercidas em condições nocivas.**

**1.2.2 - Parecer 169/2015 da Assessoria jurídica (fl. 79).** Ratifica o posicionamento da SEDIR, pelo indeferimento do pedido, salientando que "são pacíficos os direitos dos servidores públicos após a edição da Súmula vinculante 33 do STF tanto à aposentadoria especial, quanto ao abono de permanência, **desde que atendidos os requisitos temporais de serviço público.**"

**1.2.3- Pedido de reconsideração do ofício 424/2015 da Secretaria de Gestão de Pessoas e material probatório alusivo.**  
- (fl 83 a 127)

Interposto para modificar o entendimento da SGP fundamentado em desconsiderar a averbação para aposentadoria especial do tempo de atividade vinculada ao Regime Geral de Previdência Social por não se enquadrar na categoria de serviço público.

**A requerente alega, como principal argumento, a existência em seu benefício de decisão transitada em julgado proferida no bojo do Processo 0504104-90.2012.4.05.8500T oriunda do juizado da 5ª Vara Federal de Sergipe e confirmada pela Turma Recursal, cuja executividade não poderia ser afastada em sede administrativa.**

**1.2.4. – Despacho de 4/11/2015 (fl.128)-** O Presidente do TRE/SE determina a reanálise da matéria pelas Unidades Técnicas tendo em vista as decisões anexadas que a “priori amparam a pretensão autoral”. (sem assinatura)

**1.2.5 - Informação 158-15/COPES-SEDIR (fls. 129/132)** - Conclui que “resta clara a contagem recíproca de tempo de contribuição prestado na atividade privada reconhecido judicialmente como especial com o tempo de serviço público prestado sob condições especiais nesta Corte. Não obstante, esta Unidade entende estar impossibilitada de operacionalizar esse procedimento, uma vez que a Certidão de Tempo de Contribuição CTC do INSS foi emitida com o tempo já convertido para aposentadoria comum, o qual não pode ser somado ao tempo especial laborado no TRE/SE para fins da aposentadoria pleiteada, visto que possuem regramentos diversos sendo incompatíveis entre si”.

**1.2.6 Parecer 223-15/DG/ASJUR-fls134-135 \_ Revendo seu posicionamento anterior opina pelo deferimento parcial do pedido, posto que preenchidos os requisitos legais para aposentadoria especial, porém sem integralidade e a paridade.**

**1.2.7 - Decisão Presidencial de 09/12/2018- fl. 137-142:**

“Assim implementando os 25 anos exigidos para aposentadoria especial no serviço público, e optando a servidora em continuar exercendo suas atividades neste Tribunal defiro-lhe o abono de permanência com efeitos retroativos à data do requerimento, reconhecendo-se o período de 1/4/89 a 28/4/95 como tempo trabalhado em condições especiais, conforme decisão judicial, desconsiderando-se da Certidão de Tempo de Contribuição emitida pelo INSS o percentual de 1.2 utilizado para fins de conversão em tempo de aposentadoria comum.”

Para a devida compreensão dos aspectos que interferem na apreciação de todo o processo concessivo do Abono de Permanência à servidora Daisy Pereira Valido alguns aportes legais, doutrinários e interpretações decorrentes devem ser a priori divisados:

- **Inexistência de coisa julgada administrativa diante do poder-dever de autotutela.**

Esse tema já foi alvo de intensas controvérsias pretorianas e acadêmicas mas sob as lentes da Constituição Federal consolidou-se o entendimento de que não existe como regra geral coisa julgada administrativa em sua acepção técnica para a administração pública nem para os administrados.

A coisa julgada administrativa significa a imutabilidade das decisões proferidas neste âmbito implicando assim na impossibilidade de se interpor novos recursos administrativos por decurso de prazo **ressalvadas as possibilidades de anulação de seus próprios atos quando eivados de vícios, conforme a Súmula 473/STF:**

**Súmula 473 STF** -A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

**Tese de Repercussão Geral**

- **Ao Estado é facultada a revogação de atos que repete ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo.**  
[Tese definida no [RE 594.296](#), rel. min. Dias Toffoli, P, j. 21-9-2011, DJE 146 de 13-2-2012, [Tema 138](#).]

A doutrina ressalta que somente o administrado ou a coletividade interessada podem pleitear a reanálise dos atos administrativos pelo poder judiciário, uma vez que a administração Pública detém o poder de autotutela, o qual lhe outorga a prerrogativa de direito público de rever de ofício, seus atos eivados de ilegalidade ou ainda nos casos em que entenda pelo desvirtuamento do interesse público. Para harmonizar os interesses em conflito numa relação jurídico administrativa na qual Estado tem o poder de rever suas próprias decisões na busca do interesse público primário, lhe é vedado ainda recorrer ao judiciário para obter a invalidade de direitos concedidos administrativamente, que poderiam ser desfeitos pelo simples manejo da autotutela.

Portanto somente em caso de prescrição surge para a Administração a denominada coisa julgada administrativa estando impedida de rever seus próprios atos, também não podendo recorrer ao judiciário, tornando-se imutável a situação concretizada em prol do administrado.

A Lei 9.784/99 que trata do processo administrativo federal lança as seguintes contribuições ao tema:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

**I - atuação conforme a lei e o Direito;**

**II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;**

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

**I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;**

(...)

**VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo**

(...)

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos desfavoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

(...)

Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§ 1º-O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

(...)

Art. 58. Têm legitimidade para interpor recurso administrativo:

I - os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo;

(...)

### Já no âmbito do Estatuto Público do Servidor Público Federal (Lei 8.112/90) destacamos:

(...)

Art.106. Cabe pedido de reconsideração à autoridade que houver expedido o ato ou proferido a primeira decisão, não podendo ser renovado. (Vide Lei nº 12.300, de 2010)

Parágrafo único. O requerimento e o pedido de reconsideração de que tratam os artigos anteriores deverão ser despachados no prazo de 5 (cinco) dias e decididos dentro de 30 (trinta) dias.

(...)

**Art. 108. O prazo para interposição de pedido de reconsideração ou de recurso é de 30 (trinta) dias, a contar da publicação ou da ciência, pelo interessado, da decisão recorrida (Vide Lei nº 12.300, de 2010)**

**Art. 109. O recurso poderá ser recebido com efeito suspensivo, a juízo da autoridade competente.**

Parágrafo único. Em caso de provimento do pedido de reconsideração ou do recurso, os efeitos da decisão retroagirão à data do ato impugnado.

(...)

Art.114. A administração deverá rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade

.

### • **Limites subjetivos e objetivos da sentença transitada em julgado.**

A coisa julgada é uma garantia constitucional e encontra amparo no artigo 5º inciso XXXVI da Constituição da República Federativa do Brasil, a saber: "A Lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada."

A coisa julgada pode ser material ou formal.

**Coisa Julgada Material** – Denomina-se coisa julgada material a eficácia, que torna imutável e indiscutível a sentença, não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário.

