

VOTO

Trata-se de Pedidos de Reexame interpostos pelo Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 38), e, em petição conjunta (peça 54), pelas Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) e Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) em face do Acórdão 1.435/2019 – Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, redator Ministro Walton Alencar Rodrigues, mantido, em sede de embargos de declaração, pelo Acórdão 1841/2019–Plenário, por meio do qual o colegiado apreciou o ato de concessão de aposentadoria do Sr. Antônio Albino Ramos de Oliveira, com o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de aposentadoria de Juiz de Tribunal Regional Federal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo redator e com fundamento nos arts. 1º, V, e 39, II, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. considerar legal o ato de concessão de aposentadoria a Antônio Albino Ramos de Oliveira e conceder-lhe o registro;

9.2. dar ciência deste Acórdão ao interessado e ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

9.3. esclarecer que é legal, para fins de aposentadoria de magistrado, a contagem do tempo exercido como advogado, independentemente do recolhimento das contribuições previdenciárias, desde que comprovada por meio de certidão da OAB, apenas para os interessados que ingressaram na carreira antes do advento da Emenda Constitucional 20/1998, de 16/12/1998.

O Ministério Público junto ao TCU formulou pedido no sentido de que seja tornado insubsistente o Acórdão 1.435/2019 – Plenário, a fim de que seja considerado ilegal o ato de concessão de aposentadoria do Sr. Antônio Albino Ramos de Oliveira, negando-lhe registro.

Ajufe e Anamatra, por sua vez, formularam pedido de reforma da parte final do item 9.3 do Acórdão 1435/2019, para que seja excluída a restrição imposta aos magistrados que tenham ingressado na carreira antes da EC 20/98, permitindo a todos os magistrados que tenham exercido atividade advocatícia antes da EC 20/98 a contagem do tempo para fins de aposentadoria independente de contribuições previdenciárias, incluindo neste entendimento o tempo de serviço prestado como solicitador acadêmico/estagiário para fins de aposentadoria.

A Serur, em pareceres uniformes, propôs (peças 101-103):

a) conhecer do recurso interposto pelo MP/TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento, a fim de tornar sem efeito o Acórdão 1.435/2019-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 1841/2019–TCU–Plenário, considerando o ato de aposentadoria de peça 13 tacitamente registrado, com proposta de arquivamento do processo correspondente;

b) conhecer do recurso interposto pela Associação dos Juizes Federais do Brasil e Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, para, no mérito, negar-lhe provimento;

O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, concordou, na íntegra, com a proposta de encaminhamento da Serur (peça 111).

Passo a decidir.

Em síntese, a controvérsia discutida neste processo diz respeito ao item 9.3 do acórdão recorrido que considerou legal, para fins de aposentadoria de magistrado, a contagem do tempo exercido como advogado, **independentemente do recolhimento das contribuições previdenciárias**, desde que comprovada por meio de certidão da OAB, **apenas para os interessados que ingressaram na carreira antes do advento da Emenda Constitucional 20/1998, de 16/12/1998**.

O MPTCU entende que referido tempo de advocacia somente pode ser contado **se tiver havido o recolhimento das contribuições previdenciárias**. A Ajufe e a Anamatra, a seu turno, não apenas defendem a desnecessidade do aludido recolhimento como sustentam ser antijurídica a limitação constante da parte final do citado item 9.3 **apenas para os interessados que ingressaram na carreira antes do advento da Emenda Constitucional 20/1998, de 16/12/1998**.

Para a análise da matéria, apresento, de modo objetivo, a legislação regente, a jurisprudência do TCU e a jurisprudência do STF sobre o assunto.

Da legislação de regência

Nos termos do art. 5º, incisos I e IV, Lei 3.807/1960, que era a Lei Orgânica da Previdência Social, o advogado era considerado segurado obrigatório e, portanto, **para se aposentar pelo Regime Geral de Previdência Social** tinha de efetuar as respectivas contribuições previdenciárias.

