

**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

PROCESSO: 864/1997 (apensos de nº 82.015.056/1996-GDF – aposentadoria I e nº 4443/1994-TCDF – aposentadoria II)

RELATOR (recursal¹): Conselheiro Renato Rainha

PARECER: 488/2017-MF

EMENTA: Aposentadorias em cargos licitamente acumulados julgadas legais pela Corte. Constatação, em sede de auditoria, de que o beneficiário averbou um mesmo tempo de serviço para ambas as concessões. Notificação. Contestação. Conhecimento como pedido de reexame. Autorização para sua análise de mérito no presente feito. Secretaria de Fiscalização de Pessoal pugna pelo desprovemento do recurso e determinações corretivas à jurisdicionada. Parecer divergente do MPC. Possibilidade de revisão de ofício pelo Tribunal de ato registrado, se verificada violação à ordem jurídica, dentro do prazo de 5 (cinco) anos do julgamento, ou, a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé. Matéria já pacificada pela jurisprudência pátria. Caso em que os registros de legalidade das aposentadorias ocorreram há mais de uma década. Decadência quinquenal configurada. Ausência de provas indiciárias de má-fé do beneficiário. Pela manutenção dos atos concessórios nos termos em que foram emitidos e aprovados.

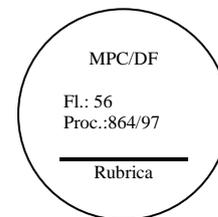
Cuidaram estes autos, inicialmente, da aposentadoria voluntária, por tempo de serviço, com proventos proporcionais, de José Inácio do Nascimento, matrícula nº 60.079-2, no cargo de Professor, Classe Única, Nível 3, Padrão 25F, do Quadro de Pessoal da extinta Fundação Educacional local, nos termos de ato publicado no DODF de 24.12.1996, concessão essa julgada legal consoante a Decisão nº 9.145/2000 (fl. 12).

2. O servidor acumula proventos de outra aposentadoria no DF, concedida sob idêntica modalidade (voluntária/proporcional), no cargo de Técnico em Assuntos Educacionais² (matrícula nº 22.747-1), objeto do Processo-TCDF nº 4443/1994, a qual já havia sido aprovada pela Corte (Decisão nº 540/1996 - fl. 33-apenso/aposent. II).

3. Desta feita, ao instruir os autos, aduz, inicialmente, a Divisão de Acompanhamento da Secretaria de Fiscalização de Pessoal que no curso de auditoria de regularidade tratada no Processo nº 560/2015 foi constatada, em relação ao presente caso, averbação de tempo de serviço em duplicidade para fins de ATS, razão pela qual foi instada a SEE/DF a prestar os devidos esclarecimentos ou adotar providências saneadoras

¹ Conforme o item IV da Decisão nº 1.907/2016, assim vazado: “[...] IV – autorizar: 1) a análise do pedido de reexame nos autos do Processo nº 864/97, após o atendimento da SE/DF ao item precedente, sem prejuízo de manutenção do mesmo relator designado para apreciação de mérito do recurso de que trata o Processo nº 958/2016-e, consoante autorizado na Decisão nº 5.773/15; [...].” (grifos nossos)

² Fruto de reestruturações da carreira correspondente, passou a ser denominado Analista de Administração Pública e, atualmente, Gestor de Políticas Públicas e Gestão Governamental.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

pertinentes³.

4. Ciente de possível adoção de medidas em seu desfavor, o aposentado, por meio de representação legal, apresentou contestação à Corte (cópia às fls. 13/35), cujo conhecimento, como pedido de reexame, ocorreu naqueles autos⁴, com intrínseco efeito suspensivo da deliberação hostilizada. Na ocasião, ainda, autorizou-se que sua análise de mérito sobreviesse no presente autuado, após o atendimento da seguinte diligência à jurisdicionada: “*que: 1) encaminhe a esta Casa os Processos GDF n°s 030.005.831/1994 e 082.015.056/1996, que tratam das aposentadorias do servidor nos Cargos de Técnico em Assuntos Educacionais e de Professor; 2) informe, em relação ao Sr. José Inácio do Nascimento, o desfecho das medidas levadas a efeito nos autos do Processo n° 460.000.346/20-15, em cumprimento à Decisão n° 3.191/2015; [...].*”

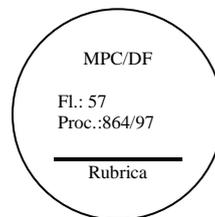
5. Sobre esse segundo item da deliberação plenária, embora nada tenha sido informado pela jurisdicionada, mesmo reiterado, entende o corpo instrutivo que tal pendência não representaria óbice à análise de mérito do indigitado recurso, em vista da “*gravidade da impropriedade detectada (contagem em duplicidade de tempo de serviço)*”, como assim compreende. Logo, considera-se despiciendo reiterar aquela demanda.