A coisa julgada material é aquela que advém de uma sentença de mérito, como nas hipóteses estabelecidas pelo diploma processual civil nos casos em que juiz decide com resolução do mérito, quando acolhe ou rejeita o pedido do autor,

o réu reconhece a procedência do pedido; quando as partes transigirem, quando o juiz pronuncia a decadência ou a prescrição, e quando o autor renuncia ao direito sobre que se funda a ação.

O principal efeito de uma decisão de mérito é a “impossibilidade” da reforma do provimento judicial, seja no mesmo processo ou em outro. Verifica-se assim que não se pode submeter à mesma demanda ao judiciário, diferentemente da coisa julgada formal.

Os limites subjetivos dizem respeito às pessoas que, em razão da coisa julgada, não podem mais discutir a certeza do direito apreciada na sentença. A regra geral, decorrente das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, é a de que a coisa julgada somente **vincula as partes, porque ninguém pode perder ou se subjugar a um direito em decorrência de um processo judicial em que não teve ampla oportunidade de se defender e de formar a opinião do julgador**.

Torna-se imperioso fixar a premissa de que a sentença em prol da requerente resultou de uma ação declaratória em que se postulou o reconhecimento pelo INSS, autarquia federal, representada por procurador autárquico, portanto pessoa jurídica distinta da União, esta representada em juízo pela Advocacia Geral de União, de um tempo laborado na condição de contribuinte vinculada a regime de status privado (Regime geral) como de natureza especial.

A questão pode ser melhor compreendida pelo detalhamento dos componentes formais da sentença.

A estrutura da sentença divide-se em relatório, fundamento e dispositivo. A sentença então revela em seu conteúdo quem é a atingido pela decisão (relatório), por que é atingido pela decisão (fundamentação) e o que é a decisão. (dispositivo).

No relatório o juiz faz uma breve síntese daquilo que foi pedido, da resposta do réu e outras questões capazes de influenciar a convicção do julgador. O relatório obriga o magistrado a estudar a totalidade daquilo que está nos autos.

Na fundamentação o juiz avalia os elementos probatórios fáticos e jurídicos e passa a declinar as razões de seu convencimento.

**Na parte dispositiva o julgador decide exatamente aquilo que foi trazido em juízo, dentre dos limites traçados pela atividade processual das partes.**

Contextualizando a processualística acima descrita com a sentença objeto do presente exame as conclusões podem ser assim traduzidas.

**1-** Quem é atingido imediatamente pela decisão? A autora e o INSS, portanto a relação jurídica previdenciária existente entre a interessada e a União (RPPS) não foi objeto de ponderação judicial. O que se certificou foi uma situação tutelada no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

**2-** Por que é atingido pela decisão? Quais os fatos jurídicos protegidos?

A autora, ao que tudo indica, sem se qualificar como servidora pública (**essa circunstância não constou da sentença**) por meio de ação declaratória demandou reconhecimento de um tempo laborado em regime especial pelo INSS e sua transformação em tempo comum. Porém essa transformação foi concedida segundo o disposto no artigo 70 do Decreto 3048/99 que regulamenta o benefício de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social. Toda a fundamentação judicial, qual seja: citações de decretos, leis, portarias, todo esse arcabouço foi ressaltado para caracterizar a natureza especial das atividades com fulcro no artigo 201 § 1º da Constituição Federal que dispõe: “É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do **Regime Geral de Previdência Social**, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física, definidas em lei complementar”.

**Ou seja, o tempo especial reconhecido pelo julgador foi convertido em comum apenas para efeito de futura concessão de aposentadoria pelo INSS (artigo 70 do Decreto 3.048/99).**

Até porque no RGPS inexistente proibição de acréscimo de tempo mediante a aplicação de um percentual majorado sobre o período de atividade especial artificialmente transformado em tempo comum, mas essa operação, resultante em tempo ficto, sem a correspondente contribuição previdenciária é vedada no RPPS, a teor do disposto no artigo 40 § 10 da Constituição Federal.

**Se a relação jurídica previdenciária da servidora com o Ente Público Federal fosse suposta ou conhecida pelo magistrado certamente teriam sido enfrentadas as exigências de emissão de Certidão de Tempo de Contribuição para contagem recíproca entre regimes diferenciados cuja disciplina na Lei 8.213/91 finca-se nos artigos 94 e 99 e na forma dos artigos 125 II e 130 do Decreto 3.048/99, com vedação explícita da contagem de tempo ficto ou arredondado.**

Nem tão pouco no conteúdo da sentença se fez alusão à Orientação Normativa 16/13 formatada pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão que estabelece procedimentos necessários à instrução e à análise dos processos que visam ao reconhecimento do direito à aposentadoria especial de servidor público com fundamento no artigo 57 da Lei 8213/91, aplicável no âmbito do serviço público por força da Súmula vinculante 33 do STF.

Em suma, a sentença não tratou de aproveitamento de tempo para contagem recíproca entre regimes previdenciários distintos, porque essa questão não foi objeto específico DA PRETENSÃO AUTORAL.

Conforme referido o vínculo jurídico da autora com a Administração Pública Federal não foi objeto de decisão. Apenas o TRE está obrigado a reconhecer o tempo de contribuição em atividade especial contido na certidão do INSS porque vinculado a regime previdenciário geral compensável com o RPPS **mas isso não significa que possa ser aproveitado para o fim de concessão de aposentadoria ordinária do servidor público o tempo ficto sem contrapartida contributiva, pois não houve posicionamento judicial nesse sentido.**

**3- O que faz coisa julgada? É majoritária a doutrina segundo a qual a coisa julgada encontra seus limites objetivos no dispositivo da sentença, excluindo os motivos ou fundamentos que ensejaram a sua prolação. Parece pacífico também que os motivos da decisão, embora sem a autoridade de imutabilidade, tem especial importância na compreensão do conteúdo decisório pois as razões de decidir permitem o conhecimento e a amplitude da vontade do julgador.**

Rememoramos aqui as conclusões do Acórdão TCU 3724/2015, fls 17/21:

(...)

*h- Os efeitos da súmula vinculante nº 33 não abrangem a conversão do tempo especial em comum pelos servidores, pois os julgados que serviram de base para a elaboração do verbete sumular não houve autorização do STF para a conversão, por dois motivos;*

*h-1. (...)*

*h.2 Nos julgados que abordaram o mérito da conversão de tempo especial em comum, alguns confirmados pelo Plenário, o entendimento proferido foi no sentido de que a conversão resulta em contagem de tempo ficto vedada no artigo 40 § 4º da Constituição Federal. Portanto, as decisões de mérito do plenário foram pronunciadas em sentido contrário à sua realização significando que não é norma cabível quanto ao servidor.*

Semelhantes fundamentos se extraem do Acórdão 1639/2016 do TCU no qual se explicita a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal por ocasião da apreciação do MI 2.123 AgR/DF, quando este cuidou de afastar qualquer conexão entre aposentadoria especial de que trata o artigo 40 § 4º da CF e contagem ponderada de tempo de serviço prestado sob condições especiais para fins de aposentadoria comum (prevista no §5º do artigo 57 da Lei 8 213/1991, não contemplado nos precedentes judiciais.

