



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

PROCESSO Nº: 0600-00000146/2020-39 – e (A)

ORIGEM: SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL (SEFIPE)

ASSUNTO: ESTUDOS ESPECIAIS

EMENTA: 1) **Ofício nº 018/2020/GAB/SEFIPE** (Peça 1): solicitação formulada pelo titular da Sefipe para que sejam autorizados **estudos especiais acerca dos reflexos do Tema 445¹ do STF no âmbito desta Corte de Contas.** 2) **Autuação e distribuição do feito** por determinações da Presidência do TCDF (Peças 3 e 4). 3) **Necessidade de definição de critérios e parâmetros** operacionais com vistas à apreciação tempestiva, para fins de registro, da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, bem como, se for o caso, dos atos de admissão. 4) **Decisão nº 882/2020:** autorização dos estudos demandados. 5) **Nesta fase:** análise do resultado dos estudos. 6) O Ministério Público endossa parcialmente as conclusões da Sefipe. 7) **Voto divergente: sobrestamento da análise dos autos.**

RELATÓRIO

Este processo foi autuado por força do Ofício nº 018/2020 - GAB/SEFIPE, de 10 de março de 2020, mediante o qual o titular da Sefipe solicitou autorização para que sejam promovidos estudos especiais acerca dos reflexos do Tema 445 do STF no âmbito desta Corte de Contas.

¹ “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.”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

A autuação e a distribuição deste feito, vale destacar, ocorreram em decorrência de determinações da Presidência do TCDF (Cf. Peças 3 e 4).

Na Sequência, o Secretário de Fiscalização de Pessoal assim nos apresentou a questão:

O presente expediente tem por objetivo levar ao conhecimento da i. Presidência desta Corte de Contas a aprovação pelo c. Supremo Tribunal Federal, em julgamento de mérito realizado no dia 19/02/2020, do Tema de Repercussão Geral nº 445, vazado nos seguintes termos:

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.

2. A tese aprovada pelo STF tem significativo impacto nas rotinas operacionais desta SEFIPE, posto que, doravante, o controle do prazo de tramitação das concessões (e, eventualmente, das admissões) é fundamental para evitar o esvaziamento de possível ação corretiva desta Corte de Contas, preliminarmente ao registro previsto no art. 71, inciso III, da CRFB.

3. In casu, algumas definições são fundamentais para que esta Secretaria possa implementar as ações necessárias ao controle dos atos incluídos no Sistema de Registro de Admissões e Concessões – SIRAC, bem como para orientar a instrução processual nos correspondentes feitos.

4. Apenas para exemplificar alguns pontos que merecem reflexão mais acurada, seguem alguns questionamentos que deverão ser debatidos pelo Tribunal acerca da aplicação do Tema nº 445:

- a) Tem alcance apenas sobre os atos de concessão (aposentadorias, reformas e pensões), posto que o comando constitucional pertinente ao registro engloba também os atos de admissão?*
- b) Tem efeito sobre os atos recebidos pelo Tribunal em data anterior à fixação da tese pelo STF?*
- c) Tem efeito sobre os atos já examinados pelo Tribunal que ainda pendem de apreciação de mérito?*
- d) Tem efeito sobre os atos sobrestados por ação judicial?*
- e) O prazo de 5 anos para julgamento é prescricional ou decadencial?*
- f) O eventual julgamento por diligência saneadora interrompe o prazo, se prescricional?*
- g) Cabe a realização de diligência saneadora (ou apenas a manifestação pela ilegalidade) se o prazo for decadencial?*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

h) A contagem do prazo tem início no recebimento do ato pelo Tribunal junto ao SIRAC ou na autuação do respectivo processo no e-TCDF?

i) O que fazer com o ato recebido pelo Tribunal e não apreciado no prazo de 5 anos?

j) A prescrição ou a decadência alcança situações inconstitucionais incompatíveis com o registro do ato?

k) A prescrição ou a decadência inviabiliza a correção de possíveis efeitos financeiros ilegais?

5. Cumpre assinalar que, para além das definições jurídicas ou processuais anteriormente elencadas, há a necessidade da implementação de ajustes técnicos junto ao SIRAC e, eventualmente, junto ao e-TCDF, de forma a viabilizar o correto acompanhamento do prazo fatal fixado pelo STF.

6. Não obstante, aprez informar que, em levantamento preliminar realizado na base de dados do módulo de concessões do SIRAC, foram identificados apenas 12 atos ainda não apreciados pelo Tribunal e possivelmente afetados pela inteligência do Tema nº 445, considerando os mais de 5.300 atos pendentes de registro por esta Corte de Contas.

7. Pelo exposto, submetemos o assunto à consideração dessa Secretaria-Geral, com sugestão de ulterior encaminhamento à d. Presidência do TCDF para que avalie a oportunidade e a conveniência da autuação de processo específico, no qual serão discutidos critérios e parâmetros relacionados à vexata quaestio.

As preocupações do Corpo Técnico foram por mim consideradas relevantes. Assim sendo, votei por que o Plenário autorizasse à Sefipe que procedesse, nestes autos, à realização dos estudos demandados.

O Tribunal, acolhendo o aludido voto, exarou a Decisão nº 882/2020, cujo cumprimento ora se analisa.

Desincumbindo-se de sua obrigação, a Sefipe apresenta o resultado dos seus estudos, nestes termos:

3. Cumpre destacar que tramita neste Tribunal o Processo nº 32.351/2017, que trata de proposta de edição de normativo a respeito da aplicação do instituto da prescrição no âmbito do TCDF, mas restrita aos processos com pretensões punitivas e/ou ações de ressarcimento de prejuízos causados ao erário em decorrência de ilícito civil, não incluindo o assunto dos presentes estudos especiais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

4. *O Processo nº 32.351/2017 foi retirado da sessão de julgamento a fim de aguardar a decisão do STF na Repercussão Geral nº 899, que trata da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, na qual a Suprema Corte assentou a seguinte tese: “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.*

5. *Assim, passa-se à análise da questão suscitada.*

EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL

6. *A apreciação dos atos sujeitos a registro, elencada no inciso III do artigo 71 da CF/88, diz respeito à verificação da legalidade dos atos concessórios de benefícios previdenciários e sua conformação com a ordem jurídica vigente a posteriori², sendo uma das competências que mais consome tempo e, conseqüentemente, recursos dos tribunais de contas, em razão do grande volume.*

7. *No caso de aposentadorias, reformas e pensões (civis e militares) tem-se um ato concessório publicado, por meio do qual a Administração concede determinado benefício previdenciário ao servidor público ou a seus dependentes, ato esse que será posteriormente apreciado, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas competente mediante processo administrativo, conforme determinação constitucional³.*

8. *Observa-se que os procedimentos que envolvem a apreciação, para fins de registro, dos atos de aposentadoria são notadamente vinculados, uma vez que exigem o preenchimento de requisitos previstos em lei, bem como sua formalização depende de diversos atos praticados por diferentes agentes, órgão de origem, controles internos e controle externo⁴.*

9. *Havendo dúvidas quanto a algum requisito para a legalidade do respectivo ato, diligenciará a Corte de Contas a respeito, buscando o saneamento da questão, podendo, em caso de recusa ao atendimento, julgar ilegal a concessão, com a conseqüente negativa de registro.*

10. *Nesse contexto, tema de grande relevo, com importantes conseqüências e há muito discutido no STF diz respeito à natureza jurídica dos atos de aposentadoria diante da necessidade de registro pelos tribunais de contas, especificamente no que se refere à sua classificação quanto à composição da vontade produtora do ato: simples, composto ou complexo⁵.*

² MEDAUAR, O. Controle da administração pública. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, página 147.

³ Tendo em vista a similitude dos mencionados atos e dos respectivos processos de apreciação, doravante referir-se-á precipuamente ao ato de aposentadoria, sem olvidar que as conclusões alcançadas se aplicam igualmente aos atos de reforma e de pensão, civis ou militares.

⁴ ZYMLER, B. Direito Administrativo e Controle. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, página 252.

⁵ Observa-se que alguns autores, a exemplo de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 427), dividem os atos administrativos quanto à composição da vontade produtora do ato em apenas simples e complexos, sendo os atos simples “os que são produzidos pela declaração jurídica de um único órgão” e complexos “os que resultam da conjugação de vontade de órgão diferentes”, dentre os quais encontrar-se-iam os atos compostos da classificação mencionada e mais utilizada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

11. *Carvalho Filho⁶ define⁷ o ato simples como o emanado da vontade de um único agente; complexo como aquele cuja vontade da Administração exige manifestação de vários agentes, apesar de haver certo conteúdo próprio em cada manifestação⁸; e composto como aquele formado por múltiplas manifestações, mas com uma só vontade de conteúdo próprio, sendo as demais meramente instrumentais, uma vez que se limitam a verificar a legitimidade do ato de conteúdo próprio⁹.*

12. *Nessa toada, se nos atos complexos duas vontades se fundem para formação de ato único, nos atos compostos são praticados dois atos, um principal e outro acessório, pressuposto ou complementar do principal, razão pela qual os atos que dependem de homologação, em geral, seriam atos compostos, segundo Di Pietro¹⁰.*

13. *Nada obstante, o STF, de longa data, firmou entendimento consolidado no sentido de serem os atos de aposentadoria atos administrativos complexos, que se aperfeiçoam apenas com o devido registro pelo Tribunal de Contas competente, conforme se observa dos acórdãos nos MS 24.754/DF e MS 24.728/RJ, entre outros, incluindo o enunciado da Súmula Vinculante nº 3.*

14. *Por meio do MS 24.754/DF, o impetrante almejava a invalidação de ato do TCU que implicou a glosa de sua aposentadoria, argumentando, entre outros, o não oferecimento de oportunidade ao exercício do contraditório e da ampla defesa previamente à decisão da Corte de Contas.*

15. *Em seu voto, acolhido pelo Tribunal Pleno, o Ministro Relator destacou que o ato de aposentadoria se classifica como complexo, não havendo propriamente litigantes nos processos em trâmite no Tribunal de Contas, razão pela qual não seriam aplicáveis os princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme se observa da ementa transcrita abaixo:*

APOSENTADORIA - HOMOLOGAÇÃO - ATO COMPLEXO - CONTRADITÓRIO - IMPROPRIEDADE. *O processo de aposentadoria revela atos complexos, sem o envolvimento de litigantes, ficando afastada a necessidade de observância do contraditório, isso em vista do ato final, ou seja, a glosa pela Corte de Contas. (STF – MS 24.754/DF; Relator Min. Marco Aurélio; julgamento: 07.10.2004; Tribunal Pleno; DJ 18.02.2005).*

16. *No MS 24.728/RJ avaliou-se a situação de decisão pendente de recurso administrativo com efeito suspensivo no Tribunal de Contas, considerando-se que não é necessária a observância do contraditório, uma vez que o efeito suspensivo conferido ao recurso impediu o registro do ato e conseqüentemente seu aperfeiçoamento, tendo em vista sua natureza complexa:*

⁶ CARVALHO FILHO, J. D. S. Manual de Direito Administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017, página 136.