6. Prossegue, então, destacando os seguintes argumentos apresentados pelo recorrente:

- “as funções de professor (20 horas semanais) e técnico em assuntos educacionais (30 horas semanais) não eram incompatíveis, inclusive pelos horários aqui noticiados” e, portanto, “não há nenhuma ilegalidade no recebimento dos proventos do Peticionário”;
- “o processo administrativo não poderá servir de desvio da finalidade pública própria do instituto, não devendo ir além da apuração dos próprios fatos”;
- “uma realidade totalmente posta, traduzida pela legítima e legal concessão da aposentadoria, com base nos tempos devidamente comprovados e avaliados naquela ocasião. Ou seja, só após minuciosa aferição dos fatos e respectivos documentos que instruíram os processos é que foi deferido o benefício. Ao concedê-los, o ato passou a ser juridicamente perfeito, um manifesto direito adquirido, que não poderá ser revogado”. “O peticionário, ao vindicar e ter concedida em seu favor a aposentadoria, não cometeu qualquer ilícito passível de punição” – do devido processo legal;
- da não aplicação de penalidades - “todos os elementos devem ser cuidadosamente observados, para que não haja a imputação de responsabilidades ou sanções indevidas. O caso em tela nos apresenta, indubitavelmente, essa situação.” “Não há que se cogitar a abertura de processo administrativo, menos ainda a imposição de sanções administrativas quando os fatos trazidos à baila

³ Em face do item “IV.f” do Relatório de Auditoria n° 2/2015-DIFIPE/SEFIPE, objeto do item II da Decisão n° 3.191/2015.

⁴ Consoante a Decisão n° 1.907/2016.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

apontam para outro norte, conforme já explicitado ao longo destas razões. Caso não se entenda dessa forma, o caráter punitivo e corretivo da penalidade não poderá ultrapassar os limites ora delineados como singular clareza, vez que a hipótese de aplicação de pena a quem não deu causa a nenhum prejuízo para o órgão extrapola os tais limites ora destacados”;

- “observada a realidade fiel de as situação, verifica-se que tudo o que sugerido na Decisão ora questionada poderá se converter em aplicação de qualquer punição. Afinal, não resta configurado qualquer ato censurável que tenha o Peticionário cometido em detrimento do Estado”;

- “a exclusão da culpabilidade implica na impossibilidade de se exigir do agente conduta diferente daquela; não se pode esperar conduta de acordo com o Direito. Não há crime se não houver culpa”;

- “para que se configure uma conduta como ilícita e, conseqüentemente, punir o agente, é preciso identificar com clareza a intenção do resultado, o que não se vislumbra no caso em questão”;

- “fica evidente o direito do Peticionário, que faz jus ao benefício, nos precisos moldes em que outrora aprovados pelos respectivos órgãos, ato levado a efeito por decisões que se tornaram ato jurídico perfeito, direito adquirido”.

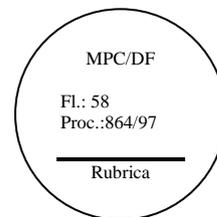
7. Antes de enfrentar o mérito do recurso, a unidade técnica assinala ***“que, de posse dos processos que trataram das aposentadorias do servidor, verificou-se que não apenas o período de 13.01.64 a 30.11.77 foi averbado em duplicidade. Consoante fls. 8, 9, 14, 15 e 21 do apenso 030.005831/94 (SEA) e fls. 5, 7, 15 e 16 do apenso 082.015056/96 (SE), também foram averbados em ambos os vínculos, e determinantes para a concessão das aposentadorias, os períodos de 01.10.79 a 19.06.80 (263 dias) e 01.09.80 a 14.05.81 (256 dias).”*** (grifos do original)

8. Passando às alegações recursais, principia dando razão ao recorrente quanto à afirmação inicial de que o acúmulo de cargos em que incorrera encontra amparo constitucional, mas não a considera relevante ao caso, já que não foi objeto de questionamento pela equipe de auditoria.

9. Assevera que os demais argumentos, à exceção do último, não encerram qualquer fato ***“capaz de elidir as conseqüências da constatação de que houve a averbação em duplicidade de tempo averbado indevidamente em ambas as concessões”***. Sob essa ótica, centrando análise mais detida quanto ao derradeiro argumento, manifesta-se nos seguintes termos:

“13. [...] Conforme já comentado, as aposentadorias do servidor foram julgadas legais por esta e. Corte por meio de decisões proferidas em 13.02.96 (fl. 33 – apenso SEA) e 05.12.2000 (fl. 12). Portanto, já transcorridos mais de 5 (cinco) anos, fato que, em uma primeira análise, superficial, justificaria que se reconhecesse a ocorrência de decadência, face ao artigo 54 da Lei nº 9.784/99.