*“O PRECEITO CONSTITUCIONAL EM FOCO NA PRESENTE DEMANDA NÃO ASSEGURA A CONTAGEM DIFERENCIADA DO TEMPO DE SERVIÇO E SUA AVERBAÇÃO NA FICHA FUNCIONAL; O DIREITO SUBJETIVO CORRESPONDE À APOSENTADORIA EM REGIME ESPECIAL, DEVENDO ESTA CORTE ATUAR NA SUPRESSÃO DA MORA LEGISLATIVA, CABENDO À AUTORIDADE ADMINISTRATIVA A ANÁLISE DO MÉRITO DO DIREITO, APÓS O EXAME FÁTICO DA SITUAÇÃO DO SERVIDOR.”* Relevante também se faz focar a situação já frisada de que a própria servidora anexou um Mandado de Injunção (fls.3) julgado pela Corte Constitucional no qual destacou a seguinte passagem: **“Os requisitos de idade tempo de carência, integralidade do pagamento, paridade entre ativos e inativos nos futuros reajustes são questões que devem (.....) ser solucionadas pela autoridade competente, o que fará mediante a aplicação do artigo 57 da Lei nº 8.213/91, em conjunto com as regras que regem a aposentadoria do servidor público.”** (Grifo nosso)

Vale dizer, as prescrições legais previdenciárias que formam o mosaico jurídico do RGPS aplicam-se ao RPPS naquilo em que não colidir com suas proibições específicas. Há de se fazer portanto um juízo meritório de adequação muito bem equacionado pela Nota Técnica 2/2014 -MPS:

*“O segundo argumento contrário à conversão, observado em diversas decisões proferidas no ano de 2013 e 2014, envolveu o mérito da matéria e foram proferidas no Pág. 14 da Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS sentido de que não são cabíveis as regras de conversão de tempo especial em comum aos servidores, pela vedação de contagem de tempo fictício estabelecido no § 10 do art. 40 da Constituição Federal. 54. A esse respeito, deve ser lembrado que, de acordo com a súmula em exame, somente serão utilizadas na aposentadoria do servidor as normas do RGPS que se mostrarem cabíveis em relação à disciplina vigente. Semelhante previsão contém o art. 40, § 12 da Constituição que determina a aplicação, na concessão de aposentadoria e pensão aos servidores, das normas do RGPS, no que lhes forem cabíveis, além do que dispõe o próprio artigo. 55. Uma das previsões do art. 40 a ser cumprida pelos RPPS, de forma diferenciada das normas do RGPS, foi estabelecida no § 10, que veda ao legislador o estabelecimento de qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício: Art. 40. .... § 10. A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.*

Por isso, a lei aplicável sobre aposentadoria do servidor deverá respeitar esta vedação que não existe quanto aos segurados do RGPS. Considerando a necessidade de interpretação sistemática das normas constitucionais, os requisitos e critérios diferenciados para concessão de aposentadoria, nas hipóteses definidas pelo § 4º do art. 40, devem ser compatíveis com a vedação de contagem de tempo ficto, constante do § 10 do mesmo artigo. A interpretação sistemática, que impede o reconhecimento de normas isoladas, decorre da necessidade de que haja unicidade e coerência no ordenamento jurídico relativo a determinado instituto. 57. Em suma, a soma de tempo decorrente da conversão, por agregar um percentual ao que foi efetivamente exercido, gera um tempo total maior do que aquele em que houve a atividade. Esse acréscimo configura um tempo fictício cujo cômputo está constitucionalmente vedado para concessão de

aposentadoria nas regras previstas para os RPPS. Portanto, muito embora a conversão seja prevista para concessão de aposentadoria aos segurados do RGPS, a sua aplicação no âmbito do serviço público encontra empecilho no art. 40, § 10 da Constituição Federal, levando à conclusão de que o § 5º do art. 57 da Lei nº 8.213, de 1991, não está entre as normas do RGPS cabíveis no âmbito dos RPPS"

A tese defendida pelo Ministério da Previdência Social coincide com o conteúdo de súmula do Tribunal de Contas da União no verbete 245:

“Não pode ser aplicada para efeito de aposentadoria estatutária na Administração Pública Federal a contagem ficta de tempo de atividades consideradas insalubres, penosas ou perigosas com o acréscimo previsto para as aposentadorias previdenciárias, segundo a legislação própria, nem a contagem ponderada para efeito de aposentadoria ordinária do tempo relativo a atividades que permitiriam aposentadoria especial com tempo reduzido. Vale repisar a jurisprudência do TCU sempre foi pacífica no sentido de que é indevida a contagem ficta/ponderada.”

A única exceção está contida no entendimento do Acórdão 2008/2006-TCU- Plenário, que permite a contagem ponderada daqueles servidores ex-celetistas que foram passados compulsoriamente para o regime estatutário com o advento da lei 8112/90 e exerciam atividades consideradas insalubres, penosas ou perigosas. Vide também Acórdão 5796/2015-TCU 1ª Câmara.

### **Análise do pedido de reconsideração**

I- Tempestividade do pedido- De acordo com o artigo 108 da Lei 8112/90, o prazo para interposição de pedido de reconsideração ou de recurso é de 30 (trinta) dias, a contar da publicação ou da ciência, pelo interessado, da decisão recorrida, prazo esse respeitado pela recorrente.

II- Quanto à insurgência da desconsideração do tempo de serviço privado prestado sob condições especiais reconhecido por sentença razão assiste à Administração em reconhecer parcialmente o direito pleiteado pela requerente .

Foi declarada com trânsito em julgado uma relação previdenciária com o INSS constando os períodos laborados na certidão de tempo de contribuição emitida pela autarquia federal. Nos reportamos ao artigo. 103 da Lei 8.112/90 e ao artigo 40 da CF:

Art. 103. Contar-se-á apenas para efeito de aposentadoria e disponibilidade:

(...)

V - o tempo de serviço (contribuição pela leitura constitucional) em atividade privada, vinculada à Previdência Social;

(...)

Art 40 da CF § 9º. O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§ 10 A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição ficta.”

Nessa toada, em consonância com o juízo de mérito da Administração, não há impedimento legal para que o tempo laborado em atividade especial com recolhimento contributivo ao RGPS (descontando-se o fator de conversão para aposentadoria comum) reconhecido por sentença seja somado ao tempo especial efetivamente trabalhado nesta Corte em face da compensação previdenciária entre regimes distintos prevista na CF, porém sem integralidade e a paridade.

O centro do apontamento desta Coordenadoria reside no fato de que o artigo 201, § 9º da Constituição Federal autoriza a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada rural e urbana, hipótese em que os diferentes regimes se compensarão financeiramente conforme critérios estabelecidos em lei. E essa contagem foi operacionalizada na Lei 8213/91 e na forma dos artigos 125, II e 130 do Decreto 3.048/99, constando proibição expressa de aproveitamento de tempo ficto.