Com a superveniência da Lei 8.212/1991, que passou a dispor sobre a organização da Seguridade Social e instituiu Plano de Custeio, entre outras providências, o cenário não se alterou, pois o advogado continuou a ser considerado como segurado obrigatório, conforme disposto no art. 12, incisos I e VI.

Portanto, para se aposentar pelo Regime Geral da Previdência Social o advogado precisa ter efetuado as respectivas contribuições previdenciárias.

A controvérsia diz respeito a se saber se, para fins de aposentadoria de magistrado, a contagem do tempo exercido como advogado depende ou não do recolhimento das contribuições previdenciárias.

A Lei Complementar 35/1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN) e a Lei Complementar 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União – LOMPU) autorizam, para fins de aposentadoria no respectivo cargo, a contagem do tempo de exercício de advocacia até o limite de quinze anos, nos termos dos arts. 77 da LOMAN e 231, § 1º, da LOMPU, com a seguinte redação:

Art. 77 da LOMAN:

Art. 77 - computar-se-á, para efeito de aposentadoria e disponibilidade, o tempo de exercício da advocacia, até o máximo de quinze anos, em favor dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos membros dos demais Tribunais que tenham sido nomeados para os lugares reservados a advogados, nos termos da Constituição federal.

Art. 231, § 1º, da LOMPU:

Art. 231. O membro do Ministério Público da União será aposentado, compulsoriamente, por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativamente aos trinta anos de serviço, após cinco anos de exercício efetivo na carreira.

§ 1º Será contado como tempo de serviço para aposentadoria, não cumulativamente, até o limite de quinze anos, o tempo de exercício da advocacia.

A partir da Emenda Constitucional 20/1998, a contribuição previdenciária passou a ser compulsória para os magistrados e os membros dos Ministérios Públicos que, até então, não contribuíam para a previdência. No entanto, o art. 4º da citada Emenda Constitucional trouxe o seguinte comando:

Art. 4º - Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.

São, portanto, os comandos normativos acima mencionados que têm sido objeto de controvérsia quanto à interpretação mais adequada constitucionalmente.

Da jurisprudência do Tribunal de Contas da União

Conforme bem demonstrado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues no voto que proferiu quando do julgamento originário deste processo e que veio a ser acolhido pela maioria do Colegiado, a jurisprudência desta Corte de Contas não tem se mantido uniforme sobre o assunto, havendo precedentes tanto em um sentido quanto em outro.

Inicialmente, o Tribunal, ao responder consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, fez constar do item 8.1.2 da Decisão 504/2001 – Plenário, relator Ministro Marcos Vilaça, prolatada em 22.08.2001, a seguinte resposta:

8.1.2- os documentos hábeis para a comprovação do tempo de advocacia para fins de aposentadoria, nos termos do art. 77 da Lei Complementar nº 35/79 e da Constituição Federal com a redação da Emenda Constitucional nº 20/98, são a declaração fornecida pela OAB e a certidão expedida pelo INSS, comprovando o pagamento da contribuição previdenciária;

No entanto, na sessão plenária de 11.12.2001, este Tribunal prolatou a Decisão 1.062/2001, na qual acolheu voto do relator, Ministro Guilherme Palmeira, que não exigiu o recolhimento das contribuições previdenciárias correspondente ao tempo de advocacia anterior à EC 20/1998, para fins de aposentadoria de magistrado. Nas palavras de Sua Excelência:

Todavia, para as situações constituídas antes da aludida Emenda, é de se admitir o cômputo do tempo de advocacia, inclusive o prestado na condição de solicitador acadêmico, para efeitos de aposentadoria e disponibilidade, mediante a apresentação da certidão da OAB, nos moldes indicados nas suas normas estatutárias e na jurisprudência consolidada desta Casa.