14. Entretanto, o próprio art. 54 da Lei nº 9.784/99 prevê que não se aplica a decadência quando comprovada má-fé, *verbis*:



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

*Art. 54. 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**. (Grifamos)*

15. No caso em análise, deliberadamente, vez que a averbação não se dá de ofício, o servidor averbou os períodos de 13.01.64 a 30.11.77 (5.071 dias), 01.10.79 a 19.06.80 (263 dias) e 01.09.80 a 14.05.81 (256 dias), o que corresponde a 15 anos, 3 meses e 25 dias, em seus dois vínculos com o GDF. Somente por causa dessa averbação em duplicidade foi possível ao servidor preencher o requisito mínimo para aposentadoria voluntária proporcional (30 anos de serviço – art. 186, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 8.112/90) em ambos os cargos. Ressalte-se que esse período averbado concomitantemente é maior que o interregno prestado em ambos os cargos.

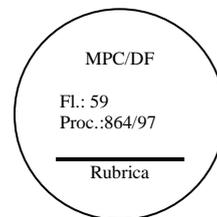
16. Ocorre que a legislação vigente à época das aposentações vedava expressamente essa contagem em duplicidade, conforme pode ser observado no § 3º do art. 103 da Lei nº 8.112/90, proibição que também constava do estatuto anterior (art. 81 da Lei nº 1.711/52).

17. Conforme dispõe o art. 3º do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”. Portanto, existe uma presunção absoluta quanto ao conhecimento por todos de lei regularmente publicada. Depois de publicada e uma vez decorrido o prazo da *vacatio legis* (se houver), a lei passa a ser obrigatória para todos, sendo inescusável o erro e a ignorância sobre a mesma.

18. Considerando que o servidor sabia da proibição legal (§ 3º do art. 103 da Lei nº 8.112/90 e art. 81 da Lei nº 1.711/52), já que o desconhecimento da lei é inescusável (art. 3º do Decreto-Lei nº 4.657/42), e ainda assim averbou em seus dois vínculos os mesmos períodos, entende-se, com a devida vênia, que restou configurada a má-fé por parte do interessado.

19. Em recente posicionamento, adotado no MS nº 32.569, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal (STF), ressaltou que, embora o princípio da decadência impeça a administração pública de, após decorridos cinco anos, anular atos administrativos favoráveis aos destinatários, a comprovação da má-fé torna a regra sem efeito (artigo 54 da Lei 9784/1999). “O prazo decadencial não se aplica aos autos por não ter havido boa-fé”, afirmou o mencionado Ministro, no que foi acompanhado pela Exma. Ministra Rosa Weber.

20. Cabe registrar, por oportuno, que o STF já havia firmado em sua jurisprudência a orientação de que, diante de situações de flagrante desrespeito à Constituição Federal, a decadência do direito de a administração anular os seus próprios atos não ocorre nunca. Nessas hipóteses, o art. 54 da Lei 9.784/99 é absolutamente inaplicável porque o ato que viole frontalmente a Constituição da República não pode se estabilizar jamais, sob pena de completa subversão da ordem jurídica. (MS 28.279/DF, rel. Min. Ellen Gracie, 16.12.2010 (Informativos 613 e 624 do STF); MS 26.860/DF, rel. Min. Luiz Fux, 02.04.2014 (Informativo 741 do STF); MS 29.219/DF, rel. Min. Teori Zavascki, 04.11.2014). No caso, a averbação em duplicidade efetuada pelo servidor resultou na violação do art. 40, inciso III, alínea “c”, da CRFB.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

21. Recorrendo a outro princípio geral do direito, a ninguém é dado beneficiar-se da própria torpeza. O direito não tem por escopo proteger a esse tipo de situação.”

10. Nesse contexto, conclui pelo desprovisionamento do pedido de reexame em tela, pugnando, por conseguinte, pela convocação do interessado para “*indicar em qual do vínculos pretende manter a averbação dos períodos de 13.01.64 a 30.11.77 (5.071 dias), 01.10.79 a 19.06.80 (263 dias) e 01.09.80 a 14.05.81 (256 dias)*”, cujos possíveis desdobramentos, em relação às aposentadorias acumuladas, apresentam-se assim delineados na instrução:

“24. Quanto ao cargo em que os períodos forem desaverbados, o servidor deixará de preencher o requisito temporal para a aposentadoria então concedida (30 anos de serviço – art. 186, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 8.112/90). Se a opção for por manter as averbações no então cargo de Analista de Administração Pública, totalizará apenas 5.372 dias (14 anos, 8 meses e 22 dias) para o cargo de Professor. Se escolher manter no cargo de Professor, totalizará apenas 5.017 dias¹ (13 anos, 9 meses e 2 dias) no cargo de Analista de Administração Pública.