**Como já frisado essa situação não foi objeto de enfrentamento da sentença tal como alegado pela requerente. Em outras palavras, o TRE/SE está obrigado a reconhecer as atividades laboradas em regime especial assentadas em CTC emitida pelo INSS, mas não quanto à contagem qualificada mediante aplicação de índice multiplicador do tempo efetivamente contribuído para ser utilizado na concessão de aposentadoria ordinária pelo RPPS.**

Amolda-se ao caso em exame a seguinte jurisprudência:

*TEMPO DE SERVIÇO. CONTAGEM RECÍPROCA. ATIVIDADE INSALUBRE PRESTADA NA INICIATIVA PRIVADA. CONTAGEM ESPECIAL PARA FINS DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE.*

- O autor, funcionário público federal, não tem o direito de averbar no regime estatutário a vantagem que tinha no regime anterior (regime geral), relativamente ao cômputo do tempo ficto de trabalho, mesmo que tenha exercido atividades prejudiciais à sua saúde ou integridade física. O cômputo do tempo de serviço, nesse caso, será do tempo real trabalhado na atividade privada.

- Conforme posição da 3ª Seção do STJ no REsp 524267/PB, "objetivando a contagem recíproca de tempo de serviço, vale dizer, a soma do tempo de serviço de atividade privada (urbana ou rural) ao serviço público, não se admite a conversão do tempo de serviço especial em comum, ante a expressa proibição legal (artigo 4º, I, da Lei n. 6.226/75 e o artigo 96, I, da Lei n. 8.213/91)".

- Prequestionamento quanto à legislação invocada estabelecido pelas razões de decidir: Classe AC- Apelação Civil. Processo 5002664-43.2015.4.04.7113. julgado em 04/05/2016. TRF 4ª Região).

Anotamos que a posição majoritária no TCU e Tribunais Superiores tem se firmado no sentido de que objetivando a contagem recíproca por tempo de serviço de atividade privada urbana ou rural para soma ao serviço público, não se admite a conversão do tempo especial em comum ante a expressa proibição legal (artigo 4º 1º da Lei 6226/75 e artigo 96 I da Lei 8.213/91).

Com funcionalidade também para o tema citamos o disposto na IN/MPS/SPPS n 1/2010 com a redação dada pela IN MP/SPPS 03/2014, ao qual estabelece instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do direito à aposentadoria dos servidores públicos com requisitos e critérios diferenciados, de que trata o art. 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, com fundamento na Súmula Vinculante nº 33 ou por ordem concedida em Mandado de Injunção com a redação dada pela IN SPPS n 3 de 23/05/2014):

Art. 16-A. Salvo decisão judicial expressa em contrário, esta Instrução Normativa não será aplicada para: (Incluído pela Instrução Normativa SPPS nº 3, de 23/05/2014)

I - conversão do tempo exercido pelo servidor sob condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física em tempo de contribuição comum, inclusive para fins de contagem recíproca de tempo de contribuição; (Incluído pela Instrução Normativa SPPS nº 3, de 23/05/2014)

II - revisão de benefício de aposentadoria em fruição. (Incluído pela Instrução Normativa SPPS nº 3, de 23/05/2014)

Justamente a sentença não determinou expressamente a conversão do tempo especial em comum pelo INSS para o fim de contagem recíproca de tempo de contribuição, sendo destinada à utilização para o Regime Geral de Previdência Social, com fulcro no artigo 70 do Decreto 3.048/99, sendo vedada ao nosso sentir outorgar interpretação extensiva para abranger o regime de previdência próprio de servidor público.

**Torna-se assim imperioso para a conformação aos limites da coisa julgada mediante uma interpretação estrita da decisão definitiva em sede de demanda individual, a que está subordinada todo operador do direito, mormente o Administrador Público, e, considerando os padrões de juridicidade extraídos da jurisprudência sedimentada no âmbito do STF, STJ e súmula do TCU, retificar-se a averbação feita pelo TRE/SE quanto ao tempo de atividade exercido na iniciativa privada ou como contribuinte individual pela servidora Daisy Pereira Valido para retirar a contagem ponderada ficta que não poderá ser utilizada na concessão de benefício previdenciário regido pelo Regime Próprio de Previdência do Servidor Público, o que acarretará a necessidade de novos cálculos de projeção da regra mais vantajosa de futura aposentadoria, segundo os parâmetros constitucionais em vigor.**

b) Achado referente ao abono de permanência da servidora Daisy Pereira Valido. “Pontuamos que pelos normativos aplicados à matéria, para o reconhecimento de atividade prestada em condições nocivas à saúde no âmbito do Serviço Público, além do LTCAT é necessário que o Órgão forneça o Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP para cada servidor que labore em condições insalubres e/ou perigosas, não sendo suprido por qualquer concessão de adicional de periculosidade ou insalubridade.”

**Pronunciamento da Unidade Auditada:** - “Registra-se que, em consulta aos assentamentos funcionais da servidora, não foi localizado o Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP solicitado no Relatório de Auditoria 12/2019 - SEAPE (0723992).

Quanto a ocorrência acima, esta Unidade sugere a elaboração do Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP da servidora Daisy Pereira Valido.”

#### **Análise da COCIN:**

##### **b.1 - Requisitos previstos em Regulamentos para a caracterização de atividade exercida em condições especiais.**

Em ratificação aos argumentos aduzidos no Relatório Preliminar desta Auditoria aludimos a dispositivos infralegais relevantes para a compreensão do tema :

- INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1, DE 22 DE JULHO DE 2010

*Estabelece instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do direito à aposentadoria dos servidores públicos com requisitos e critérios diferenciados, de que trata o art. 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, com fundamento na Súmula Vinculante nº 33 ou por ordem concedida em Mandado de Injunção. (Redação dada pela Instrução Normativa SPPS nº 3, de 23/05/2014)*

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre os parâmetros a serem observados pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na análise do direito à concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, em cumprimento à Súmula Vinculante nº 33 ou nos casos em que o servidor público esteja amparado por ordem concedida, em Mandado de Injunção, pelo Supremo Tribunal Federal

Art. 2º A caracterização e a comprovação do tempo de atividade sob condições especiais obedecerão ao disposto na legislação em vigor na época do exercício das atribuições do servidor público.

§ 1º O reconhecimento de tempo de serviço público exercido sob condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física pelos regimes próprios dependerá de comprovação do exercício de atribuições do cargo público de modo permanente, não ocasional nem intermitente, nessas condições. § 2º Não será admitida a comprovação de tempo

de serviço público sob condições especiais por meio de prova exclusivamente testemunhal ou com base no mero recebimento de adicional de insalubridade ou equivalente.

Art. 3º Até 28 de abril de 1995, data anterior à vigência da Lei nº 9.032, o enquadramento de atividade especial admitirá os seguintes critérios:

I - por cargo público cujas atribuições sejam análogas às atividades profissionais das categorias presumidamente sujeitas a condições especiais, consoante as ocupações/grupos profissionais agrupados sob o código 2.0.0 do Quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 25 de março de 1964, e sob o código 2.0.0 do Anexo II do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979; ou

II - por exposição a agentes nocivos no exercício de atribuições do cargo público, em condições análogas às que permitem enquadrar as atividades profissionais como perigosas, insalubres ou penosas, conforme a classificação em função da exposição aos referidos **agentes, agrupados sob o código 1.0.0** do Quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 1964 e sob o código 1.0.0 do Anexo I do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 83.080, de 1979.