⁷ Posição compartilhada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

⁸ Como exemplo, o autor cita a investidura dos Ministros do STF, que se inicia com a escolha do nome pelo Presidente da República, é aprovado pelo Senado Federal e finaliza com a nomeação, nos termos do artigo 101 da CF/88

⁹ O autor dá como exemplo de ato composto um ato de autorização sujeito a outro ato confirmatório, um visto.

¹⁰ DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, página 230.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Mandado de Segurança. 2. Pensão por morte de ex-militar. 3. Decisão do Tribunal de Contas da União, que considerou legal a concessão de pensão à impetrante e determinou o registro do ato respectivo. 4. Decisão impugnada, no prazo legal, pelo Ministério Público da União, por meio de Pedido de Reexame. 5. Recurso com efeito suspensivo, que impediu se perfizesse o ato complexo de registro da pensão militar. 6. Pedido de Reexame provido para tornar insubsistente a decisão anterior e declarar ilegal a concessão de pensão. 7. Art. 71, III, da Constituição. Tribunal de Contas da União. Controle Externo. Julgamento de legalidade de concessão de aposentadoria ou pensão. Inexistência de processo contraditório ou contestatório. Precedentes. 8. Não se trata, portanto, de revisão de pensão. Inaplicabilidade do precedente MS 24.268-MG, Pleno, DJ 05.02.04, Gilmar Mendes, redator para o acórdão. 9. Mandado de Segurança indeferido, cassada a liminar anteriormente concedida. (MS nº 24.728/RJ. Tribunal Pleno. Relator Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 03.08.05).

17. Citam-se, ainda, outros dois julgados da Suprema Corte exemplificativos do entendimento sobre o assunto em questão (RE nº 195861/ES, Segunda Turma, Relator Min. Marco Aurélio, Julgamento: 26.08.1997; MS nº 25697/DF, Tribunal Pleno, Relatora Min. Cármen Lúcia, Julgamento: 17.02.2010).

18. A ressalva quanto ao entendimento firmado nos precedentes citados pode ser observada no trecho final da Súmula Vinculante nº 3, aprovada em 30.05.2007, nos seguintes termos:

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.

19. Com efeito, fica claro o posicionamento da Suprema Corte até o momento no sentido de considerar o ato de aposentadoria como sendo um ato complexo, tendo em vista que, para sua formação (ato perfeito), além da manifestação do órgão de origem, é necessária a manifestação do Tribunal de Contas.

20. Como consequências de tal entendimento, ter-se-ia que: a) não seria necessária a observância pelos tribunais de contas dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando da apreciação do ato de concessão inicial de aposentadoria, conforme disposto no enunciado da Súmula Vinculante nº 3; b) apenas a partir do registro do ato concessório inicial pelo Tribunal de Contas competente, momento no qual o ato estaria perfeito, passaria a ser contado o prazo decadencial de que trata o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999¹¹, tornando-se o registro pela Corte de Contas o termo a quo do prazo quinquenal.

¹¹ Nesse sentido: MS 25.440/DF, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 28.04.2006; 25.072/DF, Relator Min. Marco Aurélio, DJ 27.04.2007; entre outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

21. *Insta consignar que a própria Suprema Corte posteriormente suavizou o entendimento consubstanciado no enunciado da Súmula Vinculante nº 3, garantindo aos servidores o exercício do contraditório e da ampla defesa nos processos de apreciação da concessão inicial de aposentadoria nos tribunais de contas quando ultrapassado o prazo de 05 (cinco) anos¹², tendo como supedâneo os princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança, da dignidade da pessoa humana, da lealdade e da moralidade administrativa¹³.*

22. *Observa-se, portanto, que o entendimento prevalecente no STF até o julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 445 (RE 636.553/RS) era no sentido de ser o registro da aposentadoria pelo Tribunal de Contas, e não a sua efetiva concessão, o termo inicial para a contagem do prazo decadencial de que trata o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, não correndo qualquer tipo de prazo antes do citado registro. Entretanto, ultrapassado o prazo quinquenal, apesar de não se operar a decadência, em virtude de ser o ato de aposentadoria complexo, surgiria para o servidor o direito à defesa previamente à manifestação da Corte de Contas, em razão do princípio da segurança jurídica e seus corolários.*

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N° 636.553/RS (TEMA 445/STF)

23. *O RE 636.553/RS tratou de recurso interposto pela União contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região que considerou inviável a revisão do ato de aposentadoria pelo TCU em razão da aplicação do princípio da segurança jurídica e do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 a partir da concessão.*

24. *No caso em tela, o TCU, ao analisar a legalidade da aposentadoria de servidor público concedida há quase 7 anos, constatou a existência de irregularidades, motivo pelo qual considerou ilegal o ato de concessão.*

25. *O Ministro-Relator Gilmar Mendes, em primeira análise do feito, reconheceu a repercussão geral do tema e reafirmou a jurisprudência do STF quanto à natureza complexa do ato concessório de aposentadoria, razão pela qual deu provimento ao recurso extraordinário e propôs a improcedência da ação ordinária.*

26. *Entretanto, o STF reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada (Tema 445) e submeteu o mérito a julgamento posterior, diante da divergência apresentada pela Ministra Ellen Gracie, que apontou a necessidade de garantir o contraditório e a ampla defesa uma vez ultrapassados 05 (cinco) anos quando do julgamento pelo TCU.*

¹² Há certa divergência nos julgados quanto ao termo inicial para a contagem do prazo de 05 (cinco) anos a fim de garantir o exercício do direito de defesa pelo servidor: se da data da publicação do ato concessório ou se do ingresso do processo no Tribunal de Contas.

¹³ MS 26.053, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 23.2.2011; MS 25.403, Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe 10.2.2011; MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, Dje 13.6.2008; MS 25.116, Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe 10.02.2011; MS 24.781, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, DJe 09.06.2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

27. Quando do julgamento do referido tema de repercussão geral¹⁴, o Ministro-Relator Gilmar Mendes inicialmente encaminhou seu voto no sentido referido pela Ministra Ellen Gracie, por dar provimento parcial ao recurso extraordinário interposto pela União para assentar que a análise da legalidade do ato de aposentadoria pelo TCU não se submete ao prazo decadencial disposto no artigo 54 da Lei n° 9.784/1999.

28. Todavia, em razão do transcurso do prazo quinquenal entre a chegada do ato concessório ao TCU e a análise de sua legalidade pela Corte de Contas sem que fosse oportunizado o contraditório e a ampla defesa de forma plena ao servidor, determinou a anulação do acórdão e a necessidade de observância de tais princípios quando do novo julgamento.

29. O Ministro Alexandre de Moraes seguiu o voto do Ministro-Relator e esclareceu a diferença entre o prazo quinquenal entre a chegada do processo à Corte de Contas e seu julgamento para fins de contraditório e ampla defesa e o prazo quinquenal previsto no artigo 54 da Lei n° 9.784/1999 contado a partir do registro pelo Tribunal do ato concessório para fins de revisão pela Administração do ato administrativo, a fim de frisar a manutenção do prazo decadencial a partir do registro do ato concessório.

30. Assim, observa-se que ambos os Ministros, em um primeiro momento, mantiveram-se em consonância com o entendimento até então dominante no STF.

31. Por sua vez, divergindo dos votos até então proferidos e seguindo entendimento manifestado nos autos pela Procuradoria-Geral da República, o Ministro Edson Fachin propôs a completa revisita do tema, defendendo a natureza composta dos atos administrativos concessórios de aposentadoria e, conseqüentemente, a aplicação do prazo decadencial previsto no artigo 54 da Lei n° 9.784/1999 a contar da publicação do ato.

32. Defendeu que, ainda que se considere o ato concessório como complexo, o prazo decadencial desbordaria do próprio texto constitucional, em atenção aos princípios da segurança jurídica e seu princípio corolário da proteção à confiança ou confiança legítima, da boa-fé objetiva, da razoável duração do processo e do due process of law e tendo em vista a necessidade de estabilização das relações sociais.

33. Concluiu, portanto, pela negativa de provimento ao recurso extraordinário interposto pela União assentando que se aplica o prazo decadencial de 05 anos à negativa de registro do ato de concessão de aposentadoria pelo Tribunal de Contas, salvo comprovada má-fé.