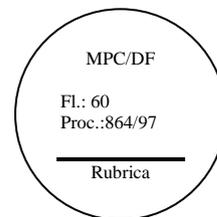
¹ Neste caso, também devem ser excluídos da apuração os 365 dias de licença prêmio não gozada contada em dobro referente ao período averbado de 13.01.64 a 30.11.77.

25. Atualmente, o interessado possui 72 anos de idade e o limite de permanência no serviço público é de 75 anos de idade, conforme disposto no artigo 40, §1º, inciso II da CRFB, na redação da EC nº 88/2015, combinado com a Lei Complementar nº 152/2015. Ocorre que o interessado completou 70 anos de idade em 15.01.2015, antes da publicação da EC nº 88/2015. Portanto, não lhe é facultado o retorno à atividade, conforme encaminhamento sugerido por esta Secretaria no Processo nº 15738/2016.

26. Assim, nesse cargo em que os períodos forem desaverbados, deverá ser concedida nova aposentadoria, a contar de 16.01.2015 (dia imediato àquele em que o servidor atingiu a idade-limite de permanência no serviço ativo – 70 anos), com fundamento no art. 40, § 1º, inciso II, e §§ 3º, 8º e 17, da CRFB, na redação da Emenda Constitucional nº 41/03, e artigos 46 e 51 da Lei Complementar nº 769/08 (aposentadoria compulsória, aos 70 anos de idade, com proventos proporcionais, calculados pela média, sem paridade). Na nova apuração do tempo de serviço, pode ser computado, apenas para fins de aposentadoria, o período em que o servidor esteve aposentado até 16.12.98.

27. É importante consignar, ainda, que a própria Secretaria de Estado de Educação, em agosto de 2010 (fls. 52/53 – apenso SE), identificou que o período de 13.01.64 a 30.11.77 foi averbado em duplicidade. Entretanto, em fevereiro de 2012 o processo foi arquivado sem qualquer providência quanto à impropriedade, conforme despacho da Gerente de Tempo de Serviço, constante do verso da fl. 53 – apenso SE.

11. Destarte, ao encerrar, pugna o órgão técnico por que a e. Corte considere cumprido o item III.1 da Decisão nº 1.907/2016, dispensando o atendimento de seu item III.2; no mérito, negue provimento ao pedido de reexame interposto por José Inácio do Nascimento; determine à jurisdicionada a adoção de providências saneadoras, nos termos



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

que discrimina⁵; e autorize sejam os representantes legais do recorrente cientificados da decisão que vier a ser proferida no feito.

12. Os autos, assim, vieram ao Ministério Público para emissão de parecer.

13. A princípio, este órgão ministerial não teria qualquer dificuldade em aderir à manifestação de mérito emanada da d. Sefipe acerca, exclusivamente, da improcedência dos argumentos apresentados pelo interessado **em defesa do cômputo**, em duplicidade, de tempo de serviço averbado para fins de apuração do adicional financeiro correspondente (ATS), detectado em recente fiscalização promovida por aquela unidade técnica, o que, após melhor análise do caso, também se verificou utilizado para o alcance do requisito temporal mínimo exigido para as duas aposentadorias outorgadas ao servidor.

14. Com efeito, embora pudesse o interessado fazer jus a duplo amparo previdenciário em face dos cargos que licitamente acumulara em atividade, não poderia computar, em duplicidade, um mesmo lapso temporal já utilizado para anterior aposentadoria, ausente amparo legal para tanto, como bem anotado pelo corpo instrutivo.

15. No entanto, observando tratar-se de irregularidade tardiamente constatada, com possíveis reflexos (revisão) sobre atos concessórios há muito aprovados por esta Corte de Contas, carece seja a hipótese examinada com temperamento, sobretudo porque nela se ergue uma aparente colidência entre os princípios da legalidade e da segurança jurídica.

16. Pois bem. Aborda-se, inicialmente, a questão sob o enfoque do que dispõe o princípio da autotutela, que, consagrado na doutrina e jurisprudência, traduz-se no poder-dever de a Administração Pública exercer o controle oficioso dos próprios atos administrativos, ou seja, independente de provocação.

17. A par de que os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e auto-aplicabilidade, a contrapor tal presunção revela-se fundamental o exercício do poder-dever de sua revisão pelo agente, seja sob o prisma da legalidade, seja em relação ao mérito, relacionado ao juízo de discricionariedade.