Na sessão plenária de 23.09.2009, esta Corte de Contas voltou a enfrentar o tema, ao apreciar consulta formulada pelo então Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, oportunidade na qual prolatou o Acórdão 2.229/2009 – Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, em que retomou o entendimento pela exigência da contribuição previdência como condição para a contagem do tempo de advocacia anterior à EC 20/98, para fins de aposentadoria de magistrado. Desse modo, fez constar da citada deliberação a seguinte resposta ao consulente:

9.1.2. o tempo de exercício de advocacia por magistrado (como profissional autônomo), inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, não constitui tempo de serviço público, podendo, contudo, ser computado para fins de aposentadoria, nas hipóteses expressamente indicadas no item 8.1.1 da Decisão 504/2001-TCU-Plenário, desde que comprovada a respectiva contribuição previdenciária, na forma do item 8.1.2 da mesma decisão;

Na sessão plenária de 17.04.2013, este Tribunal, uma vez mais, reviu seu entendimento e, em processo de auditoria realizada no Tribunal Regional Federal da 1ª Região e na Seção Judiciária da Justiça Federal no Distrito Federal, prolatou o Acórdão 928/2013 – Plenário, relatora Ministra Ana Arraes, no qual resgatou o entendimento expresso na Decisão 1.062/2001 – Plenário, motivo pelo qual fez constar determinação ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região no sentido de não exigir a contribuição previdenciária para a contagem de tempo de advocacia anterior à EC 20/1998, para fins de aposentadoria de magistrado. Eis o teor da aludida determinação:

9.1.10. observe a orientação contida na decisão 1.062/2001-Plenário nas averbações de tempo de advocacia;

No mesmo ano, porém, na sessão plenária de 23.10.2013, esta Corte de Contas novamente retoma o entendimento pela exigência da contribuição previdenciária para a contagem do tempo de advocacia anterior à EC 20/1998, para fins de aposentadoria de magistrado, ao apreciar auditoria realizada no Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, na qual prolatou o Acórdão 2.280/2013 – Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, em que expediu a seguinte determinação ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região:

9.3.3. abstenha-se de averbar tempo de advocacia apenas com base em certidão da OAB, sem a comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias, inclusive quando referente ao período anterior à vigência da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (Seção V do Voto);

Consoante registrou o Ministro Walton Alencar Rodrigues em seu voto neste processo, nos últimos anos tanto a Primeira quanto a Segunda Câmara desta Corte de Contas vinham decidindo pela exigência de contribuição previdenciária para a contagem do tempo de advocacia anterior à EC 20/1998, para fins de aposentadoria de magistrado.

No entanto, na sessão plenária de 19.06.2019, este Tribunal, ao revisitar o tema, neste processo, prolatou o Acórdão 1.435/2019 – Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, redator Ministro Walton Alencar Rodrigues, no qual, no item 9.3, fez constar o entendimento, ora objeto de impugnação tanto pelo MPTCU quanto pela AJUFE e pela ANAMATRA, no sentido de:

9.3. esclarecer que é legal, para fins de aposentadoria de magistrado, a contagem do tempo exercido como advogado, independentemente do recolhimento das contribuições previdenciárias, desde que comprovada por meio de certidão da OAB, apenas para os interessados que ingressaram na carreira antes do advento da Emenda Constitucional 20/1998, de 16/12/1998.

Apresentada, portanto, a evolução jurisprudencial neste Tribunal de Contas, passo ao exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

A evolução da jurisprudência do STF revela que o tema também tem sido objeto de controvérsias naquele tribunal.

Em **20.03.2012**, a **Segunda Turma** do STF entendeu pela prescindibilidade da contribuição previdenciária para a contagem do tempo de advocacia antes da EC 20/1998, para fins de aposentadoria no cargo de procurador municipal. Eis a ementa do julgado (grifos meus):

Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Direito Administrativo. 3. Servidor público civil. 4. Contagem do tempo de serviço como advogado e estagiário para fins de aposentadoria e disponibilidade no cargo de Procurador Municipal (Lei 10.182/86). 5.