¹⁴ Apesar de até o momento não se encontrar disponível no site do STF o inteiro teor do acórdão com todos os votos dos Ministros, as sessões de julgamento encontram-se disponíveis nos seguintes endereços:
<https://www.youtube.com/watch?v=syPWN74T6FY&feature=youtu.be>;
<https://www.youtube.com/watch?v=N135eXZW45c&feature=youtu.be>;
https://www.youtube.com/watch?v=2S_JgGzPLNM&feature=youtu.be



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

34. *Na sequência, diante dos novos argumentos apresentados pelo Ministro Edson Fachin e demonstrando preocupação quanto aos aspectos práticos da rotina de análise dos atos sujeitos a registro pelos tribunais de contas, o Ministro-Relator Gilmar Mendes solicitou o adiamento da discussão da matéria.*

35. *Em novo voto, levando em consideração as ponderações mencionadas, bem como os reflexos e implicações que a definição da tese acarretaria à Administração e aos administrados, o Ministro-Relator manteve seu posicionamento quanto à natureza complexa do ato de aposentadoria, considerando portanto inaplicável diretamente o prazo decadencial previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 antes do respectivo registro pelo Tribunal de Contas.*

36. *Nada obstante, tendo em vista os princípios da segurança jurídica, da confiança legítima, da razoabilidade e da isonomia, pugnou pela aplicação analógica do prazo previsto no Decreto nº 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal, a contar da entrada do processo de aposentadoria no Tribunal de Contas para análise. Assim, transcorrido in albis o prazo mencionado, sem manifestação da Corte de Contas respectiva, estaria o ato concessório definitivamente registrado, de forma tácita, não havendo possibilidade de alteração pela Corte de Contas.*

37. *Logo, modificando seu voto inicial, sugeriu o Ministro-Relator a negativa de provimento ao recurso extraordinário interposto pela União, no que foi seguido pela maioria dos demais Ministros, à exceção do Ministro Marco Aurélio, que pugnou pelo provimento do recurso da União por entender que não se aplica qualquer prazo para análise dos atos sujeitos a registro pelos tribunais de contas.*

38. *O Ministro Edson Fachin ponderou a divergência quanto à natureza dos atos concessórios de aposentadoria, que entende serem compostos, mas seguiu o voto do Ministro Gilmar Mendes quanto à conclusão.*

39. *Por sua vez, o Ministro Luís Roberto Barroso mencionou a desnecessidade de adentrar, na ocasião, na discussão a respeito da natureza do ato concessório de aposentadoria, se composto ou complexo, bem como na diferença entre os prazos previstos no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 e no Decreto nº 20.910/1932, aplicado por analogia pelo Ministro-Relator, uma vez que aquele seria decadencial e este prescricional.*

40. *Trouxe à baila, ainda, a definição quanto aos efeitos da tese: ressaltou seu caráter prospectivo, não acarretando qualquer consequência a atos já definidos. Nesse sentido, o julgamento seria plenamente aplicável aos atos em análise, em trâmite nos tribunais, no que foi seguido pelos Ministros que votaram pelo não provimento do recurso da União.*

41. *Por fim, definiu-se a tese de repercussão geral (Tema 445) nos seguintes termos:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

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.

42. Observa-se que, apesar do julgamento do tema pelo STF, restaram pendentes definições importantes com reflexos na dinâmica da análise dos atos sujeitos a registro pelos tribunais de contas, principalmente se prescricional ou decadencial o prazo quinquenal estabelecido.

43. Dessa forma, tendo em vista os fundamentos do entendimento adotado pelo STF e a necessidade de estabelecimento de diretrizes a serem seguidas por este Tribunal de Contas quanto ao cumprimento da obrigação constitucional estampada no inciso III do artigo 71 da CRFB, entende-se necessário tecer alguns comentários quanto aos prazos prescricionais e decadenciais, a fim de se utilizar das mesmas premissas do entendimento esposado pela Corte Suprema para se alcançar as conclusões caras ao presente estudo.

PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA

44. O tempo possui grande relevância na vida humana, sendo de grande importância, também, no mundo jurídico, podendo criar ou extinguir direitos e até mesmo estabilizar relações jurídicas. Nesse sentido, observa-se que o tempo no Direito Administrativo atua de forma eclética, tocando também os direitos do administrado frente à Administração, inclusive podendo obstaculizar as ações desta¹⁵.

45. Em estudo a respeito do limite temporal à revisibilidade de atos ilegais, Jacoby Fernandes destaca que:

[...] embora a regra seja a possibilidade de controlar, convalidar ou invalidar a qualquer tempo, há expressiva tendência no sentido contrário, amparada nos princípios da estabilidade ou segurança das relações jurídicas, da boa-fé, da presunção de legitimidade dos atos administrativos perante terceiros¹⁶.

46. Conforme se observa dos enunciados das Súmulas 346 e 473 do STF, publicadas em 1963 e 1969, respectivamente, a Administração tinha a prerrogativa de declarar a nulidade de seus próprios atos a qualquer tempo. Entretanto, com o advento da CF/88, o exercício da autotutela pela Administração vem encontrando limites no princípio da segurança jurídica, situação positivada no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, que estabeleceu prazo de 05 (cinco) anos para o exercício da potestade anulatória da Administração, salvo

¹⁵ FORTINI, C. Os conceitos de prescrição, preclusão e decadência na esfera administrativa: a influência do novo Código Civil e da Lei Federal de Processo Administrativo. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, p. 67-74, outubro 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31074>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

¹⁶ ACOBY FERNANDES, J. U. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, página 73.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

comprovada má-fé, prazo ao fim do qual o fato anteriormente inquinado converte-se em situação jurídica legítima¹⁷.

47. A CF/88 adotou a prescritibilidade como regra, conforme se observa de seu artigo 37, § 5º, discriminando as exceções à prescrição ao longo de seu texto, tendo em vista a relevância social das questões tratadas, como os crimes de racismo e a ação de grupos armados, civis ou militares, crimes contra a ordem constitucional e o Estado Democrático e as ações de ressarcimento ao erário. Baseada no princípio da segurança jurídica, a prescrição possui o condão de dar tratamento isonômico à Administração e aos administrados, a fim de que não haja em todas as situações o privilégio unilateral de a Administração exercer seu jus imperii a qualquer tempo¹⁸.

48. Como exemplo de normas do Direito Administrativo que disciplinam a prescrição e estabelecem seu prazo em 05 (cinco) anos tem-se a Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa; Lei nº 4.717/1965 – Lei da Ação Popular; Decreto nº 20.910/1932 - regula a cobrança das dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios; Lei nº 9.873/1999 - trata sobre o prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, quando do exercício de seu poder de polícia; Lei nº 8.112/1990 - trata do regime jurídico dos servidores públicos federais; entre outras.

49. Outrossim, foi publicada em 26.04.2018 a Lei nº 13.655/2018, que inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

50. Apesar de o princípio da segurança jurídica não ser textualmente elencado na Constituição¹⁹, é da natureza do próprio Estado de Direito, razão pela qual é parte integrante e indissociável do sistema constitucional em sua universalidade, sendo os institutos da prescrição e da decadência expressões concretas de tal integração²⁰.

51. Muitos autores utilizam o termo “prescrição administrativa” de forma ampla, abarcando também o instituto da decadência. Carvalho Filho²¹ conceitua a prescrição administrativa como a situação jurídica na qual o administrado ou a própria Administração perde o direito de manifestação em virtude de não o ter feito no prazo estabelecido. Por sua vez, Di Pietro²² indica três possibilidades

¹⁷ CARVALHO FILHO, J. D. S. Manual de Direito Administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

¹⁸ MARIANO, K. C. T. D. S. Prescrição no Âmbito dos Tribunais de contas. Controle – doutrina e artigos, Fortaleza, v. VIII, p. 253-268, setembro 2010. ISSN 1980-086X. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/327947788_Prescricao_no_Ambito_dos_Tribunais_de_Contas>. Acesso em: 03 abr. 2018, página 255.

¹⁹ A única previsão constitucional que se encontra faz referência à insegurança jurídica, ao tratar a respeito das hipóteses de edição de súmula vinculante – art. 103-A, § 1º, CF/88.

²⁰ MELLO, C. A. B. D. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

²¹ CARVALHO FILHO, J. D. S. Manual de Direito Administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

²² DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

para a prescrição administrativa: a) perda do prazo pelo administrado de recorrer de decisão administrativa; b) perda do prazo pela Administração para rever seus próprios atos; c) perda do prazo pela Administração para aplicar as penalidades previstas em lei.

52. Tanto a prescrição quanto a decadência são fatos jurídicos por meio dos quais o legislador e a ordem jurídica conferem destaque à estabilidade das relações jurídicas ou ao princípio da segurança jurídica. Nada obstante, necessário se faz distinguir os conceitos para os fins a que se destina o presente estudo.

53. A prescrição atinge os direitos pessoais ou reais, aos quais corresponde uma prestação de outrem, sendo eventualmente exercidos, caso violados, por meio de ação condenatória. Logo, uma vez violado o direito surge a pretensão, momento no qual o mesmo se torna exigível. Não exercitada a pretensão, por meio da ação respectiva, dentro do prazo fixado em lei, opera-se a prescrição. Observa-se que a prescrição extingue a pretensão em si, e não o direito.

54. A decadência, por seu turno, alcança os direitos potestativos, que são aqueles insuscetíveis de violação e seu reconhecimento se dá por meio de ações constitutivas ou declaratórias, tendo como exemplo o direito à revogação de mandato; o direito à aceitação de herança; o direito à ação de divórcio; o direito à via do mandado de segurança; o direito ao rito especial das ações possessórias e o direito da Administração de anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários²³.

55. Observa-se, assim, que o não exercício, pela Administração, de seu direito de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários em prazo razoável não gera a perda da pretensão ou o perecimento da via processual adequada, mas, em regra, a perda do próprio direito.

56. Conclui-se, portanto, que o prazo quinquenal disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 é decadencial, uma vez que a passagem do citado interregno extingue o próprio direito de a Administração anular o ato administrativo, ao qual não corresponde nenhuma contraprestação por parte do administrado, conforme bem aponta o § 1º do citado dispositivo²⁴. Consequentemente, em regra o citado prazo não se interrompe ou suspende, liquidando, seu termo final, a própria potestade invalidante dos atos administrativos pela Administração²⁵.

57. Como a CF/88 outorgou às Cortes de Contas a competência para exigir a prestação de contas dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, em regra os prazos analisados no âmbito de seus

²³ CAMPOS, É. I. D. A. Análise da Prescrição pelo Tribunal de Contas da União. Revista do TCU, Brasília, p. 27-37, set./dez. 2009. ISSN 0103-1090. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/289>>. Acesso em: 28 abr. 2020, página 28.