(...)

**Art. 7º O procedimento de reconhecimento de tempo de atividade especial pelo órgão competente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as suas autarquias e fundações, deverá ser instruído com os seguintes documentos:**

**I - formulário de informações sobre atividades exercidas em condições especiais;**

**II - Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho - LTCAT, observado o disposto no art. 9º, ou os documentos aceitos em substituição àquele, consoante o art.10;**

III - parecer da perícia médica, em relação ao enquadramento por exposição a agentes nocivos, na forma do art.11.

Art. 8º O formulário de informações sobre atividades exercidas em condições especiais de que trata o inciso I do art. 7º é o modelo de documento instituído para o regime geral de previdência social, segundo seu período de vigência, sob as siglas SB40, DISESBE 5235, DSS-8030 ou DIRBEN 8030, que serão aceitos, quando emitidos até 31 de dezembro de 2003, e o Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP, que é o formulário exigido a partir de 1º de janeiro de 2004.

Parágrafo único. O formulário será emitido pelo órgão ou entidade responsável pelos assentamentos funcionais do servidor público no correspondente período de exercício das atribuições do cargo.

**Art. 9º O LTCAT será expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho que integre, de preferência, o quadro funcional da Administração Pública responsável pelo levantamento ambiental, podendo esse encargo ser atribuído a terceiro que comprove o mesmo requisito de habilitação técnica.**

§ 1º O enquadramento de atividade especial por exposição ao agente físico ruído, em qualquer época da prestação do labor, exige laudo técnico pericial.

§ 2º Em relação aos demais agentes nocivos, o laudo técnico pericial será obrigatório para os períodos laborados a partir de 14 de outubro de 1996, data de publicação da Medida Provisória nº 1.523, posteriormente convertida na Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997.

**§ 3º É admitido o laudo técnico emitido em data anterior ou posterior ao exercício da atividade do servidor, se não houve alteração no ambiente de trabalho ou em sua organização, desde que haja ratificação, nesse sentido, pelo responsável técnico a que se refere o caput. “**

#### **IN INSS/PRES nº 77/2015. (aplicação subsidiária para o servidor público)**

Art. 266. A partir de 1º de janeiro de 2004, conforme estabelecido pela [Instrução Normativa INSS/DC nº 99, de 5 de dezembro de 2003](#), a empresa ou equiparada à empresa deverá preencher o formulário PPP, conforme Anexo XV, de forma individualizada para seus empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais cooperados, que trabalhem expostos a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, ainda que não presentes os requisitos para fins de caracterização de atividades exercidas em condições especiais, seja pela eficácia dos equipamentos de proteção, coletivos ou individuais, seja por não se caracterizar a permanência .

§1º A partir da implantação do PPP em meio digital, este documento deverá ser preenchido para todos os segurados, independentemente do ramo de atividade da empresa, da exposição a agentes nocivos e deverá abranger também informações relativas aos fatores de riscos ergonômicos

§ 2º A implantação do PPP em meio digital será gradativa e haverá período de adaptação conforme critérios definidos pela Previdência

§ 3º O PPP substitui os antigos formulários de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais, a partir de 1º de janeiro de 2004, conforme art. 260.

§ 4º O PPP deverá ser atualizado sempre que houver alteração que implique mudança das informações contidas nas suas seções.

§ 5º O PPP deverá ser emitido com base no LTCAT ou nas demais demonstrações ambientais de que trata o inciso V do artigo

§ 6º A exigência do PPP referida no caput, em relação aos agentes químicos e ao agente físico ruído, fica condicionada ao alcance dos níveis de ação de que tratam os subitens do item 9.3.6, da NR-09, do MTE, e aos demais agentes, a simples presença no ambiente de trabalho

§ 7 A empresa ou equiparada à empresa deve elaborar e manter atualizado o PPP para os segurados, bem como fornecê-lo nas seguintes situações:

(...)

b) sempre que solicitado pelo trabalhador, para fins de requerimento de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais;

(...).

e) quando solicitado pelas autoridades competentes"

b.2 - Pontua-se que a Súmula Vinculante 33 editada pelo Supremo Tribunal Federal não funciona como mecanismo assecuratório exclusivo do reconhecimento do tempo de serviço público laborado em regime especial, pois o direito somente se perfaz com a comprovação da exposição dos agentes nocivos à saúde, feita para os períodos posteriores à 2003, por meio do LTCAT (laudo de condições técnicas ambientais do trabalho) e pelo PPP.

O que se observou na prática administrativa é que a maioria dos Órgãos Públicos da Administração Direta após a SV33, não elaboraram o LTCAT e, quando este é providenciado, não alcança os períodos laborados anteriormente a sua realização, o que seria impeditivo para reconhecimento de atividades especiais pretéritas.

Problemática que pode ser equacionada pela emissão de laudo posterior que contemple períodos não periciados mas cujas condições e informações permitam a chamada perícia indireta.

A Súmula 68 da Turma Nacional de Uniformização proclama que " **o laudo pericial não contemporâneo ao período trabalhado é apto a comprovação da atividade especial do segurado**"

Há permissão expressa no § 3º do artigo 9º da IN 01/2010 já reproduzido de **admissão de laudo técnico em data anterior ou posterior ao exercício da atividade do servidor, se não houve alteração no ambiente do trabalho ou em sua organização, desde que haja ratificação nesse sentido pelo responsável técnico.**

Desta forma entendemos que os períodos pretéritos de exposição a agentes nocivos e prejudiciais à saúde do servidor, podem ser comprovados com laudos emitidos posteriormente à data de prestação da atividade especial, desde que os profissionais indicados nos normativos promovam a perícia indireta e façam constar as conclusões aos anos anteriores que não houve elaboração do LTCAT.

**Esta providência se torna imperiosa tendo em vista que o LTCAT realizado em 2016 pelo TRE/SE e anexado ao processo de Auditoria- SEI (0652750), foi realizado posteriormente à concessão do abono de permanência e de maneira coletiva, sem adentrar na atuação pretérita da servidora odontóloga, conforme inteligência das seguintes passagens:**

"Este documento tem por objetivo avaliar as atividades desenvolvidas pelos servidores no exercício de suas funções e/ou atividades, determinando se os mesmos estão expostos a agentes nocivos, com potencialidade de causar prejuízo à saúde ou a sua integridade física, em conformidade com os parâmetros estabelecidos na legislação em vigor"

".O presente parecer tem caráter coletivo, abrangendo as condições de trabalho de todos os funcionários da instituição".