Regra de transição do art. 4º da EC 20/98. Possibilidade. **Admissão de que o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, seja contado como tempo de contribuição.** 6. Discussão acerca da necessidade de prévia averbação do período, por se tratar de suposta condição suspensiva para aquisição do direito. Inviabilidade. Necessidade de análise de legislação infraconstitucional, providência vedada no âmbito do recurso extraordinário. 7. Agravo regimental a que se nega seguimento. (STF. Segunda Turma, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 727.410. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 20.03.2012. DJ de 02.04.2012)

Posteriormente, em **25.08.2015**, a **Segunda Turma** do STF reafirmou esse entendimento em precedente assim ementado (grifos meus):

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. **AVERBAÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO DE ADVOCACIA ANTERIOR À EC Nº 20/98. POSSIBILIDADE.** OFENSA A DIREITO LOCAL. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

1. O Supremo Tribunal Federal, no exame do AI nº 727.410/SP, concluiu pela **possibilidade da contagem do tempo de serviço prestado como advogado e estagiário, para fins de aposentadoria e disponibilidade** no cargo de Procurador Municipal (Lei 10.182/86), haja vista que “**o art. 4º da Emenda Constitucional 20/98, ao estabelecer regra de transição, admite que o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, seja contado como tempo de contribuição**”. (STF. Segunda Turma. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 890.269, Rel. Min. Dias Toffoli. **Julgado em 25.08.2015**. DJe de 09.10.2015)

No entanto, em **24.11.2015**, a **Primeira Turma** do STF decidiu pela necessidade da contribuição previdenciária para a contagem do tempo de advocacia anterior à EC 20/1998, para fins de aposentadoria de magistrado. O precedente ficou assim ementado (grifos meus):

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. MAGISTRADO. **APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO DE EXERCÍCIO DE ADVOCACIA. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA PELO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.** ARTIGO 202, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (EM SUA REDAÇÃO ORIGINAL). DECISÃO QUESTIONADA QUE POSSIBILITOU AO AGRAVANTE O SEU RETORNO À ATIVIDADE PARA COMPLEMENTAÇÃO DO TEMPO NECESSÁRIO PARA APOSENTADORIA INTEGRAL, O RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS, OU A MUDANÇA DO TIPO DE APOSENTADORIA, DE INTEGRAL PARA PROPORCIONAL AO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. **A contagem recíproca de tempo de serviço para a aposentadoria no serviço público (regime próprio) pressupõe o recolhimento das contribuições previdenciárias correspondentes.** Precedentes: MS 28.929/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 14/1/2011; MS 26.391, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJe 6/6/2011; e MS 26.461, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 6/3/2009.

2. O artigo 77 da LOMAN, ao limitar a contagem do tempo de serviço prestado à advocacia, em quinze anos, não foi recepcionado pela Constituição da República de 1988. Precedente: RE 250.948, Rel. Min. Néri da Silveira, 2ª Turma, DJ 21/6/2002.
3. Competência do Tribunal de Contas da União para julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.
4. In casu, a Corte de Contas possibilitou o recolhimento da contribuição previdenciária referente ao tempo de serviço prestado à advocacia, retorno ao trabalho, ou mudança no tipo de aposentadoria, de integral para proporcional ao tempo de contribuição.
5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF. Primeira Turma. Agravo Regimental no Mandado de Segurança 33.585. Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 24.11.2015. DJe de 10.12.2015)

A última manifestação colegiada do STF ocorreu em 29.06.2020, quando a **Primeira Turma** revisitou a questão e retomou o entendimento anterior pela prescindibilidade da contribuição previdenciária para a contagem do tempo de advocacia antes da EC 20/1998, para fins de aposentadoria no cargo de procurador municipal, conforme se vê da ementa do citado julgado, com a seguinte redação (grifos meus):

APOSENTADORIA – MAGISTRADO – ADVOCACIA – TEMPO – CONSIDERAÇÃO. O tempo de advocacia é computado, para efeito de aposentadoria, **independentemente do recolhimento de contribuições** – Lei Complementar nº 35/1979 e Emenda Constitucional nº 20/1998 – alcance.