²⁴ Art. 54 [omissis] § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

²⁵ Por meio da Decisão nº 3.263/2018 (Processo nº 2.015/2018), este TCDF deliberou acerca do alcance do § 2º do art. 54 da Lei n.º 9.784/1999.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

processos são prescricionais²⁶, nascendo do descumprimento da obrigação imposta pelo constituinte aos responsáveis pelos recursos públicos²⁷. Entretanto, quando da apreciação para fins de registro dos atos de aposentadoria, estar-se-ia diante de prazo decadencial, uma vez que se trata de direito potestativo da Administração de anular o referido ato, não correspondendo a qualquer prestação do servidor interessado, enquadrando-se no citado artigo 54 da Lei nº 9.784/1999.

58. Ocorre que quando da definição do Tema de Repercussão Geral nº 445 pelo STF, além de se consignar que os tribunais de contas estão sujeitos ao prazo de 05 (cinco) 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, ponderou-se, igualmente, a manutenção do entendimento pela complexidade do ato e, conseqüentemente, pela inaplicabilidade do citado artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 a tais atos antes de perfectibilizados por meio do registro do Tribunal de Contas.

59. Com efeito, importante frisar que não considerou o STF que o prazo decadencial previsto na legislação que rege o processo administrativo passaria a ser aplicável aos atos sujeitos a registro a contar da entrada do processo na respectiva Corte de Contas. Ao contrário, manteve-se a jurisprudência há muito consolidada quanto à inaplicabilidade do prazo decadencial para fins de obstaculização do exercício do controle externo antes de registrado o ato concessório.

60. Adicionalmente, além da manutenção do termo a quo do prazo decadencial quinquenal a contar do registro pelo Tribunal de Contas, em razão de sua natureza complexa, criou-se, de fato, um novo prazo de 05 (cinco) anos, anterior, cujo marco inicial é a entrada do processo na Corte de Contas, aplicando-se por analogia o Decreto nº 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal, com fundamento nos princípios da segurança jurídica e da isonomia.

61. Segundo o Ministro-Relator, seria razoável aplicar o Decreto nº 20.910/1932 por analogia ao caso analisado a contar da entrada do processo no Tribunal de Contas, uma vez que se a Fazenda Pública encontra-se protegida quanto às pretensões dos administrados pela prescrição, nos termos do artigo 1º do citado decreto, pelo princípio da isonomia e da segurança jurídica poder-se-ia aplicar o mesmo parâmetro para o administrado quanto às pretensões da Fazenda Pública.

62. Tratam-se, portanto, de prazos distintos, com supedâneo em normativos diversos e com termos iniciais diferentes: 05 (cinco) anos a contar do ingresso do

²⁶ Quanto à prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas, não há qualquer normativo que especifique a aplicação do instituto, havendo verdadeira celeuma quanto ao tema, se aplicável a prescrição e, uma vez aplicável, qual seria o prazo. O tema foi recentemente tratado pelo STF quando do julgamento da Repercussão Geral nº 899, oportunidade na qual se assentou a seguinte tese: "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas". A questão é objeto de estudos especiais neste Tribunal de Contas nos autos do Processo nº 32.351/2017.

²⁷ CAMPOS, É. I. D. A. Análise da Prescrição pelo Tribunal de Contas da União. Revista do TCU, Brasília, p. 27-37, set./dez. 2009. ISSN 0103-1090. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/289>>. Acesso em: 28 abr. 2020, página 28.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

processo no Tribunal de Contas, com base no Decreto n° 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal; 05 (cinco) anos a contar do registro do ato concessório pelo Tribunal de Contas, com base no artigo 54 da Lei n° 9.784/1999, que dispõe sobre o prazo decadencial para o exercício da potestade invalidante da Administração.

63. Nesse sentido, diante da ratificação pelo STF quanto à inaplicabilidade do artigo 54 da Lei n° 9.784/1999 antes do devido registro do ato concessório por se tratar de ato complexo e tendo em vista a aplicação por analogia do Decreto n° 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal, com fundamento no princípio da isonomia, entende-se que o mencionado prazo deve ser considerado como de prescrição, a fim de ocorrer a suspensão dos prazos tanto em favor da Administração quanto do administrado.

64. Na mesma linha de aplicação do princípio da isonomia entre Administração e administrados, no Agravo Regimental no Recurso Especial n° 1.236.866/RS o STJ afirmou ser sua jurisprudência "firme no sentido de ser aplicável o prazo prescricional de cinco anos, previsto no Decreto n° 20.910/32, para a cobrança das dívidas ativas não tributárias, a fim de resguardar-se o tratamento isonômico entre administrados e Administração Pública".

65. Tal definição, frisa-se, encontra-se em consonância com o conceito de prescrição administrativa de Carvalho Filho mencionado alhures: situação jurídica na qual o administrado ou a própria Administração perde o direito de manifestação em virtude de não o ter feito no prazo estabelecido.

66. Quanto aos fatos interruptivos e suspensivos, entende-se que se possa adotar, com as devidas adaptações, os mesmos parâmetros sugeridos pela Unidade Instrutiva quando da análise do Processo n° 32.351/2017, acerca da prescrição da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, a fim de garantir a uniformidade de atuação do Tribunal e tendo em vista, ainda, a adoção, na oportunidade, do Decreto n° 20.910/1932 como respaldo para as sugestões, mesmo decreto aplicado por analogia pelo STF no tema em análise.

67. Importa colacionar os excertos relevantes, para o presente estudo, da mencionada informação (e-doc 32CC2989-e):

97. Do acima exposto, tem-se que a interrupção da prescrição dar-se-á, de fato, quando do ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte conforme disposto no parágrafo 1° do art. 240 do CPC. É de igual teor o disposto no art. 202, inciso I, da Lei 10.406/2002 (Código Civil), tida como fundamento legal pelo Acórdão TCU n° 1441/2016, que também estabelece que essa interrupção somente poderá ocorrer uma vez. Essa interrupção única da prescrição está também positivada no art. 8° do multireferido Decreto n°. 20.910/1932.

98. Quanto à suspensão do prazo de prescrição, o TCU entendeu que esta ocorre quando "a parte apresentar elementos adicionais de defesa ou quando forem necessárias diligências em razão de algum fato novo trazido



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

pela parte, não suficientemente documentado nas manifestações processuais.” Aquela Corte de Contas entende, ainda, que essa suspensão do prazo abrange o tempo para análise desses elementos de defesa. Ressalta-se que o voto que precedeu essa conclusão não apresentou fundamento legal para tanto, apenas asseverando que “seria contraditório permitir que tais dilações temporais, havidas no interesse do responsável, pudessem contribuir para a formação da prescrição intercorrente.”

99. *Alternativamente, propõe-se, para tanto, o respaldo no Decreto n° 20.910/1932 que estabelece:*

[...]

100. *O texto acima refere-se à cobrança de dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios e dispõe, em síntese, que o prazo da prescrição não corre, sendo portanto suspenso, durante a demora da Administração no estudo da matéria objeto de demanda do interessado.*

101. *Cabe lembrar, que conforme jurisprudência pacífica do STJ, as disposições do Decreto n° 20.910/1932 implicam tratamento isonômico entre administrados e Administração pública (v. parágrafo 64).*

102. *Assim, pertinente a adoção no âmbito desta Corte do entendimento do TCU acerca da suspensão do prazo prescricional, com fundamento, contudo, no Decreto n° 20.910/1932. Cabe lembrar a peculiaridade dos processos de controle externo, nos quais se busca a verdade material e, em razão disso, pode haver a dilação de prazos para o exercício do contraditório e da ampla defesa dos interessados. O transcurso desses tempos adicionais, entretanto, não corre em favor desses, pois suspendem o prazo prescricional, assim como o tempo despendido pelo Tribunal para apreciação de elementos adicionais de defesa ou diligências adicionais no interesse da parte.*

68. *Dessa forma, o Tribunal teria o prazo prescricional de 05 anos, a contar da data de ingresso do processo na Corte, para análise da legalidade da concessão; interrompendo-se o prazo, uma única vez, a partir do ato que ordenar a oitiva do servidor, começando a contar da data do ato que motivou sua interrupção; e suspendendo-se nos períodos entre a decisão do Tribunal que determina diligência e a resposta do jurisdicionado, nos interregnos referentes a prorrogações de prazos autorizadas ou de sobrestamento dos autos, quando a parte apresentar elementos adicionais de defesa e na paralisação do trâmite processual por força de decisão judicial.*

69. *Frisa-se, novamente, que além do prazo prescricional mencionado, permanece aplicável ao Tribunal de Contas o prazo decadencial quinquenal disposto no artigo 54 da Lei n° 9.784/1999 a contar do registro do ato pela Corte, momento no qual o ato se torna perfeito conforme entendimento do STF, prazo esse que em regra não se interrompe ou suspende.*

70. *Definido como prescricional o prazo de que trata o Tema 445/STF e estabelecidos os fatos interruptivos e suspensivos, há que se avaliar se quaisquer vícios seriam alcançados e protegidos pelo manto da prescrição quinquenal (ou da decadência, uma vez registrado o ato).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

TEORIA DAS NULIDADES NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

71. *Quanto à teoria das nulidades no Direito Administrativo brasileiro, não há consenso na doutrina a respeito da classificação da invalidade, observando-se as seguintes teorias mais relevantes ao presente estudo, entre outras: a) teoria monista, segundo a qual o vício sempre acarreta a nulidade do ato, podendo ser o mesmo válido ou nulo; b) teoria dualista, segundo a qual o vício pode acarretar a nulidade ou anulabilidade do ato, podendo o mesmo ser válido, nulo ou anulável, a depender do grau de gravidade do vício; c) visão tricotômica, agregando à teoria dualista os atos inexistentes, que seriam os atos administrativos com grave vício de objeto, correspondendo a conduta criminosa contrária aos direitos fundamentais, estando, portanto, “fora do possível jurídico e radicalmente vedados pelo Direito”²⁸, razão pela qual, diferentemente dos atos nulos e anuláveis, não prescreveriam e não seriam convalidáveis. Há, ainda, quem considere inexistentes os atos que violem a ordem constitucional²⁹.*

