



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

PROCESSO: 30771/2012

ASSUNTO: Estudos Especiais.

PARECER Nº 0140/2014-CF

EMENTA: Estudos Especiais. Instituto da decadência. Atuação do TCDF. Artigo 178, parágrafo 4º, da LC 840/2011. Não aplicação. Posicionamento do STF. Ratificação do entendimento deste MPC/DF. Voto TCDF divergente – Sobrestamento até julgamento da Adin 2013.00.2.010584-9 (§ 4º do art. 178 da LC nº 840/2011). Instrução. Parecer convergente.

Estes autos possuem origem em decisão da Corte no **Processo nº 905/2011**, autorizando a Secretaria de Fiscalização de Pessoal a efetuar estudos a respeito do alcance e constitucionalidade **do parágrafo 4º do artigo 178 da LC nº 840/2011**, ante a necessidade de se deliberar acerca da aplicabilidade da decadência aos atos sujeitos a registro pelo Tribunal (dec. 5417/2012).

Dispõe a Lei Complementar nº 840/2011:

CAPÍTULO VI

DO DIREITO DE PETIÇÃO

(...)

Art. 178. A administração pública deve rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º Os atos que apresentarem defeitos sanáveis podem ser convalidados pela própria administração pública, desde que não acarretem lesão ao interesse público, nem prejuízo a terceiros.

§ 2º O direito de a administração pública anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para o servidor decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo em caso de comprovada má-fé.

§ 3º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência é contado da percepção do primeiro pagamento.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

§ 4º No caso de ato sujeito a registro pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, o prazo de que trata o § 2º começa a ser contado da data em que o processo respectivo lhe foi encaminhado.

Art. 179. São fatais e improrrogáveis os prazos estabelecidos neste Capítulo, salvo por motivo de força maior. (grifei)

2. Após detida análise a respeito da temática instaurada, manifestou-se anteriormente o corpo técnico:

O cotejamento entre os textos normativos mostra o estabelecimento de prazo para o exame de legalidade dos atos sujeitos a registro pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, inovação materializada no § 4º do art. 178 da LC nº 840/11, cuja compatibilidade com o texto constitucional se questiona.

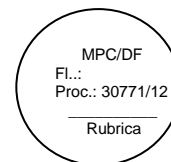
O tema demanda exordial análise sob o enfoque jurídico-legal. Note-se que o citado dispositivo não se originou de iniciativa do Tribunal de Contas, conforme a norma estabelecida no inciso VII do art. 4º da LC nº 01/94 – Lei Orgânica do TCDF.

A organização dos Tribunais de Contas tem regramento próprio no âmbito constitucional para propiciar a esses órgãos a independência na tomada de decisões em matérias de sua competência. Normas semelhantes foram contempladas no texto da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, em relação ao TCDF. Finalmente, no texto da Lei Orgânica do TCDF, há indicação expressa de que são de competência privativa do TCDF a iniciativa de leis de seu interesse. Vejam-se as normas mencionadas (...)

Como é cediço, em atendimento ao normativo previsto no art. 86 da LODF, foi editada a LC nº 01/94, dispondo sobre a Lei Orgânica do TCDF, sendo que esta norma não fixa prazo para a apreciação dos atos sujeitos a registro pelo Tribunal. Assim é que outra lei, mesmo complementar, como é a LC nº 840/11, que não tenha por desiderato a mesma matéria tratada na LC nº 01/94, não pode estabelecer essa limitação ao exercício das competências do Tribunal. (...)

Consequentemente, é de se concluir que o disposto no § 4º do art. 178 da LC nº 840/11 não guarda conformidade com as normas previstas nos arts. 75 e 96, I, da Constituição Federal, nos arts. 75, I, e 86 da LODF, e no art. 4º, VII, da LC nº 01/94, por se tratar de matéria própria da LOTCDF, cuja iniciativa de alteração compete exclusivamente ao Tribunal.

Além disso, lembra-se que há muito vem o Pretório Excelso considerando que os atos sujeitos a registro incluem-se na categoria dos atos complexos. Isso lhes impõe, desde a edição na origem, a condição de precariedade, somente se configurando sua completitude com o registro pelo Tribunal de Contas, nos termos constitucionais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

Vejam-se seguintes excertos extraídos dos Mandados de Segurança nº 27966 e 30916-STF: (...)

É dizer: se não incide a decadência do art. 54 da Lei 9784/99, pelas razões retro reproduzidas, com muito mais razão não poderia incidir tal instituto em oposição à competência constitucional da Corte de Contas de proceder a registro de ato.

Ora, se de ato complexo se trata, e se a ausência de registro impede-lhe o aperfeiçoamento, a aplicação do § 4º do art. 178 da LC 840/11 acaba por admitir a perpetuação de atos incompletos ou precários, condição que materializa real afronta à teoria do ato complexo, amplamente encampada por aquela Suprema Corte.

Em condições que tais, também por esta razão há que se negar aplicação ao mencionado § 4º do art. 178 da LC 840/11.

O colendo STF, como já se disse, considera inaplicável ao exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas o prazo decadencial de que trata o art. 54 da Lei nº 9784/99 (...)