## **Conclusão do LTCAT**

"8.2 GHE II – SEASA EXPOSIÇÃO AMBIENTAL À RISCO FÍSICO, QUÍMICO E BIOLÓGICO: ODONTOLOGIA FUNÇÕES INSALUBRIDADE E/OU PERICULOSIDADE (NR-15 E NR-16) APOSENTADORIA ESPECIAL (DECRETO 3.048/1999) CIRURGIÃO DENTISTA Os servidores fazem jus ao pagamento do adicional de insalubridade de grau médio, de acordo com a norma regulamentadora 15, anexo 14. Os servidores fazem jus ao adicional de 30% de periculosidade incidente sobre o salário, sem os acréscimos resultantes de gratificações, prêmios ou participação nos lucros. O pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade não são cumulativos, cabendo ao servidor escolher aquele que lhe couber. Os servidores fazem jus ao direito de contagem especial de tempo para a aposentadoria de 25 anos de acordo com a LEI"

**Quanto ao PPP, que por imperativo legal refletirá as informações dos laudos técnicos ou outro documento substitutivo, concluímos que deve ser providenciado posteriormente à elaboração de Laudo atual de natureza pericial que confirme o atributo especial de toda a atividade desenvolvida pela odontóloga neste TRE, anteriormente à elaboração do LTCAT de 2016.**

## **2\_ Achados referentes ao Abono de Permanência da servidora Maria Rosário Martins de Almeida.**

**a) " 2.1** A Informação 1563/2017-SEDIR considerou que em 4/6/2017 a servidora implementou todos os requisitos para aposentação pelas regras permanentes da Constituição da República (art. 40, § 1º, III), conforme explicitado na Informação SEDI 1434/2017. Tal constatação deflui do preenchimento cumulativo das seguintes condições:

I - cinquenta e cinco anos de idade (*nascimento em 04/06/1962*);

II - trinta anos de contribuição (*ingresso no Banco do Brasil em 23/12/1982, sem solução de continuidade*);

III - dez anos de efetivo exercício no serviço público (*ingresso no TRE/SE em 20/10/2005*);

IV - cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria (*ingresso em 20/10/2005*).

No entanto, na Informação 1434/2017 restou evidenciado que o "conceito de 'serviço público' trazido pelo art. 40, § 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, pelo inciso III do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e pelo inciso II do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, deve ser entendido de forma ampla, para abranger também as empresas

públicas e sociedades de economia mista. Sendo assim a servidora completou dez anos de serviço público em 23/12/1992, época do ingresso no Banco do Brasil

#### **Pronunciamento da Unidade Auditada:**

"No tocante ao item 2.1, esta Unidade corrobora com o entendimento manifestado pela SEAPE, por verificar que a contagem dos 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público deve ter como marco inicial o ingresso no Banco do Brasil (23/12/1982). Sobre essa matéria, junta-se aos autos o procedimento protocolado sob nº 1074/2005 (0747153), que culminou na decisão proferida em 16/02/2006, pela Presidente desta Casa à época, Des. Josefa Paixão de Santana, autorizando "a revisão dos procedimentos administrativos de averbação, no sentido de computar-se o período laborado no Banco do Brasil S.A. como tempo de "serviço público", exceto para efeito de contagem/incorporação de anuênios, uma vez que a requerente ingressou no regime da Lei nº 8.112/90 após 10/12/1997".

Registra-se, entretanto, que tal modificação não altera a data a partir da qual a servidora faz jus à percepção do abono de permanência, uma vez que a interessada somente implementou todos os requisitos necessários em 04/06/2017, quanto completou 55 (cinquenta e cinco) anos de idade."

#### **Análise da COCIN:** - Regularidade das providências.

**b).** "2.2 -Segundo a SEDIR a servidora teria direito a requerer o abono de permanência a partir de 04/06/2017, já que nesta data poderia se aposentar pela regra geral trazida pela EC 41/03, conclusão acatada nesta auditoria. Ressaltamos porém, que a Certidão apresentada pelo INSS quanto ao tempo de contribuição efetivamente trabalhado no Banco do Brasil demanda esclarecimentos pois apresentou discrepância no total apurado no campo Tempo de Contribuição (21 anos 11 meses e 14 dias ) e no campo tempo de benefício (22 anos 0 meses e 28 dias)."

**Pronunciamento da Unidade Auditada:** "Em resposta ao item 2.2, há de se esclarecer que não existe discrepância entre os valores apurados nos campos Tempo de Contribuição e Tempo de Benefício, pois estes são complementares. A leitura da Certidão de Tempo de Contribuição emitida pelo INSS, protocolo 22001020.1.00026/05-0, data de emissão 22/06/2005, demonstra que o Tempo de Contribuição (TC) = 8058 dias, correspondente a 22 Ano(s) 0 Mes(es) e 28 Dia(s), não se refere ao Tempo de Benefício, mas à soma dos itens A - Tempo de Contribuição de 21 Ano(s) 11 Mes(es) 14 Dia(s) e B - Tempo de Benefício de Ano(s) 01 Mes(es) 14 Dia(s). Ainda sobre a referida averbação, esclarece-se que a divergência entre o Tempo de Contribuição constante na citada Certidão (8058 dias) e o Tempo de Contribuição constante à página 2 do Relatório de Averbação por Servidor (0741005), se deu em virtude da aludida decisão proferida pela Presidência desta Casa em 16/02/2006 (0747153), que autorizou a revisão das averbações para considerar o período laborado no Banco do Brasil S.A. como tempo de serviço público. Em decorrência, foi efetuada a revisão do procedimento inicial de averbação no Sistema de Gestão de Recursos Humanos - Módulo de Averbação, com a alteração do campo Tipo de Contagem, de "INSS" para "Serviço Público/INSS". Essa modificação resultou no acréscimo de 6 dias, uma vez que o primeiro tipo de contagem despreza o 366º dia dos anos bissextos, enquanto no segundo tais dias são computados. Desta forma, o Tempo de Contribuição referente ao período laborado no Banco do Brasil S.A. efetivamente considerado para fins de aposentadoria foi de 8064 dias, correspondentes 22 anos, 1 mês e 4 dias, conforme Relatório de averbação (0741005)."

#### **Análise da COCIN:** - Regularidade das providências.

### **3- Achado referente ao Abono de Permanência da servidora Rosa Angélica Almeida Ribera**

**a)** "Há uma estimativa de tempo para aposentadoria efetuada pela SEDIR com a referência de que se trata de dados aproximados sujeitos a ulterior conferência. Não foi localizada Informação concessiva do abono que confirmasse os cálculos iniciais, nem consta no processo SEI 0023637-07.2018.6.25.8000, o relatório das averbações ou certidões de tempo de contribuição."

#### **Pronunciamento da Unidade Auditada:**

"Esta Unidade informa que, em consulta aos assentamentos funcionais da servidora, foi localizada a Comunicação Interna 37-07/SGP (0614038), datada de 16/03/2007, na qual foi declarado que "a servidora ROSA ANGÉLICA ALMEIDA RIBEIRA, matrícula 3092313, implementou em 15/03/07, conforme pesquisa nos seus assentamentos funcionais, todos os requisitos previstos para a aposentadoria com base nas regras do art. 2º da EC 41/03 (Regra de Transição)" e que "de acordo com o § 5º do mesmo artigo, ela faz jus à percepção do abono de permanência a partir da referida data".