72. *Ao tratar sobre invalidação e convalidação dos atos administrativos, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que há obrigação da Administração de invalidar o ato insuscetível de convalidação, a menos que a situação gerada já esteja estabilizada pelo Direito, o que ocorre nas seguintes hipóteses: a) quando esgotado o prazo para a Administração invalidar o ato; b) quando, embora dentro do prazo para decretar a invalidade, o ato amplie a esfera jurídica do administrado e sua desconstituição gere mais prejuízos do que sua manutenção, por dele decorrerem inúmeras relações jurídicas para seus destinatários de boa-fé com amparo em norma protetora de interesses hierarquicamente superiores.*

73. *Considerando a visão tricotômica da teoria das nulidades quanto à incidência da prescrição/decadência sobre atos nulos, defende-se sua aplicação em razão de hierarquia normativa: os vícios que maculam os atos administrativos nulos e anuláveis e o prazo quinquenal para a caducidade são infraconstitucionais, portanto de mesma hierarquia, não havendo razão para a exclusão da incidência aos atos nulos.*

74. *No que se refere aos atos inexistentes, inquinados de vício de inconstitucionalidade, apesar de não ser aplicável diretamente a decadência positivada no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, entende-se que, nesses casos, a segurança jurídica advém do próprio texto constitucional, ou seja, a decisão pela manutenção do ato viciado não deve ser tomada pela mera subsunção do fato à norma, mas pela ponderação dos princípios constitucionais, assim como o fez o STF quando do julgamento do Tema de Repercussão Geral 445, servindo o prazo previsto em lei como suporte interpretativo para o desate da questão.*

²⁸ MELLO, C. A. B. D. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, página 469.

²⁹ A “inexistência” aqui mencionada não se relaciona ao plano da existência no sentido de o ato não ter completado o ciclo para sua formação, mas diz respeito ao ato estar fora do possível jurídico e radicalmente vedado pelo Direito ou, para alguns, contrário à CRFB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

75. *Tendo em vista os direitos fundamentais previstos no ordenamento constitucional, o legislador, ao prever prazo máximo para o exercício do poder de autotutela administrativa, privilegiou a segurança jurídica como princípio “funcionalizador” do princípio da legalidade, razão pela qual ainda que absolutas as nulidades dos atos administrativos, podem as mesmas ser convalidadas pelo decurso do tempo, resguardando o interesse público como um todo e de todas as partes da relação jurídico-administrativa: administrados e Administração*³⁰.

76. *O STF, nos autos do RE 817.228/DF, reconheceu a repercussão geral do seguinte tema (Tema 839/STF): “a) possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta ao texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/1999. b) saber se portaria que disciplina tempo máximo de serviço de militar atende aos requisitos do art. 8º do ADCT”.*

77. *Entretanto, quando do julgamento e definição da tese, não houve registro específico quanto ao item “a” retromencionado, restando o Tema 839/STF assim consignado:*

No exercício do seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria nº 1.104/1964, quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.

78. *Cumprir destacar que, a despeito da gama de classificações possíveis para as invalidades dos atos administrativos, o exame da legalidade do ato concessório propriamente dito envolve em primeiro lugar e em grande medida a análise de requisitos constitucionais. Nesse sentido, considerar inaplicável, nesse caso, a prescrição/decadência aos atos tidos por parte da doutrina como inexistentes seria esvaziar o conteúdo do entendimento do STF e aplicá-lo apenas aos aspectos infraconstitucionais do ato sujeito a registro.*

79. *Tal interpretação não se mostra consentânea à evolução jurisprudencial apresentada nas linhas volvidas, como demonstrado, mormente quando consideramos que um dos requisitos para a incidência da prescrição/decadência é a ausência de má-fé por parte dos beneficiários do ato, que não podem ter contribuído para eventual falha da Administração na concessão do benefício.*

80. *Dessa forma, entende-se que o interesse público decorrente do princípio da segurança jurídica é tão importante quanto o da legalidade estrita, devendo o ato permanecer no mundo jurídico uma vez ultrapassado o prazo para o exercício da potestade invalidante do ato administrativo.*

³⁰ CASTRO, C. B. D. Decadência da Potestade Invalidante do Ato Administrativo. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 33, p. 35-88, jan./jun. 2012. ISSN 0101-1480, página 71.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

81. *No caso específico em debate nos presentes estudos especiais, há que se ressaltar que a análise dos atos sujeitos a registro pelos tribunais de contas, em razão de sua própria dinâmica e natureza, comporta o exame de diversos aspectos funcionais incidentes que não propriamente a mera legalidade do ato concessório do benefício previdenciário isoladamente considerado, como ocorre com as acumulações de cargos.*

82. *A acumulação de cargos, em regra, é analisada pelo Tribunal de Contas quando da admissão do servidor, quando de sua aposentação e durante a ativa, em sede de auditoria. Assim, apesar de poder ocorrer, incidentalmente, eventual questionamento quanto a acumulações ilícitas de cargos públicos quando da análise dos atos sujeitos a registro, em especial nos processos de aposentadorias e admissões, tais questões são independentes, uma vez que a análise quanto a licitude de acumulações de cargos não ocorrem exclusivamente em tais processos.*

83. *Observa-se, ainda, que a análise da licitude da acumulação de cargos não é estanque, mas contínua, tendo em vista o requisito da compatibilidade horária, que nos termos do artigo 46, § 3º, da LC nº 840/2011 deve ser comprovada anualmente. Assim, ainda que a acumulação seja examinada e considerada lícita quando da admissão do servidor, pode vir a se tornar ilícita ao longo de sua vida funcional.*

84. *Em razão da própria natureza dos prazos extintivos, entende-se que não podem os mesmos terem curso quando impossível a atuação do Tribunal de Contas diante do não conhecimento de eventual irregularidade.*

85. *Ademais, as infrações disciplinares, entre as quais a acumulação ilícita de cargos públicos, possuem prazo prescricional próprio, que tem início a partir do conhecimento do fato pela autoridade competente e que não se confunde com o prazo prescricional quinquenal discriminado pelo STF quando do julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 445.*

86. *Logo, uma vez constatada pelo Tribunal de Contas a ilicitude de acumulação de cargos, ou outra infração funcional, deve a Corte tomar as medidas cabíveis ainda que ultrapassado o prazo quinquenal prescricional ou decadencial relacionado à análise do ato sujeito a registro, respeitado, nesse caso, o prazo prescricional quinquenal a contar do conhecimento do fato.*

87. *Por fim, no que se refere aos aspectos financeiros do ato concessório de aposentadoria, que por força da Decisão nº 77/2007 não têm sido analisados por este Tribunal de Contas quando do exame do ato sujeito a registro, mas em auditorias posteriores, entende-se plenamente aplicável o prazo quinquenal decadencial (a partir do registro pelo TCDF), considerando que os aspectos financeiros mencionados possuem natureza provisória até o devido registro pelo Tribunal de Contas, integrando o próprio ato concessório, e que os prazos decadenciais, salvo disposição legal, não se suspendem ou interrompem.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

88. Além disso, insta consignar que o objetivo dos mencionados prazos extintivos é o de estabilização das relações jurídicas, tanto para a Administração quanto para o administrado, punindo a parte que permanece inerte no exercício de sua pretensão ou direito quando poderia e teria condições de tê-lo exercido, evitando que uma das partes permaneça à mercê da outra.

89. Assim, em homenagem aos princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança e da boa-fé, não se entende possível conferir o poder de suspender ou impedir o decurso dos prazos extintivos à própria parte da relação jurídica que será beneficiada pela suspensão/interrupção, sob pena de esvaziamento da própria lógica do sistema protetivo.

90. Dessa forma, entende-se que a análise posterior dos aspectos financeiros dos atos concessórios por força da Decisão nº 77/2007 não suspende ou interrompe o prazo quinquenal decadencial quanto a esses aspectos.

CONCLUSÕES

91. Diante das considerações apresentadas quanto ao julgamento, pelo STF, do RE 636.553/RS, que levou à definição do Tema de Repercussão Geral nº 445/STF, conclui-se o seguinte.

92. O prazo quinquenal de que trata o Tema 445/STF deve ser considerado como de prescrição, a fim de ocorrer a suspensão dos prazos tanto em favor da Administração quanto do administrado, considerando a ratificação pelo STF quanto à inaplicabilidade do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 antes do devido registro do ato concessório por se tratar de ato complexo e tendo em vista a aplicação por analogia do Decreto nº 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal, com fundamento no princípio da isonomia.

93. Tem-se, portanto, dois prazos distintos relacionados ao registro dos atos pelo Tribunal de Contas, com supedâneo em normativos diversos e com termos iniciais diferentes: 05 (cinco) anos a contar do ingresso do processo no Tribunal de Contas, com base no Decreto nº 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal; 05 (cinco) anos a contar do registro do ato concessório pelo Tribunal de Contas, com base no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, que dispõe sobre o prazo decadencial para o exercício da potestade invalidante da Administração.