⁵ “1) convocar o servidor José Inácio do Nascimento para que, no prazo de 10 (dez) dias, indique em qual dos vínculos pretende manter a averbação dos períodos de 13.01.64 a 30.11.77 (5.071 dias), 01.10.79 a 19.06.80 (263 dias) e 01.09.80 a 14.05.81 (256 dias);

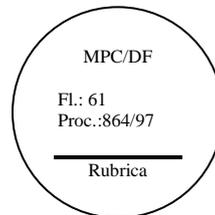
2) quanto ao cargo em que os períodos forem desaverbados (deixará de preencher o requisito temporal para a aposentadoria concedida – 30 anos de serviço):

a) conceder nova aposentadoria, a contar de 16.01.2015, com fundamento no art. 40, § 1º, inciso II, e §§ 3º, 8º e 17, da CRFB, na redação da Emenda Constitucional nº 41/03, e artigos 46 e 51 da Lei Complementar nº 769/08 (aposentadoria compulsória, aos 70 anos de idade, com proventos proporcionais, calculados pela média, sem paridade);

b) na nova apuração do tempo de serviço, observar que o período em que o servidor esteve aposentado até 16.12.98 pode ser computado apenas para fins de aposentadoria,

3) observar os reflexos dos itens anteriores no SIGRH e nos Processos GDF nºs 082.015056/96 e 030.005831/94;

4) apurar, para fins de ressarcimento ao erário, os valores pagos indevidamente ao servidor;”



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

18. Relegando a análise exclusivamente ao crivo da legalidade, a decisão confirmará a validade do ato praticado em conformidade com a ordem jurídica, ou, uma vez constatada sua desconformidade, promoverá sua anulação.

19. Sobre o tema, a propósito, oportuno mencionar o disposto na Súmula nº 473 do e. Supremo Tribunal Federal: “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.”

20. Dito isso, antecipa-se que o presente caso não guarda relação com juízo de discricionariedade e oportunidade (mérito administrativo), não havendo se falar em revogação. Pelo contrário, a averbação de tempo de serviço em duplicidade, tal como promovida nos idos de 1990⁶, encontra embargo na ausência de previsão legal.

21. Em outro dizer, a cogitada revisão de uma das aposentadorias concedidas ao interessado, nos termos em que se apresenta a proposta do órgão técnico, encontra respaldo na **ilegalidade** da anterior averbação de período de labor utilizado na concessão do benefício estatutário, mostrando-se, aprioristicamente, regular a promoção, pela Administração, do ato de desaverbação do período computado em duplicidade.

22. Importante atentar, contudo, que as razões em que se alicerça a pretensão do recorrente não estão atreladas ao mérito do ato - até porque tangenciou a respeito -, e, sim, **à ocorrência da decadência administrativa**. Conquanto não expresse esse juízo em seu recurso, é possível dele depreender o interesse de preservação dos atos, conforme editados e aprovados (segurança jurídica), e de proteção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana, que é basilar do Estado de Direito. Primeiro, pela afirmação de que, “ao vindicar e ter concedida em seu favor a aposentadoria, não cometeu qualquer ilícito passível de punição” e, sob essa ótica, ilegalidade alguma haveria no pagamento de seus proventos. Segundo, e principalmente, frente ao argumento de que **faria jus a receber os proventos nos precisos moldes em que outrora aprovados pelos órgãos competentes, conduzidos por decisões que os tornaram atos juridicamente perfeitos, “um manifesto direito adquirido”, que não poderiam ser revogados.**

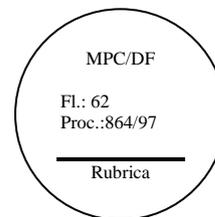
23. É de relevo acentuar que tal pretensão encontra esteio na regra do artigo 54 da Lei nº 9.784/99, que assim disciplina:

“Art. 54. 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.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.”

⁶ Segundo se verifica ao compulsar os autos – p.ex., registros às fls. 40/52-apenso/aposent. II.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

24. O sobredito preceito, ao passo de consagrar o poder de autotutela administrativa, também deixa claro que essa prerrogativa estatal não é eterna, sujeitando-se o Poder Público a prazo extintivo (decadência administrativa), como forma de se garantir a segurança dos administrados.

25. Evidente, assim, que a configuração do fenômeno da decadência (ou prescrição) importa em obstáculo à revisão do ato administrativo, de modo que eventual nulidade, acaso existente, não poderia mais ser declarada, permanecendo eficaz o comportamento administrativo.

26. Volvendo então o olhar para o presente caso concreto, verifica-se que as medidas ora pontuadas pelo órgão instrutivo para sua regularização, como projeção do aludido princípio da autotutela, denotam impugnação à validade das aposentadorias outorgadas ao recorrente **há mais de 20 (vinte) anos** e às quais esta Corte conferiu eficácia plena e definitiva ao lhes atribuir as correspondentes chancelas de legalidade, registro do qual decorre a definitividade do ato (intangibilidade).