(STF. Primeira Turma. Mandado de Segurança 34.401. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 29.06.2020. DJe de 23.10.2020)

Deste último precedente destaco os seguintes trechos do voto do Ministro Celso de Mello (com grifos do original):

A controvérsia sob apreciação versa questão pertinente à admissibilidade, ou não, para efeito de aposentadoria pelo Regime Próprio da Previdência Social, do cômputo de tempo de serviço de advocacia desempenhado pela ora impetrante – antes de seu ingresso na magistratura e em momento que precedeu a vigência e eficácia da Emenda Constitucional nº 20/1998 –, independentemente de comprovação do recolhimento de contribuição previdenciária.

Como se sabe, o Supremo Tribunal Federal, *por diversas vezes, já se pronunciou* no sentido de que o cômputo de tempo de serviço para fins de aposentadoria *deve regular-se pela lei vigente ao tempo de sua prestação* (AI 709.766-AgR/RS, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – RE 464.694-AgR/PB, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, v.g.):

(...)

Irrecusável, assim, *sob tal perspectiva, na linha* da diretriz jurisprudencial **prevalecente** nesta Corte, **que o estatuto de regência** que disciplina a contagem de tempo de serviço, *para fins de aposentadoria, é aquele* consubstanciado no ordenamento positivo **vigente no momento em que prestada a atividade profissional ou laboral** (“*Tempus regit actum*”).

Se é certo, portanto, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – **como resulta** de julgamento **emanado** desta Corte (AI 600.210- -AgR-AgR/MG, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE) – **orienta-se** no sentido de que “*o tempo de serviço é regulado de acordo com a lei vigente quando de sua prestação*”, **não é menos exato que**, em contexto como o ora em exame, **a superveniência**, em momento posterior, de

entendimento **ou** de legislação *em sentido diverso* **não desqualifica nem desconstitui, para efeito de aposentadoria, o tempo computado em conformidade com a lei vigente à época do serviço prestado e já incorporado, por isso mesmo, ao patrimônio jurídico do interessado (a impetrante, no caso).**

Cabe ter presente, no ponto, que foi com a reforma previdenciária de 1998 – **consubstanciada** na promulgação da Emenda Constitucional nº 20 – **que se inaugurou**, no Brasil, o sistema unificado de previdência, **estabelecendo-se, como requisito condicionante da obtenção do benefício previdenciário, além** do tempo de serviço prestado, **também a comprovação do pagamento de contribuição previdenciária.**

Com efeito, a redação original do art. 40, III, “**a**”, da Constituição da República – **vigente à época da prestação do serviço pela ora impetrante – exigia, unicamente, para fins de concessão de benefício previdenciário, a comprovação** do exercício ou desempenho da atividade laboral, **sem necessidade, porém, de efetivação** da correspondente contribuição ao sistema previdenciário.

Disso resulta que o recolhimento de contribuição previdenciária referente a serviços prestados antes da Emenda Constitucional nº 20/98 só se revelaria necessário, para efeito de aposentação, na hipótese de exigência prevista em lei específica, o que torna imperioso verificar, na espécie, se o estatuto de regência concernente à inativação da ora impetrante – vigente à época da prestação do serviço – possibilitaria, ou não, para tal fim, independentemente do recolhimento de contribuição previdenciária, o cômputo do tempo de advocacia desempenhado pela autora desta ação mandamental.

Não se desconhece que a Lei nº 3.807/1960 (Lei Orgânica da Previdência Social) **já sujeitava a contagem do tempo** de atividade advocatícia ao recolhimento de contribuição, **eis que qualificava como segurados obrigatórios da previdência social os empregados e os trabalhadores autônomos** (art. 5º, I e IV).