94. Considerando a evolução jurisprudencial apresentada, o interesse público decorrente do princípio da segurança jurídica mostra-se tão importante quanto o da legalidade estrita, devendo o ato permanecer no mundo jurídico uma vez ultrapassados os mencionados prazos, em regra independentemente do vício de que esteja contaminado o ato, sem olvidar que um dos requisitos para a incidência da prescrição/decadência é a ausência de má-fé por parte dos beneficiários do ato, que não podem ter contribuído para eventual falha da Administração na concessão do benefício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

95. *Nada obstante, uma vez constatada pelo Tribunal de Contas a prática de infração funcional pelo servidor, incluindo acumulação de cargos, deve a Corte tomar as medidas cabíveis ainda que ultrapassado o prazo quinquenal prescricional ou decadencial relacionado à análise do ato sujeito a registro, respeitado, nesse caso, o prazo prescricional quinquenal a contar do conhecimento do fato.*

96. *No que se refere aos aspectos financeiros, que por força da Decisão nº 77/2007 não têm sido analisados por este Tribunal de Contas quando do exame do ato sujeito a registro, mas em auditorias posteriores, entende-se plenamente aplicável o prazo quinquenal decadencial (a partir do registro pelo TCDF), considerando que os aspectos financeiros mencionados possuem natureza provisória até o devido registro pelo Tribunal de Contas, integrando o próprio ato concessório, que os prazos decadenciais, salvo disposição legal, não se interrompem ou suspendem e a impossibilidade de conferir o poder de suspender ou impedir o decurso dos prazos extintivos à própria parte da relação jurídica que será beneficiada pela suspensão/interrupção, sob pena de esvaziamento da própria lógica do sistema protetivo.*

97. *Quanto aos fatos interruptivos e suspensivos do prazo prescricional quinquenal a contar do ingresso do processo no Tribunal de Contas, entende-se que se possa adotar, com as devidas adaptações, os mesmos parâmetros sugeridos pela Unidade Instrutiva quando da análise do Processo nº 32.351/2017, quais sejam: interrompe-se o prazo, uma única vez, a partir do ato que ordenar a oitiva do servidor, recomeçando a contar da data do ato que motivou sua interrupção; e suspende-se o prazo nos períodos entre a decisão do Tribunal que determina diligência e a resposta do jurisdicionado, nos interregnos referentes a prorrogações de prazos autorizadas ou de sobrestamento dos autos, quando a parte apresentar elementos adicionais de defesa e na paralisação do trâmite processual por força de decisão judicial.*

98. *Conforme discutido pelo STF quando da definição do Tema 445/STF, o julgamento possui caráter prospectivo, não acarretando qualquer consequência a atos já julgados, mas sendo plenamente aplicável aos atos em análise, em trâmite nos tribunais de contas, ainda que publicados anteriormente.*

99. *Sob o ponto de vista operacional, deve-se considerar como marco do início do prazo prescricional quinquenal o ingresso do ato no TCDF para análise, seja por meio eletrônico ou físico, uma vez que é nesse momento que a Corte toma conhecimento do ato sujeito a registro e possui condições de analisá-lo.*

100. *Transcorrido in albis o prazo prescricional quinquenal a contar da entrada do ato para análise do Tribunal, sem manifestação e observadas as causas interruptivas e suspensivas, o ato deve ser definitivamente registrado por meio de decisão da Corte, que poderá reconhecer a prescrição de ofício.*

101. *Nesse sentido, cumpre destacar recente acórdão do TCU em que se manteve situação jurídica e remuneratória irregular relacionada a parcela de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

“quintos” quando da análise da aposentadoria do servidor com fundamento, entre outros, na definição do Tema 445/STF, em razão do longo transcurso de tempo e não haver como afastar a presunção de boa-fé do beneficiário: Acórdão 1462/2020 Segunda Câmara (Aposentadoria, Relator Ministra Ana Arraes) Ato sujeito a registro. Princípio da segurança jurídica. Princípio da legalidade. Princípio da boa-fé. Intempestividade. É possível, excepcionalmente, a prevalência dos princípios da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade e da proteção da confiança em favor do administrado, em detrimento do princípio da legalidade, quando a situação jurídica e remuneratória irregular estiver consolidada por longo transcurso de tempo e não houver como afastar a presunção de boa-fé do beneficiário.

102. Com relação aos atos de admissão, apesar de não serem citados nas sessões de julgamento do RE 636.553/RS, tampouco elencados na tese definida no Tema de Repercussão Geral nº 445/STF, tais atos encontram-se entre os atos sujeitos a registro ao lado das aposentadorias, reformas e pensões, conforme artigo 71, inciso III, da CF/88, não havendo qualquer razão para tratá-los de forma diversa.

103. Dessa forma, entende-se que as conclusões alcançadas nos presentes estudos aplicam-se a todos os atos elencados no inciso III do artigo 71 da CF/88 - admissões, aposentadorias, reformas e pensões civis e militares - uma vez que a discussão refere-se aos atos sujeitos a registro.

104. Por fim, cumpre destacar a necessidade de implementação de ajustes nos módulos do SIRAC e no e-TCDF para o controle automatizado dos prazos extintivos aplicáveis, considerando as interrupções e suspensões, conforme vier a ser definido nos presentes estudos especiais.

Coerentemente com essas conclusões, o Corpo Técnico sugere
à Corte o seguinte:

I. tomar conhecimento dos presentes estudos especiais;

II. diante do julgamento, pelo STF, do RE 636.553/RS, que levou à definição do Tema de Repercussão Geral nº 445/STF, definir o que se segue:

a. o prazo quinquenal de que trata o Tema 445/STF deve ser considerado como de prescrição, considerando a ratificação pelo STF quanto à inaplicabilidade do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 antes do devido registro do ato concessório por se tratar de ato complexo e tendo em vista a aplicação por analogia do Decreto nº 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal, com fundamento no princípio da isonomia, ocorrendo a suspensão dos prazos tanto em favor da Administração quanto do administrado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

b. o prazo mencionado no item anterior não se confunde com o prazo decadencial de 05 (cinco) anos a contar do registro do ato concessório pelo Tribunal de Contas, com base no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, que permanece aplicável;

c. considera-se como marco inicial do prazo prescricional quinquenal o ingresso do ato no TCDF para análise, seja por meio eletrônico ou físico, uma vez que é nesse momento que a Corte toma conhecimento do ato sujeito a registro e possui condições de analisá-lo;

d. transcorrido in albis o prazo prescricional quinquenal a contar da entrada do ato para análise do Tribunal, sem manifestação e observadas as causas interruptivas e suspensivas, o ato será definitivamente registrado por meio de decisão da Corte, que poderá reconhecer a prescrição de ofício;

e. considerando a evolução jurisprudencial do tema, os prazos prescricional (prévio ao registro) e decadencial (posterior ao registro) alcançam a atuação do Tribunal de Contas, em regra, independentemente do vício de que esteja contaminado o ato sujeito a registro, sem olvidar que um dos requisitos para a incidência da prescrição/decadência é a ausência de má-fé por parte dos beneficiários do ato, que não podem ter contribuído para a eventual irregularidade ou falha da Administração na concessão do benefício;

f. uma vez constatada pelo Tribunal de Contas a prática de infração funcional pelo servidor, incluindo acumulação de cargos, deve a Corte tomar as medidas cabíveis ainda que ultrapassado o prazo quinquenal prescricional ou decadencial relacionado à análise do ato sujeito a registro, respeitado, nesse caso, o prazo prescricional quinquenal a contar do conhecimento do fato;

g. a análise posterior dos aspectos financeiros dos atos concessórios por força da Decisão nº 77/2007 não suspende ou interrompe o prazo quinquenal decadencial quanto a esses aspectos;

h. quanto aos fatos interruptivos e suspensivos do prazo prescricional quinquenal a contar do ingresso do ato no Tribunal de Contas, adotar os seguintes parâmetros:

1. interrompe-se o prazo, uma única vez, a partir do ato que ordenar a oitiva do servidor, recomeçando a contar da data do ato que motivou sua interrupção;

2. suspende-se o prazo nos períodos entre a decisão do Tribunal que determina diligência e a resposta do jurisdicionado, nos interregnos referentes a prorrogações de prazos autorizadas ou de sobrestamento dos autos, quando a parte apresentar



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

elementos adicionais de defesa e na paralisação do trâmite processual por força de decisão judicial;

i. conforme discussão quando da definição do Tema 445/STF, o entendimento quanto ao prazo prescricional possui caráter prospectivo, não acarretando qualquer consequência a atos já julgados, mas sendo plenamente aplicável aos atos em análise, em trâmite nos tribunais de contas, ainda que publicados anteriormente à definição da tese;

j. as conclusões advindas do presente estudo aplicam-se a todos os atos elencados no inciso III do artigo 71 da CF/88 - admissões, aposentadorias, reformas e pensões civis e militares –, uma vez que a discussão refere-se aos atos sujeitos a registro;

III. autorizar a implementação de ajustes nos módulos do SIRAC e no eTCDF para o controle automatizado dos prazos extintivos aplicáveis, considerando as interrupções e suspensões, conforme vier a ser definido nos presentes estudos especiais;

IV. dar ciência do que vier a ser decidido nos presentes estudos especiais aos jurisdicionados;

V. autorizar o arquivamento do presente feito.

O Ministério Público endossa parcialmente as considerações da Sefipe. São palavras do Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima:

8. Inicialmente, cabe reprimir que a questão central destes estudos está relacionada à aplicação do prazo de 5 anos para a apreciação da legalidade da concessão inicial do ato de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à Corte de Contas, bem como seus desdobramentos legais, tanto do ponto de vista processual quanto material, haja vista a decisão em repercussão geral prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE nº 636.553/RS.

9. Pela pertinência e clareza, transcrevo abaixo a elucidativa ementa do julgado:

“Recurso extraordinário. Repercussão geral. 2. Aposentadoria. Ato complexo. Necessária a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Manutenção da jurisprudência quanto a este ponto. 3. Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

considerarão definitivamente registrados. 4. Termo inicial do prazo. Chegada do processo ao Tribunal de Contas. 5. Discussão acerca do contraditório e da ampla defesa prejudicada. 6. 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". 7. Caso concreto. Ato inicial da concessão de aposentadoria ocorrido em 1995. Chegada do processo ao TCU em 1996. Negativa do registro pela Corte de Contas em 2003. Transcurso de mais de 5 anos. 8. Negado provimento ao recurso." (Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 25/5/2020).

10. Para melhor compreensão da matéria sub examine, necessário se faz rememorar, brevemente, a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal acerca dos aspectos que envolvem o múnus constitucional da Corte de Contas, previsto no artigo 71, III, da CF/1988.