27. Nesse contexto, depara-se com evidente colisão de princípios constitucionais, uma vez que se contrapõe eventual exercício do poder de autotutela administrativa com a garantia do servidor público ancorada na segurança jurídica.

28. No caso, ao ver do Ministério Público, valorando os princípios em conflito, convém dar-se primazia à segurança jurídica.

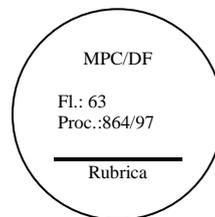
29. Para o alcance desse raciocínio, é de relevo considerar entendimento consolidado na jurisprudência pátria segundo o qual, em razão da natureza complexa que submete o ato de aposentadoria (assim como de pensão ou reforma) de servidor público a uma condição resolutiva - registro pelo respectivo Tribunal de Contas -, os efeitos do prazo decadencial (cinco anos) estabelecido no art. 54 da Lei nº 9.784/99, para que possa ser revista a concessão do benefício, não se operam antes da vontade final da Administração. Logo, em se tratando de ato administrativo complexo, o termo inicial da caducidade deve ser contado a partir da deliberação proferida pela Corte de Contas, e não fluir da data de ciência de eventual ilicitude que posteriormente se apure ou da prática do ato original pela Administração.

30. Inúmeros são os precedentes do e. STF nesse sentido, conforme se vê, à guisa de ilustração, nos seguintes julgados:

“AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PODERES DO RELATOR. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. TERMO INICIAL DO PRAZO PREVISTO NO ART. 54 DA LEI 9.784/1999. RELAÇÃO JURÍDICA CONTINUATIVA. MODIFICAÇÃO DO ESTADO DE FATO OU DE DIREITO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DE SENTENÇA ACOBERTADA PELA COISA JULGADA.

(...)

2. O ato de concessão de aposentadoria é complexo, de modo que só se aperfeiçoa com o exame de sua legalidade e subsequente registro pelo



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

Tribunal de Contas da União. Assim, enquanto não aperfeiçoado o ato concessivo de aposentadoria, com o respectivo registro perante a Corte de Contas da União, não há falar na fluência do prazo do art. 54 da 9.784/99, referente ao lapso de tempo de que dispõe a administração pública para promover a anulação de atos de que resultem efeitos favoráveis aos destinatários. Precedentes: MS 25561, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 21.11.2014; MS 27296, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 18.6.2014; e MS 28576, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 11.6.2014.

3. Ao julgamento do RE 596.663, esta Suprema Corte decidiu o tema nº 494 da Repercussão Geral, assentando a seguinte tese: ‘A sentença que reconhece ao trabalhador ou a servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos.’

4. Na espécie, o TCU registrou que a parcela atinente à URP de fevereiro/1989, objeto de decisão judicial transitada em julgado, foi posteriormente absorvida por reestruturações remuneratórias ocorridas na carreira dos inativos e instituidores de pensão.

5. Balizada na compreensão de que não há direito adquirido a regime jurídico, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, reafirmada ao julgamento, sob a sistemática da repercussão geral, do RE 563.965, reputa revestida de legitimidade constitucional a alteração na estrutura dos vencimentos de servidores públicos, desde que com eficácia ex nunc e sem redução nominal de estipêndios.

Agravo regimental conhecido e não provido.” (grifos nossos)

(MS nº 27.628/DF-AgR, Relatora Ministra ROSA WEBER, PRIMEIRA TURMA, DJe de 06.11.2015)

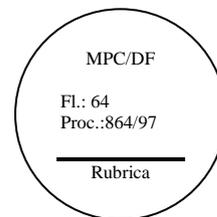
“AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. APOSENTADORIA. REGISTRO NO TCU. ATO COMPLEXO. DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. INOCORRÊNCIA. A CONTAGEM RECÍPROCA DO TEMPO DE SERVIÇO PRESSUPÕE A COMPROVAÇÃO DO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.”

(MS nº 26.734/DF-AgR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe de 22.04.2015)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. CONTROLE EXTERNO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. INAPLICABILIDADE DA DECADÊNCIA PREVISTA NO ART. 54 DA LEI N. 9.784/1999. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.”

(RE nº 847.584/MG-AgR, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, SEGUNDA TURMA, DJe de 18.12.2014)

“(…) 2. O ato de aposentadoria consubstancia ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

Submetido a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração.” (g.n.)

(MS nº 25.072/DF, Rel. p/ o acórdão Ministro EROS GRAU, TRIBUNAL PLENO, DJe de 27.04.2007)

31. O e. Superior Tribunal de Justiça confirmou essa iterativa linha de entendimento da Suprema Corte. Confira-se:

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. MANIFESTAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. LEGITIMIDADE DA UNIVERSIDADE. DESNECESSIDADE DA UNIÃO COMO LITISCONSORTE PASSIVO NECESSÁRIO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. SOBRESTAMENTO DO FEITO. DESNECESSIDADE.