Em seguida, em 20/03/2007, foi autorizada a inclusão na folha de pagamento do abono de permanência, conforme despacho constante no verso da Comunicação Interna 37-07/SGP (0614038, pág. 2).

Por fim, buscando atender as providências solicitadas no Relatório de Auditoria 12/2019 - SEAPE (0723992), esta Unidade juntou no Processo SEI 0023637-07.2018.6.25.8000 o Procedimento de Averbação de tempo de contribuição (0740617); estimativa elaborada em 23/04/2002 (0740668); cópia da Certidão de Tempo de Contribuição nº 02/04 (0740671) fornecida à servidora, datada de 30/06/2004; Relatório de Averbação - Rosa Angélica (0740674); Relatório Mapa de Tempo de Contribuição - Rosa Angélica (0740676); Informação 4271/2019 - SEDIR (0740718), contendo uma nova estimativa de tempo para abono de permanência e aposentadoria; Relatório de Averbação - Maria do Rosário (0741005); e o Processo Administrativo de alteração da averbação de Tempo de Contribuição (0747153)".

**VIII. Exame dos procedimentos administrativos e gerenciais dos controles internos da Administração objetivando a apresentação de subsídios para o seu aperfeiçoamento**

**RESOLUÇÃO 171 , DE 1º DE MARÇO DE 2013**

**Dispõe sobre as normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização nas unidades jurisdicionais vinculadas ao Conselho Nacional de Justiça (Processo CNJ nº 349.544).**

(...)

**Art. 2º** Para realização de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização devem ser considerados os seguintes conceitos: I - Auditoria ~ exame sistemático, aprofundado e independente para avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos de trabalho, sistemas de informações e controles internos administrativos; -

**Art. 3º** A auditoria tem por objetivo primordial identificar e avaliar os resultados operacionais na gerência da coisa pública e o seu exercício observará os aspectos relevantes relacionados à avaliação dos programas de gestão”.

Na visão do CNJ compartilhada pelo Tribunal de Contas da União e demais Órgãos Públicos atrelados ou vinculados, constitui segurança para o gestor público como peça-chave para a auditoria, **a avaliação de controles internos adotados pelas unidades operacionais ou de governança, para dimensionar os riscos ao opinar sobre a gestão, além de contribuir para a melhoria de sua eficácia e economicidades dos processos de trabalho.**

Dentre os estudos que estabeleceram estruturas conceituais e padrões de controles internos para as empresas e organismos governamentais, destaca-se o estudo elaborado pelo *Committee Of Sponsoring Organizations of the Treaway Commission* – COSO, cujo objetivo principal foi o de auxiliar as organizações a avaliar e aperfeiçoar a aplicação de controles internos. Para o Coso, controles internos é um processo conduzido pelos gestores e empregados de uma organização para segurança razoável de alcance de objetivos nas categorias de confiabilidade das informações financeiras, de conformidade e de eficiência e eficácia operacional. Uma estrutura eficaz de controles internos compreende cinco componentes integrados: ambiente de controle, avaliação de risco, atividade de controle, informação e comunicação e monitoramento. O estudo tornou-se referência mundial, sendo também incorporado pelas entidades ligadas ao setor público.

Nesta Auditoria foram analisadas 15 concessões de abono de permanência. Em todas houve análise pela SEDIR/SGP do pedido formulado, com a fundamentação de fato e de direito que lastrearam os deferimentos e confecção dos cálculos respectivos. Estes expedientes, cuja forma de exteriorização muitas vezes não apresentou uniformidade ao longo do tempo (Comunicação Interna, Despacho ou Informação) foram ratificados pelo Coordenador, Secretário de Gestão de Pessoas e posteriormente por despacho presidencial, demonstrando-se assim o necessário ambiente de controle apto a resguardar **em tese** a confiabilidade das informações e eficiência dos resultados.

Em 12 processos apreciados não foram detectadas inconsistências nas concessões/pagamentos respectivos.

No processo de Rosa Angélica Almeida Ribera observamos falha formal que não comprometeu a legalidade dos procedimentos efetuados.

Em relação à servidora Maria do Rosário Martins de Almeida pontuamos o que segue:

**1) (0390850)** - Por meio de Despacho Presidencial datado de 8/10/2015, foi deferido o pagamento do abono de permanência com efeitos retroativos a 2/10/2015, de acordo com a Informação 149/2015- SEDIR/SGP segundo a qual a servidora teria implementado todas os requisitos previstos no art. 2º da Emenda Constitucional 41/2003.

**2) (00039222-13.2017.6.25.800)** - A servidora requereu aposentadoria voluntária nos termos do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/03, com efeitos a partir do dia 05/06/2017, tendo a SEDIR/SGP concluído que “Ante o exposto, restando evidenciado que a requerente não faz jus à aplicação das normas de transição previstas no artigo 6º da EC 41/2003 e que atende aos requisitos para aposentadoria pelas regras estabelecidas no 40, § 1º, inciso III, da CF/88, esta unidade técnica encaminha a presente informação à apreciação superior e sugere que a servidora seja notificada para confirmar seu interesse na conclusão do processo de sua aposentadoria, em consonância com as últimas regras acima (art. 40, §1º, III da CF/88).”

A mesma instância técnica emitiu posteriormente a Informação 1563/17-SEDIR/SGP (0392203) apontando irregularidade no teor da Informação 149/15 pois nesta, por equívoco, não foi considerada a data do exercício neste Tribunal, qual seja, 20/01/2005, que, por ser posterior à Emenda Constitucional n 20/98, publicada em 16/12/98, não daria direito à servidora de utilizar as regras de transição. A respeito, dispõe o mencionado artigo 2º da EC 41/2003:

“Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública

direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso".

### **Concluiu a SEDIR:**

“Dessa forma, tendo ela ingressado neste Regional em 20/01/2005, não estaria amparada por nenhuma das três regras de transição, estabelecidas na EC nº 41/2003 e na EC nº 47/2005.

Resta evidenciado, portanto, que somente poderia ser concedida aposentadoria à servidora com efeito a partir de 04/06/2017.”

Pela Informação 4392/17 a Seção de Pagamento cientificou o Coordenador de Pessoal Substituto sobre o valor devido pela servidora para ressarcimento ao Erário totalizando a importância de R\$ 35.231,88. (referente ao período de abono indevidamente recebido entre 2/10/2015 a 03/06/2017).

Foi concedida em prol da servidora antecipação de tutela (processo 0801262-54.2018.4.05.8500) que tramita na Justiça Federal para determinar a imediata suspensão da execução do Despacho 131/2018/DG que determinou à autora a reposição do valor apurado para ressarcimento ao Erário em sede administrativa. Ou seja, houve um erro administrativo e por seu influxo até a presente data o TRE/SE não foi ressarcido do prejuízo.