11. O tema perpassa por questões relevantes, como é o caso, por exemplo, do enquadramento do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão (se simples, composto ou complexo), valendo ressaltar, desde logo, que, há longa data³¹, vigora no âmbito do STF o entendimento de que tais atos concessórios ostentam a natureza de atos complexos, para o qual mostra-se necessária, para sua formação/perfectibilização, a conjugação de vontades de dois órgãos distintos.

12. Esse ponto, inclusive, restou novamente definido pela Corte Suprema no mencionado julgamento em sede de repercussão geral, consoante se depreende da ementa acima transcrita.

13. A partir disso, mostra-se possível se extrair algumas consequências, como a de que não há se falar em decadência do direito de se anular o ato concessório antes de realizado o registro pela Corte, pois somente então ter-se-á a perfectibilização do ato.

14. Posto isso, mesmo que se passassem anos sem o exame do ato de concessão inicial pela Administração, o prazo decadencial de 5 anos, previsto no artigo 54 da Lei 9.784/1999, somente começaria a fluir a partir da data da apreciação da legalidade e do registro pela respectiva Corte de Contas. Outra consequência decorrente do ato complexo é o fato de que, enquanto não perfectibilizado com a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão pelo Tribunal de Contas, não há se falar em lide instaurada, descabendo o contraditório e a ampla defesa nesse interregno.

15. Esse, aliás, o posicionamento da Suprema Corte, que, inclusive, foi consagrado por meio da Súmula Vinculante nº 3, que assim dispõe: "Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e

³¹ e.g. MS 3.881, Tribunal Pleno, Rel. Min. Nelson Hungria, de 22/11/1957; MS 19.861, Tribunal Pleno, Rel. p/ Acórdão Min. Thompson Flores, de 9/7/1971; MS 19.873, Tribunal Pleno, Rel. Min. Amaral Santos, de 5/11/1971; RE 195.861, Segunda Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, de 17/10/1997.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

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.”

16. Posteriormente, entre 2006 e 2007, o STF, fincado no princípio da segurança jurídica, flexibilizou seu entendimento, de certa forma, ao criar uma exceção àquela já contemplada na Súmula Vinculante nº 3. A partir dos julgamentos dos Mandados de Segurança nºs 25.116/DF e 24.448/DF, consolidou-se o posicionamento jurisprudencial no sentido de que, caso transcorridos mais de cinco anos sem o julgamento da legalidade do ato concessório inicial de aposentadoria, reforma ou pensão pelo Tribunal de Contas, não poderia este negar o registro sem, antes, assegurar ao beneficiário o direito ao contraditório e à ampla defesa.

17. Tal medida, evidentemente, visava minimizar os deletérios efeitos causados pela enorme demora entre o ato de concessão inicial pelo órgão de origem e a apreciação da legalidade do ato pelo respectivo Tribunal de Contas, não sendo raros os casos em algumas unidades da Federação cujas análises se deram após 10, 15 ou 20 anos da concessão inicial, situações que, evidentemente, geravam enorme insegurança aos administrados.

18. A jurisprudência, contudo, permaneceu calcada na inaplicabilidade do prazo quinquenal previsto no artigo 54 da Lei 9.784/1999, enquanto não levado a efeito o registro do ato de concessão inicial de aposentadoria, pensão ou reforma pelo Tribunal de Contas, pois somente a partir daí ter-se-ia a perfectibilização do ato, passando a fluir o prazo de cinco anos previsto na aludida norma.

19. Não obstante o mencionado entendimento acerca da necessidade de se assegurar o contraditório e a ampla defesa nos casos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, quando ultrapassado o prazo de cinco anos desde a chegada do processo ao Tribunal sem a respectiva análise, os beneficiários continuaram buscando guarida do Poder Judiciário com o objetivo de anular decisões proferidas pelas Cortes de Contas, que negavam o registro de benefícios que haviam sido concedidos há anos, fundamentando sua postulação, essencialmente, nos princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança e da boa-fé.

20. Este foi o cenário que pautou o STF para, em repercussão geral, firmar a mencionada tese, que, pela pertinência, repiso: "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".

21. O caso concreto apreciado envolvia aposentadoria concedida pelo órgão de origem em 1995, com a chegada do processo ao Tribunal de Contas da União em 1996. Apenas em 2003, o TCU, ao examinar a legalidade da aposentadoria concedida após mais de sete anos, constatou a existência de irregularidades e, por isso, considerou-a ilegal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

22. Assim, a Suprema Corte, abrigada pelos princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança e da isonomia, inaugurou novo entendimento, deliberando pela aplicação, por analogia, do prazo previsto no artigo 1º do Decreto 20.910/1932.

23. Entendeu o Ministro-Relator, Gilmar Mendes, que, se o administrado tem o prazo de cinco anos para buscar qualquer direito contra a Fazenda Pública, também dever-se-ia considerar que o Poder Público, no exercício do controle externo, tem o mesmo prazo para rever eventual ato administrativo favorável ao administrado, afigurando-se razoável tal prazo para que o Tribunal de Contas procedesse ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão. Ultrapassado o prazo quinquenal sem manifestação da Corte de Contas, no entendimento do Tribunal Supremo, considerar-se-iam definitivamente registrados os atos acima mencionados.

24. Desta forma, a partir do paradigmático julgamento do Tema 445 de repercussão geral, restou estabelecido que os Tribunais de Contas deverão julgar os processos de aposentadoria, reforma ou pensão no prazo de cinco anos, contados da chegada do processo ao Tribunal, sob pena de, uma vez transcorrido tal prazo, o ato ser definitivamente registrado.

25. Indiscutível que o entendimento do Pretório Excelso repercutirá no âmbito do TCDF, razão pela qual o diligente Secretário de Fiscalização de Pessoal solicitou a realização destes estudos para responder às seguintes questões acerca do citado Acórdão:

(...)

26. Dada a relevância para a correta análise dos estudos propostos nestes autos e por considerar bastante profícuo o relato da sessão de julgamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal feito pelo Corpo Técnico, transcrevo os principais excertos da Informação nº 43/2020-DIFIPE2 (peça 7):

(...)

27. Feito esse apanhado evolutivo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até a sessão de julgamento, essencial para a contextualização do presente estudo, impõe-se analisar, nesta fase, as repercussões da tese fixada no Tema 445/STF, a fim de que o TCDF possa definir critérios e parâmetros operacionais com vistas à apreciação tempestiva, para fins de registro, da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, bem como, se for o caso, dos atos de admissão, como colocado pela área técnica (peça 1).

28. Com efeito, adentrando à análise destes autos, entendo oportuno salientar que este Parquet especial já apreciou tema semelhante em um caso concreto em trâmite nesta Corte de Contas, oportunidade em que o recorrente havia alegado a ocorrência da decadência como prejudicial de mérito do apelo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Na oportunidade, assim me manifestei por meio do Parecer nº 404/2020-GIP (Processo nº 23.020/2018):

“11. É sabido que, em um Estado Democrático de Direito, um dos princípios de maior envergadura é o da segurança jurídica. E institutos como os da decadência e da prescrição têm como uma de suas funções trazer esta segurança à sociedade, a fim de que os Administrados não sejam surpreendidos, após o transcurso de determinado lapso temporal, com medidas que podem alterar sobremaneira as consequências de atos de natureza administrativa praticados há longa data.

12. Portanto, referido princípio, em sua essência, visa preservar a estabilidade das relações sociais, de modo a propiciar-lhes harmonia e previsibilidade, além de trazer uma vertente subjetiva relacionada aos princípios da proteção à confiança e da confiança legítima, ambos abrigados pelo postulado da boa-fé, premissa necessária para relações jurídicas harmoniosas. Não por outra razão a Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXVI, estatuiu que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

13. A esse respeito, pertinente é a menção ao entendimento de J. J. Canotilho³² a respeito:

“Estes dois princípios – segurança jurídica e protecção da confiança – andam estreitamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da protecção de confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexionada com elementos objectivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a protecção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos. A segurança e a protecção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos. Deduz-se já que os postulados da segurança jurídica e da protecção da confiança são exigíveis perante ‘qualquer acto’ de ‘qualquer poder’ – legislativo, executivo e judicial.”

14. Conforme apregoado pelo em. Ministro Celso do Mello, atual decano da Corte Suprema nacional, “os postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público”, de modo que devem, necessariamente, ser observados e, sobretudo, obedecidos (MS 33.528 Agr/DF, Segunda Turma, DJe de 21/9/2016).

³² CANOTILHO, J. J. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, p. 250, 1998, Almedina.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

15. *E é nesse contexto que se inserem os judiciosos argumentos trazidos pelos recorrentes em seu pedido de reexame, no que alude ao instituo da decadência, verdadeira prejudicial de mérito.*

16. *Avaliem-se, portanto, as circunstâncias do caso concreto.*

17. *Os presentes autos, como já relatado, cuidam de análise da legalidade do ato de pensão militar nº 002906-0, instituída por Washington Nunes Pinto e Silva, integrante do Quadro do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF, falecido em 23/9/2008.*

18. *Houve no presente caso, contudo, promoção post mortem do instituidor, para o posto de Segundo-Tenente, constituída por ato do Governador do DF, publicado no DODF de 10/12/2010.*

19. *Ao avaliar a concessão inicial da pensão, o TCDF, mediante a Decisão nº 4.660/2018, de 27/9/2018, deliberou por:*

“I – determinar ao CBMDF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote as seguintes providências: 1) notifique os beneficiários da pensão militar para, caso tenham interesse, apresentar a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da notificação recebida, razões de defesa com vistas a afastar, "in casu", a aplicação do entendimento consubstanciado na Decisão nº 5133/12 (Processo nº 3576/04), o qual exigiria o cálculo do benefício com base no soldo de Primeiro-Sargento; 2) transcorrido o prazo a que alude o subitem anterior sem manifestação dos interessados: a) retificar o ato de promoção post mortem do instituidor da pensão, publicado em 10.12.10, a fim de considerá-lo promovido para Primeiro-Sargento; b) em decorrência da alínea anterior: i) retificar, igualmente, o ato concessório publicado no DODF de 11.03.11, para considerar a promoção do ex-militar para Primeiro-Sargento, em vez de Segundo-Tenente; ii) registrar o ato de retificação mencionado no subitem anterior na aba "Dados da Concessão" do SIRAC; iii) observar os reflexos no pagamento atual do benefício pensional e nos registros do módulo Concessões do SIRAC (Ato nº 002906-0); 3) na Aba "Dados da Concessão", alterar o campo "Promoção Post Mortem" para "Sim";”

20. *Ou seja, na visão do Tribunal, a promoção post mortem para o posto de Segundo-Tenente, ocorrida em 10/12/2010, não guarda consonância com a Lei, devendo ser adequada para Primeiro-Sargento.*

21. *Nesse ponto, alegam os recorrentes que a promoção ocorrida em 2010 é ato administrativo simples, de modo que, em 2015 já teria se operado a decadência, isto é, a possibilidade de a Administração anular referido ato, com fundamento no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, cuja aplicação foi recepcionada pelo Distrito Federal pela Lei nº 2.834/2001.*

22. *A propósito, pela pertinência, transcrevo abaixo o citado dispositivo legal:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

“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.”