1. A Corte Especial do STJ recentemente confirmou a orientação de que a aposentadoria de servidor público, por ser ato administrativo complexo, só se perfaz com a sua confirmação pelo respectivo Tribunal de Contas, iniciando-se, então, o prazo decadencial para a Administração rever a concessão do benefício.

2. As universidades federais, pessoas jurídicas de direito público, têm legitimidade para figurar no polo passivo das demandas propostas por seus servidores por serem autônomas, independentes e dotadas de personalidade jurídica própria, distinta da União.

3. A revisão da verba honorária implica, como regra, reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado em Recurso Especial (Súmula 7/STJ). Excepciona-se apenas a hipótese de valor irrisório ou exorbitante, o que não se configura neste caso.

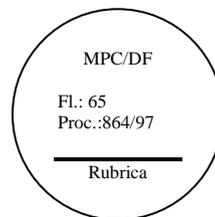
4. O fato de a matéria estar pendente de julgamento, no Supremo Tribunal Federal, com reconhecimento de repercussão geral, não obsta o julgamento, nesta Corte, do Recurso Especial. O exame de eventual necessidade de sobrestamento do feito terá lugar quando do juízo de admissibilidade de eventual Recurso Extraordinário a ser interposto, a teor do art. 543-B do CPC.

5. Agravo Regimental não provido.”

(AgRg no REsp 1512546/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07.04.2015, DJe 21.05.2015).

32. Nesse toar, uma vez realizado o registro pela Corte de Contas de ato concessivo de aposentadoria, inicia-se a contagem do prazo decadencial estabelecido na aludida Lei nº 9.784/99 e a decisão tomada somente pode ser revista pelo próprio órgão de controle na esfera interna de sua atuação e dentro do quinquênio legal, ressalvadas as hipóteses em que comprovada a má-fé do destinatário do ato administrativo.

33. No caso, verifica-se que o primeiro ato de aposentadoria do Sr. José Inácio do Nascimento, ora recorrente, no cargo de Técnico em Assuntos Educacionais junto à Secretaria de Educação, foi apreciado e julgado legal por este TCDF em sessão realizada no dia **13.02.1996** (fl. 33-apenso/aposent. II). A segunda concessão, por sua vez, no cargo



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

de Professor da extinta FEDF, teve seu registro de legalidade homologado mediante **decisão exarada na assentada de 05.12.2000** (fl. 12).

34. De outro lado, a irregularidade descortinada na hipótese – relembrando, consistente no cômputo em duplicidade, para a aquisição do direito às aposentadorias e acréscimo em parcela pecuniária integrativa dos proventos (ATS), de um mesmo tempo de serviço averbado nas duas matrículas – somente sobreveio ao conhecimento da Corte **em 2015**, fruto de fiscalização rotineira realizada pela Sefipe na folha de pagamento de vários órgãos/entidades da administração distrital (Processo nº 560/2015).

35. À toda evidência, do marco do registro pelo TCDF do último ato concessório supostamente inválido (ao nele ter sido levado a efeito tempo de serviço já computado em inativação anterior) até essa recente constatação de vício na origem do ato, em face da qual se pontificam alterações na concessão, **operou-se o transcurso de mais de 14 (catorze) anos**, prazo mais do que suficiente para consolidar a confiança do servidor aposentado, e da própria Administração, na lisura dos atos concessórios e dos benefícios decorrentes e, ainda, reforçar a necessidade de respeito à segurança jurídica.

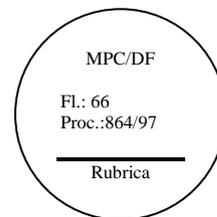
36. É bem verdade, por outro lado, que a averbação de um mesmo tempo de serviço nos dois vínculos jurídicos que o interessado mantinha com a Administração distrital pode ser um indício de sua má-fé, o que tornaria irrelevante para o caso o princípio da proteção da confiança e, assim, justificaria a incidência do poder de autotutela administrativa além do quinquênio legal para consumação da decadência.