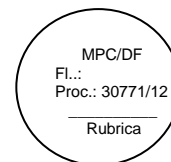
Tal posicionamento há de ser mantido, em que pese a inovação de que trata o art. 178, § 4º, da LC nº 840/11. Primeiro, pelas razões já expostas nesta instrução; segundo, porque o referido item II respalda-se na Decisão Normativa TCDF nº 03/11, bem assim no que dispõe a Súmula Vinculante nº 3, e no que considerou o STF (contraditório após o decurso do prazo quinquenal sem que se proceda ao registro) nos Mandados de Segurança nºs 24.448, 25.116, 25403 e 25.552 – STF, entre outros.

3. Não obstante a recente edição da LC 840/2011, a questão principal e meritória não se apresenta nova nesta c. Corte. Este Ministério Público de Contas, desde 2002, já se manifestou conclusivamente a respeito, posicionamento este que se encontra na mesma linha das conclusões apresentadas pela instrução às fls. 08/09. Assim, ratificamos todos os termos do **parecer nº 749/2002-CF, processo 497/2002**.

4. Por fim, confirmando entendimento anterior, faço juntar recente jurisprudência do STF aplicável ao presente caso:

MS28604

O disposto no art. 54 da Lei 9.784/99 (“O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”) não se aplica à aposentadoria, porque esta reclama atos sequenciais. Com base nessa orientação, a 1ª



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

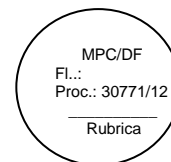
Turma denegou mandado de segurança impetrado contra julgado do TCU. Este, ao apreciar a legalidade, para fins de registro, de atos concessórios de aposentadoria, determinara a glosa dos proventos considerada a incorporação da Unidade de Referência de Preços - URP concernente ao mês de fevereiro/89, no total de 26,05%, bem assim a restituição dos valores pagos durante a pendência do julgamento de eventuais recursos. Alegava-se decadência administrativa, além de nulidade por ofensa aos princípios da coisa julgada, do contraditório, da ampla defesa, da segurança jurídica, da boa-fé, da razoabilidade, da moralidade e da separação dos Poderes. Arguia-se que se trataria de valor percebido há mais de 17 anos assegurado por título judicial. Por fim, assinalava-se a inobservância ao disposto na Súmula Vinculante 3 (“Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”). O Colegiado consignou que o contraditório requereria, a teor do disposto no art. 5º, LV, da CF, litígio ou acusação não alcançando os atos alusivos ao registro de aposentadoria. Ademais, reputou-se inexistir coisa julgada presente a situação de inativo. MS 28604/DF, rel. Min. Marco Aurélio, 4.12.2012. (MS-28604) – Grifei.

5. Esta c. Corte, por intermédio da decisão nº 2257/2013, autorizou o sobrestamento da matéria ora tratada até conclusão da ADIn 2013.00.2.010584-9. Retornando o processo, conclui a instrução:

7. Em consulta ao site do TJDFT verificamos que a ADI foi julgada procedente por unanimidade e que o Acórdão nº 746119 foi publicado no DJE de 14/01/2014 (fl. 56), nos seguintes termos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – VÍCIOS FORMAL E MATERIAL – PARÁGRAFO 4º DO ARTIGO 178 DA LEI COMPLEMENTAR 840/2011 – TRIBUNAL DE CONTAS DO DF – APRECIÇÃO DE ATOS CONCESSIVOS A SERVIDOR PÚBLICO – PRAZO DE 5 (CINCO) ANOS CONTADOS DA CHEGADA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO À CORTE DE CONTAS.

I. Não há vício de iniciativa. A Lei Complementar 840/2011 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

II. A fixação do prazo de 5 (cinco) anos após a chegada do processo no Tribunal de Contas do DF, para a apreciação da legalidade dos atos concessivos, padece de inconstitucionalidade material, por violar os princípios da moralidade e interesse público.

III. Julgado procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade material do §4º do artigo 178 da Lei Complementar 840/2011.”

8. Da leitura da ementa transcrita no parágrafo anterior, bem como do inteiro teor juntado às fls. 57/92, verifica-se que, por unanimidade, não houve o convencimento dos magistrados quanto ao vício de iniciativa, razão pela qual foi afastada a inconstitucionalidade formal. Entretanto, houve a declaração da inconstitucionalidade material do dispositivo impugnado, o que, na prática, afasta do mundo jurídico a prescrição quinquenal proposta pela LC nº 840/11 para apreciação de atos sujeitos a registro pelo Controle Externo.

9. Diante do exposto e considerando-se que os dispositivos previstos no caput e nos §§ 1º a 3º do art. 178 da LC nº 840/11 apenas repetem o que dispunha a Lei nº 9.784/99, sobre o que o Tribunal já se manifestou em diversas oportunidades, entendemos que deve prevalecer também em relação ao caput e aos §§ 1º a 3º do art. 178 da LC nº 840/11 o entendimento veiculado na Decisão nº 1675/03 (Processo nº 497/02), ratificada pela Decisão nº 1424/04 (Processo nº 5528/95) e mantida pela Decisão nº 5417/12 (Processo nº 905/11).

6. Ratificando todos os termos do parecer anterior, opina-se pelo acolhimento da sugestão apresentada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal.

É o parecer.

Brasília, 19 de fevereiro de 2014.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
Procuradora MPC/DF