O que se faz relevante é que mesmo após essa primeira falha que redundou em pagamento indevido à servidora Maria do Rosário Martins de Almeida foi constatado no Relatório Preliminar de Auditoria que a unidade auditada considerou como tempo de efetivo exercício no serviço público somente o período do exercício de cargo efetivo neste Tribunal, quando a interpretação anteriormente adotada pela SEDIR/SGP era de que o “conceito de ‘serviço público’ trazido pelo art. 40, § 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, pelo inciso III do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e pelo inciso II do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, deve ser entendido de forma ampla, para abranger também as empresas públicas e sociedades de economia mista”.

Tal inconsistência retratada, admitida pela SGP, não alterou a data a partir da qual a servidora faz jus à percepção do abono de permanência, uma vez que a interessada somente implementou todos os requisitos necessários em 04/06/2017, quanto completou 55 (cinquenta e cinco) anos de idade.

### **Abono de Permanência para a servidora Daisy Pereira Valido.**

Foram apontadas no presente relatório duas impropriedades, cujas consequências/providências foram pormenorizadas e enfrentadas:

1-Averbação de forma equivocada para o fim de aposentadoria submetida ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores, de um tempo ficto reconhecido por sentença apenas para os fins de concessão pelo INSS (RGPS), que demandará retificação de cálculos quanto à projeção de regra mais vantajosa de futura aposentadoria neste Tribunal.

2- Concessão de abono de permanência sem o reconhecimento do tempo de atividade especial desenvolvido pela servidora neste Tribunal em conformidade com as exigências legais e regulamentares aplicáveis à espécie, cujos desdobramentos ainda estão no presente momento indefinidos, a depender dos resultados das medidas administrativas demandadas por esta Coordenadoria.

### **VIII.1- CONCLUSÃO DA ANÁLISE DOS CONTROLES INTERNOS A PARTIR DA ESPECIFICIDADE DO OBJETO AUDITADO.**

Embora em 13 processos submetidos ao filtro do procedimento de auditoria não fossem encontradas irregularidades ou falhas capazes de comprometer a confiabilidade do resultado tendo como paradigma a legislação aplicável a cada caso concreto, resultou patente o fato de que nos 02 casos em que a SEDIR/SGP incidiu em erro operacional ou de interpretação, a falha não foi percebida ou sanada.

Nessa quadra, resulta compreensível para uma unidade operacional como a SEDIR/SGP que lida com vários processos de trabalho submetidos a prazo estipulado para conclusão, laborar em eventuais equívocos quanto à dimensão exata desses conceitos e formulações jurídicas, como serviço público, cargo público, existência de várias regras de transição com aplicação concomitante para um mesmo servidor, legislação previdenciária do INSS e específica do servidor público após a edição da Súmula vinculante 33 do STF, limites de aplicabilidade e vigência das regulamentações infralegais, compreensão exata das averbações de outros Órgãos Públicos, etc., pois o abono de permanência por sua especificidade requer do aplicador um domínio hábil de diferentes parâmetros legais além de subsídios jurisprudenciais, requerendo esforços complexos de gerenciamento técnico.

Diante do risco para a Administração e para o próprio servidor, bem como da relevante materialidade resultante do erro administrativo no processo de Maria do Rosário Martins de Almeida (R\$ 35.231,88) e, ainda, das impropriedades encontradas no processo referente à servidora Daisy Pereira Valido, esta Unidade considera indispensável que os pedidos de abono de permanência sejam obrigatoriamente apreciados pela Assessoria Jurídica do Tribunal após análise inicial da SGP, para o resguardo do interesse público em um devido processo administrativo legal cujo resultado não atribua ônus financeiro elevado ou encargos desproporcionais para os entes/pessoas envolvidas.

## IX- RECOMENDAÇÕES

Esta equipe de Auditoria no intuito de favorecer um ambiente institucional que possa propiciar maior confiabilidade e segurança quanto às concessões de abono de permanência por este Tribunal, com potencialidade de minimizar os riscos decorrentes de uma atuação administrativa que resulte em danos patrimoniais elevados para as partes interessadas, e, ainda, para promover a necessária compatibilização dos casos analisados com a legislação que lhes é subjacente, recomenda que:

**1 ) À SGP:** a) Seja apresentado um plano de ação referente à elaboração de um Laudo Técnico de levantamento ambiental cujo responsável com as habilitações técnicas descritas no art. 9º da IN 01/2010 do Ministério da Previdência Social, faça constar expressamente nas suas conclusões o caráter especial das atividades desenvolvidas no TRE/SE pela servidora **Daisy Pereira Valido anteriormente ao LTCAT feito pelo TRE em 2016.**

b) Seja apresentado um plano de ação para apresentação do **Perfil Profissiográfico Previdenciário -PPP de Daisy Pereira Valido** que deverá estar alinhado com o teor do Laudo Técnico exigido na alínea "a".

c) Retifique a averbação feita pelo TRE/SE quanto ao tempo de atividade exercido na iniciativa privada ou como contribuinte individual pela servidora **Daisy Pereira Valido** para retirar a contagem ponderada ficta que não poderá ser utilizada na concessão de benefício previdenciário regido pelo Regime Próprio de Previdência do Servidor Público, o que acarretará a necessidade de novos cálculos de projeção da regra mais vantajosa de futura aposentadoria, segundo os parâmetros constitucionais em vigor.

**2) À Direção-Geral:** Determine à Unidade Competente que elabore/altere ato normativo interno prevendo a apreciação obrigatória pela Assessoria Jurídica do Tribunal dos pedidos de abono de permanência já analisados pela SGP. Ressaltamos o teor da Portaria 858/2017-TRE/SE na qual consta a previsão de "a critério da Direção Geral, os processos ou requerimentos administrativos analisados inicialmente pela Secretaria de Gestão de Pessoas dentro de sua esfera de competência poderão ser submetidos à apreciação da Assessoria Jurídica previamente às respectivas autorizações/concessões por esta Presidência, tendo em vista aspectos de relevância e/ou abrangência dos encargos/direitos envolvidos" (§ 3º do art. 6º). Assim haverá necessidade de revogação ou adaptação do texto à recomendação.

## X- CONCLUSÃO

Demandamos o atendimento das recomendações contidas neste Relatório, devendo haver justificativas nas hipóteses de inviabilidade do cumprimento, ressaltando que os procedimentos exigidos e/ou esclarecimentos supervenientes devem ser encaminhados a esta Coordenadoria no prazo de 10 (dez) dias úteis, conforme art. 13, da Portaria TRE/SE 858/17.

(assinado eletronicamente)

**Adriana de Castro Britto**

Analista Judiciário

(assinado eletronicamente)

**Silvânia Martins de Santana**

Chefe da Seape

(assinado eletronicamente)

**Adail Vilela de Almeida**

Coordenador



Documento assinado eletronicamente por **ADAIL VILELA DE ALMEIDA, Coordenador**, em 13/09/2019, às 10:07, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **SILVÂNIA MARTINS DE SANTANA, Chefe de Seção**, em 13/09/2019, às 10:08, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **ADRIANA DE CASTRO BRITTO, Analista Judiciário**, em 13/09/2019, às 10:12, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tre-se.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tre-se.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **0753684** e o código CRC **C1A1E519**.