37. Todavia, a má-fé a que alude o art. 54 da Lei nº 9.784/99 deve ser comprovada, como expresso no próprio preceito, e apenas ocorre nos casos em que o destinatário do ato tenha contribuído direta e/ou preponderantemente para a prática do ato administrativo ilegal, por meio de manobras fraudulentas, maliciosas, como a apresentação de documentos pessoais falsos ou omissão de dados relevantes ao órgão público. Estas são as lições de Almiro do Couto e Silva a respeito:

“A boa-fé, a que alude o preceito (art. 54 da Lei nº 9.784/99), quer significar que o destinatário não tenha contribuído, com sua conduta, para a prática do ato administrativo ilegal. A doutrina alemã, neste ponto, fala numa ‘área de responsabilidade’ (Verantwortungsbereich) do destinatário. Seria incoerente proteger a confiança de alguém que, intencionalmente, mediante dolo, coação ou suborno, ou mesmo por haver fornecido dados importantes falsos, inexatos ou incompletos, determinou ou influenciou na edição de ato administrativo em seu próprio benefício.”⁷

38. Nesse sentido, o conhecimento ou não, pelo destinatário, da ilegalidade do ato administrativo não é relevante para a comprovação de sua má-fé. Tendo ele praticado

⁷ SILVA, Almiro do Couto. *O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público Brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99)*. In: Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 2, n. 6, p. 48-49, jul./set. 2004.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

normalmente todos os atos a que está incumbido de acordo com a lei, desonera-se de responsabilidade por qualquer erro cometido pela Administração Pública, esta, sim, titular do dever de editar atos administrativos em conformidade com a lei e com a Constituição.

39. No vertente caso, não consta nos autos qualquer informação concernente à prática, por parte do ora recorrente, de condutas qualificadoras do comportamento de má-fé.

40. Ainda que se possa aventar que o servidor dera causa à irregularidade recentemente apurada, ao requerer junto aos dois órgãos distritais com os quais mantinha vínculo a averbação de um mesmo período laboral, nenhuma evidência há de que o tenha feito com conhecimento de que existia vedação a respeito na legislação de regência, tampouco de que agira em detrimento de preceitos éticos ou deveres funcionais (p.ex., omissão maliciosa de informação relevante àqueles órgãos públicos), de sorte a, minimamente, configurar-se má-fé.

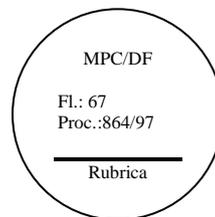
41. A propósito, acerca da legislação vigente à época das aposentações do recorrente, não há como endossar a afirmativa de que, **expressamente**, vedava a contagem de tempo de serviço em duplicidade, na medida em que se observa redação um tanto diversa do preceito estatutário pertinente à hipótese, art. 103, § 3º, da Lei nº 8.112/90. Vejamos:

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

(...) § 3º É vedada a contagem cumulativa de tempo de serviço prestado concomitantemente em mais de um cargo ou função de órgão ou entidades dos Poderes da União, Estado, Distrito Federal e Município, autarquia, fundação pública, sociedade de economia mista e empresa pública.” (g.n.)

42. Literalmente, dispõe esse dispositivo que, em se tratando de tempo de serviço **prestado concomitantemente** em mais de um cargo/função, ou seja, em situação de acúmulo permitido, estaria vedado computar (aproveitar/averbar) em qualquer um dos vínculos o período exercido no outro. Claro está, portanto, que o preceito **não encerra expressa vedação** à contagem, em duplicidade, de um mesmo tempo de serviço em dois vínculos jurídicos distintos formados posteriormente, sendo certo que essa proibição (de *bis in idem*) deriva de interpretação acerca do alcance da hipótese normatizada.

43. De mais a mais, não há como isentar a Administração de responsabilidade pela averbação irregular, haja vista que, ao deliberar sobre os pleitos do servidor em dois momentos distintos (nos idos de 1990), a despeito de então ignorar o acúmulo de cargos em que incorria o postulante (ao que parece, pelos frágeis controles que existiam, aliado à anacrônica falta de comunicação entre as entidades envolvidas à época dos fatos), deveria certificar-se de que não se tratava de pretensão anteriormente apresentada, exigindo do servidor, por exemplo, declaração sobre esse fato, sob as penas da lei, o que, a um só tempo, serviria de esclarecimento ao próprio acerca da restrição legal existente e, eventualmente, como prova indiciária de conduta ímproba.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

44. Sob tais considerações, portanto, revelando-se inequívoca, no caso, a configuração do fenômeno da decadência quanto à possibilidade de exercício do poder de autotutela administrativa, e não comprovada a prática, por parte do Sr. José Inácio do Nascimento, de condutas qualificadoras do comportamento de má-fé em relação à averbação irregular de tempo de serviço recentemente apurada, dissente este órgão ministerial da proposta formulada pela d. Sefipe de adoção de providências para revisão de uma das aposentadorias a ele concedidas, que há muito já completaram seu ciclo de definitividade no âmbito desta Corte de Contas.

45. Ante o exposto, com as vênias de estilo à íncлита unidade técnica, opina o Ministério Público por que se dê provimento ao pedido de reexame em tela, no sentido de manter os atos concessivos de aposentadoria do recorrente nos termos em que foram emitidos e aprovados por este Tribunal.

É o parecer.

Brasília, 13 de junho de 2017.

**Márcia Farias
Procuradora**