Importa salientar, todavia, por ser relevante, que a norma constante de mencionado diploma normativo (“*lex generalis*”) acha-se em (*aparente*) conflito **com a regra prevista** na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (“*lex specialis*”), **no ponto em que esta dispõe que se computará, “para efeito de aposentadoria e disponibilidade, o tempo de exercício da advocacia, até o máximo de quinze anos, em favor de Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos membros dos demais Tribunais que tenham sido nomeados para os lugares reservados a advogados, nos termos da Constituição Federal” (Lei Complementar nº 35/1979, art. 77 – grifei).**

Não se ignora que, **na aplicação** das normas **que compõem** o ordenamento positivo, **podem registrar-se** situações de conflito normativo, **reveladoras** da existência *de antinomias em sentido próprio*, **eminentemente solúveis, porque superáveis** mediante utilização, *em cada caso ocorrente*, **de determinados fatores**, como **o critério hierárquico** (“*lex superior derogat legi inferiori*”), **o critério cronológico** (“*lex posterior derogat legi priori*”) e **o critério da especialidade** (“*lex specialis derogat legi generali*”), **que têm a virtude de viabilizar** a preservação *da essencial* coerência, integridade e unidade sistêmica do ordenamento positivo (RTJ 172/226-227, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

No caso ora em exame, considerada a compreensão da controvérsia nos termos que venho de expor, tenho para mim que se justifica, plenamente, a aplicação do critério da especialidade, que representa, na espécie, a solução ortodoxa mais

adequada à resolução da *antinomia de primeiro grau registrada* no contexto em julgamento.

Essa concepção ortodoxa que faz incidir, *em situação de antinomia aparente*, o critério da especialidade **tem prevalecido**, *ordinariamente*, no entendimento doutrinário, **como resulta** da lição de eminentes autores (HUGO DE BRITO MACHADO, “**Introdução ao Estudo do Direito**”, p. 164/166 e 168, itens ns. 1.2, 1.3 e 1.6, 2ª ed., 2004, Atlas; MARIA HELENA DINIZ, “**Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada**”, p. 67/69, item n. 4, e p. 72/75, item n. 7, 1994, Saraiva; ROBERTO CARLOS BATISTA, “**Antinomias Jurídicas e Critérios de Resolução**”, “*in*” Revista de Doutrina e Jurisprudência-TJDF/T, vol. 58/25-38, **32-34**, 1998; RAFAEL MARINANGELO, “**Critérios para Solução de Antinomias do Ordenamento Jurídico**”, “*in*” Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, vol. 15/216-240, 232/233, 2005, RT, v.g.), valendo referir, *entre eles*, o magistério, *sempre lúcido e autorizado*, de NORBERTO BOBBIO (“**Teoria do Ordenamento Jurídico**”, p. 91/92 e 95/97, item n. 5, trad. Cláudio de Cicco/Maria Celeste C. J. Santos, 1989, Polis/Editora UnB), para quem, *ocorrendo situação de conflito entre normas* (aparentemente) *incompatíveis*, deve prevalecer, *por efeito* do critério da especialidade, o diploma estatal “*que subtrai, de uma norma, uma parte de sua matéria, para submetê-la a uma regulamentação diferente (contrária ou contraditória)...*” (grifei).

(...)

Vê-se, *desse modo*, que **não** se revelava **exigível**, *no caso em exame*, **que a ora impetrante houvesse promovido**, para efeito de sua aposentação na carreira judiciária, o **recolhimento** de contribuição previdenciária, **eis que** o estatuto de regência a ela aplicável, *vigente à época “do tempo de exercício da advocacia”* (LOMAN, art. 77), **não lhe impunha aquela obrigação de índole previdenciária. Daí a correta observação a esse respeito do eminente** Ministro MARCO AURÉLIO, Relator da presente causa:

“Ante o tratamento isonômico, deve-se proceder à tomada de empréstimo do dispositivo transcrito [LOMAN, art. 77], em que pese a parte final limitativa, alusiva às vagas do quinto destinadas à advocacia, não havendo motivo socialmente aceitável para desconsiderar-se o período quanto aos magistrados de carreira.” (grifei)

Tenho para mim, *bem por isso*, que a **deliberação** ora questionada na presente causa **introduziu fator de instabilidade e de incerteza** em situação jurídica *já definitivamente consolidada*, **frustrando**, de maneira indevida, **pretensão legítima** fundada em exegese **emanada** do próprio Tribunal de Contas da União à época da averbação do tempo de serviço **prestado** pela ora impetrante, **como destacou** o Ministério Público Federal **em pronunciamento** da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República Dr. PAULO GUSTAVO GONET BRANCO:

Do entendimento deste relator

Por dois fundamentos, adianto que voto pela manutenção do entendimento expressado no acórdão recorrido relativamente à prescindibilidade da contribuição previdenciária para a contagem do tempo de advocacia, para fins de aposentadoria de magistrado.

O primeiro diz respeito à importância da estabilização da jurisprudência dos Tribunais. Trata-se de tema que recebeu especial atenção do Código de Processo Civil de 2015, cujo art. 926 dispõe que “*Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente*”. Referido comando normativo é aplicável supletiva e subsidiariamente aos processos de controle externo, nos termos do art. 15 do aludido Código e do art. 298 do Regimento Interno do TCU.

Mais recentemente o art. 30, primeira parte, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei 4.657/1942), acrescido pela Lei 13.655/2018, também tratou do assunto ao dispor que “*As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas*”.

Essas importantes disposições normativas já seriam relevantes fundamentos para avaliar se, no presente caso, mais uma reviravolta na jurisprudência desta Corte de Contas, a partir do provimento do recurso do MPTCU, atenderia ao interesse público e à promoção de segurança jurídica, especialmente ao se considerar que a deliberação recorrida foi fruto de intensos debates que produziram diversos votos escritos e densamente fundamentados, o que, a meu ver, permitiu aos membros deste Tribunal que participaram daquele julgamento formar suas convicções a partir de múltiplas e ricas visões de mundo.

Daquela data até o dia de hoje não me parece ter ocorrido qualquer fato ou argumento novo relevante a justificar mais uma mudança na jurisprudência desta Corte. Ao contrário, consoante busquei demonstrar, não obstante algumas decisões divergentes, há precedentes das duas Turmas de julgamento do STF que têm decidido no mesmo sentido do acórdão ora recorrido, desde 2012.

O segundo fundamento, porém, consta do voto do Ministro Celso de Mello que entendi importante transcrever parcialmente acima e que foi explorado por alguns dos senhores ministros quando da deliberação recorrida.

A exigência de contribuição previdenciária era, naquela época, aplicável a quem quisesse se aposentar pelo regime geral de previdência como autônomo, a exemplo do advogado, nos termos da Lei 3.807/1960 e, posteriormente, a Lei 8.212/1991. Não poderia, portanto, haver dois advogados aposentados, se apenas um houvesse contribuído para a previdência.

A legislação de regência da aposentadoria do magistrado, no entanto, não exigia contribuição naquela época. E disso tratou o Ministro Celso de Mello, ao analisar a legislação, não na perspectiva de quem se aposentaria pelo regime geral, como autônomo, mas sim aos olhos de quem se aposentaria como magistrado.

Nesse sentido, a legislação de regência não exigia contribuição do magistrado, anteriormente à EC 20/1998, **para fins de aposentadoria como magistrado**. Desse modo, exigir do advogado que tivesse efetuado a contribuição previdenciária, **não para fins de aposentadoria como autônomo pelo regime geral, mas sim para fins de aposentadoria como magistrado**, seria criar situação ofensiva à isonomia de tratamento para casos semelhantes, porquanto alguns magistrados se aposentariam sem qualquer contribuição anterior à EC 20/1998 ao passo que outros teriam de ter contribuído, **para fins de aposentadoria como magistrado**.

Alinho-me, também, ao argumento apresentado pelo Ministro Celso de Mello quanto à adoção do critério da especialidade da legislação para a solução de antinomias. Assim como Sua Excelência o fez, também entendo que a legislação especial relativa à aposentadoria dos magistrados deve prevalecer sobre a legislação geral concernente ao regime geral de previdência, para a solução do presente caso.

Por esses fundamentos, entendo, do mesmo modo que os votos que formaram a maioria no julgamento que resultou na deliberação ora recorrida, que não é de se exigir a contribuição previdenciária para a contagem de tempo de advocacia, para fins de aposentadoria de magistrado.

Desse modo, conheço do recurso interposto pelo Ministério Público junto ao TCU para, no mérito, negar-lhe provimento.

Quanto ao recurso conjunto da Ajufe e da Anamatra, sou pelo seu conhecimento parcial, com provimento também parcial. Explico e fundamento.

Conheço do recurso dessas associações relativamente à parte final do item 9.3 do Acórdão 1.435/2019 – Plenário, na parte abaixo negritada:

9.3. esclarecer que é legal, para fins de aposentadoria de magistrado, a contagem do tempo exercido como advogado, independentemente do recolhimento das contribuições previdenciárias, desde que comprovada por meio de certidão da OAB, apenas para os interessados que ingressaram na carreira antes do advento da Emenda Constitucional 20/1998, de 16/12/1998.

Deixo, porém, de conhecer do recurso na parte em que pede a extensão do entendimento contido na primeira parte do item 9.3 ao solicitador acadêmico/estagiário para fins de aposentadoria, porquanto a deliberação recorrida não tratou desse assunto por não ser objeto deste processo.

Na parte que conheço do recurso da Ajufe e da Anamatra, dou provimento para reformar a parte final do item 9.3 do Acórdão 1.435/2019 – Plenário, por entender que a data do ingresso na carreira da magistratura não é determinante, mas sim o período de exercício como advogado que, necessariamente, precisa ser anterior à EC 20/1998. Não identifiquei em nenhum dos precedentes, sejam os do TCU, sejam os do STF o fundamento legal para essa limitação, motivo pelo qual entendo que deve ser excluída da deliberação recorrida.

Por fim, deixo de acolher a proposta de encaminhamento da Serur, com a qual concordou o Ministério Público junto ao TCU, no sentido de conhecer do recurso interposto pelo MP/TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento, a fim de tornar sem efeito o Acórdão 1.435/2019-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 1841/2019-TCU-Plenário, considerando o ato de aposentadoria de peça 13 tacitamente registrado, com proposta de arquivamento do processo correspondente.

A Serur fundamentou a sua proposta no fato de o Acórdão 1.435/2019 – Plenário ter sido prolatado após o prazo de cinco anos, a contar da chegada do processo no TCU, o que contraria o entendimento do STF fixado no julgamento do Recurso Extraordinário 636.553/RS, ao apreciar o Tema 445 da repercussão geral, oportunidade na qual fixou a seguinte tese:

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.

Com efeito, acolheria a proposta da Serur, se o TCU tivesse negado registro ao ato de aposentadoria. No entanto, o Tribunal o considerou legal e lhe concedeu o registro. Desse modo, embora na data do citado acórdão já houvesse o registro tácito, entendo que o registro expresso, constante da deliberação recorrida, não ofende a decisão do STF e, a rigor, é até mais favorável ao aposentado, pois evidencia que o registro decorreu, não do decurso do prazo, mas sim da convicção favorável que este Tribunal teve sobre a sua aposentadoria.

Em face do exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de julho de 2022.

ANTONIO ANASTASIA
Relator