23. In casu, não haveria qualquer elemento que pudesse conduzir à existência de má-fé na ocorrência da indigitada promoção, o que afastaria, portanto, a infinitude da fluência temporal.

24. Apesar da competência e juridicidade dos argumentos trazidos pelos recorrentes, entende o Parquet que não deve prosperar a tese por eles efusivamente defendida, porém não sem reconhecer sua razoabilidade.

25. Isso porque, para o Ministério Público, a apreciação de concessões iniciais pelo Tribunal não se limita à verificação do cumprimento dos requisitos formais, estendendo-se, a toda evidência, aos proventos/estipêndios e ao próprio montante recebido pelos beneficiários a título de pensão. Vale reforçar, a análise do Tribunal de Contas no exercício de sua competência constitucional (art. 71, III, da CF/1988 e art. 78, III, da LODF) é ampla e não se restringe à simples verificação do cumprimento dos requisitos legais e constitucionais para a percepção do benefício previdenciário, devendo apreciar o montante financeiro destinado àqueles que, por lei, fazem jus ao seu recebimento.

26. Tratar-se o ato administrativo de promoção post mortem como um ato simples para a Administração que a concedeu não retira e tampouco faz ruir a competência constitucional atribuída à Corte de Contas para aferição da legalidade da parcela a ser recebida pelos beneficiários.

27. Ademais, consoante a sedimentada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e reforço a expressão sedimentada porque vem este entendimento de mais de 60 anos³³, a concessão de aposentadoria, reforma ou pensão constitui-se como ato administrativo de natureza complexa, decorrente da vontade de dois órgãos, somente passando a fluir o prazo decadencial após o registro no respectivo Tribunal de Contas, ou seja, da sua perfectibilização. E essa tese não se aplica apenas à verificação do cumprimento dos requisitos formais, mas também aos valores que serão despendidos pelos cofres públicos.

28. A esse respeito, vale mencionar que a Corte Suprema, mais recentemente, em sede de repercussão geral, instituto que representa verdadeira abstrativização do controle difuso de constitucionalidade, fixou a seguinte tese, inovando, parcialmente, em relação ao prazo para que os Tribunais de Contas avaliem a legalidade das concessões iniciais: "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

³³ MS 3.881, Plenário, Rel. Min. Nelson Hungria, de 22/11/1957.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas".

29. *Referida tese foi firmada no julgamento do RE 636.553/RS, de relatoria do em. Ministro Gilmar Mendes, cuja elucidativa ementa assim dispõe:*

“Recurso extraordinário. Repercussão geral. 2. Aposentadoria. Ato complexo. Necessária a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Manutenção da jurisprudência quanto a este ponto. 3. Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados. 4. Termo inicial do prazo. Chegada do processo ao Tribunal de Contas. 5. Discussão acerca do contraditório e da ampla defesa prejudicada. 6. 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”. 7. Caso concreto. Ato inicial da concessão de aposentadoria ocorrido em 1995. Chegada do processo ao TCU em 1996. Negativa do registro pela Corte de Contas em 2003. Transcurso de mais de 5 anos. 8. Negado provimento ao recurso.”

30. *Sobre a temática, entendo importante também colacionar julgados do Pretório Excelso acerca da inaplicabilidade do instituto da decadência aos Tribunais de Contas quanto à apreciação dos elementos constantes dos proventos de aposentadoria e dos títulos de pensão:*

“Agravo regimental em mandado de segurança. Impetração voltada contra acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União com o qual ele determinou o corte de vantagens que considerou terem sido ilegalmente agregadas aos proventos de aposentadoria de servidor público. Admissibilidade. 1. Está assentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o entendimento de que não se aplica ao TCU, no exercício do controle da legalidade de aposentadorias, a decadência administrativa prevista na Lei nº 9.784/99. 2. Tampouco se pode falar em desrespeito ao princípio da irredutibilidade de vencimentos quando se determina a correção de ilegalidades na composição de proventos de aposentadoria de servidores públicos. 3. Não ocorre violação da autoridade da coisa julgada quando se reconhece a incompatibilidade de novo regime jurídico com norma anterior que disciplinava a situação funcional de servidor público. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.” (MS 27.580 AgR/DF, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 10/9/2013).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

“MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APOSENTADORIA DE MAGISTRADO. NÃO-PREENCHIMENTO DA TOTALIDADE DOS REQUISITOS PARA A OBTENÇÃO DA VANTAGEM PREVISTA NO ART. 184, INC. II, DA LEI N. 1.711/1952. INAPLICABILIDADE DO ART. 250 DA LEI N. 8.112/1990. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE SALÁRIOS NÃO CONFIGURADAS. 1. O direito à aposentação com a vantagem prevista no inciso II do art. 184 da Lei n. 1.711/1952 exige que o Interessado tenha, concomitantemente, prestado trinta e cinco anos de serviço (no caso do Magistrado-Impetrante, trinta anos) e sido ocupante do último cargo da respectiva carreira. O Impetrante preencheu apenas o segundo requisito em 13.7.1993, quando em vigor a Lei n. 8.112/1990. 2. A limitação temporal estabelecida no art. 250 da Lei n. 8.112/1990 para a concessão da vantagem pleiteada teve aplicação até 19.4.1992, data em que o Impetrante ainda não havia tomado posse no cargo de Juiz togado do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. 3. O Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que, sendo a aposentadoria ato complexo, que só se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas da União, o prazo decadencial da Lei n. 9.784/99 tem início a partir de sua publicação. Aposentadoria do Impetrante não registrada: inoccorrência da decadência administrativa. 4. A redução de proventos de aposentadoria, quando concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos. Precedentes. 5. Segurança denegada.” (MS 25.552/DF, Tribunal Pleno, Rel.ª Min.ª Carmen Lúcia, julgamento em 7/4/2008).

31. No mesmo caminho trilha a jurisprudência da Corte de Justiça do Distrito Federal, da qual cito os seguintes precedentes:

“MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. REVISÃO DE PROVENTOS DE INATIVIDADE. SERVIDOR MILITAR. GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO. DECADÊNCIA. AFASTADA. VIOLAÇÃO A DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTENTE. IRREDUTIBILIDADE SALARIAL. SEGURANÇA DENEGADA. 1. Mandado de segurança impetrado contra ato administrativo que declarou nula a concessão da Gratificação de Representação Militar (GRM) percebida pelo impetrante. 2. O disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, a revelar o prazo de decadência para a Administração Pública rever os próprios atos, por depender de situação jurídica constituída, não se aplica à aposentadoria, uma vez que esta reclama atos sequenciais (Precedentes STF). 3. É possível identificar a distinção entre a gratificação decorrente de exercício de função militar no Gabinete do Governador do Distrito Federal – instituída pela Lei n.º 186/91 – e a Gratificação decorrente do exercício como Comandante-Geral e Chefe do Estado-Maior da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, autorizada apenas em 1994, pela Lei n.º 807/94. 4. A gratificação em análise é aquela instituída pela lei n.º 807/94, que estendeu aos servidores militares ocupantes dos cargos de Comandantes-Gerais e Chefes do Estado-Maior da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, o disposto no artigo 3º, da Lei n.º 213

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

(possibilidade de incorporação da gratificação aos proventos de inatividade, desde que observado o período de exercício de dois anos). 5. Quando a Lei n.º 213/91 expressamente estabelece que “a gratificação de que trata esta Lei, e as percebidas pelo Chefe e Subchefe do Gabinete Militar do Governador integram, para todos os efeitos legais, os proventos de inatividade”, não há outro entendimento cabível, senão aquele segundo o qual o que a lei incorpora não é a integralidade da remuneração, mas tão somente a parcela referente à gratificação. 6. O ato que versa sobre aposentadoria tem natureza complexa, não se consubstanciando como ato perfeito até o provimento definitivo emanado do Tribunal de Contas. Assim sendo, não há que se falar em violação ao direito adquirido. De igual maneira, a irredutibilidade da remuneração pode servir de instrumento de salvaguarda para a perpetuação de ilegalidades. 7. Segurança denegada.” (MS n.º 0711067-56.2017.8.07.0000, Segunda Câmara Cível, Rel. Des. Sandoval Oliveira, julgamento em 4/12/2017).

“MANDADO DE SEGURANÇA - APOSENTADORIA - ATO COMPLEXO - CONTROLE DE LEGALIDADE - TRIBUNAL DE CONTAS DO DF - CERCEAMENTO DE DEFESA - AUSÊNCIA - DIREITO ADQUIRIDO - INEXISTÊNCIA - DECADÊNCIA NÃO VERIFICADA - SERVIDOR DO DISTRITO FEDERAL - CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO ANTERIORMENTE NA ESFERA FEDERAL - ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO - IMPOSSIBILIDADE - AGRAVO INTERNO PREJUDICADO - DENEGOU-SE A SEGURANÇA. 1. Não há cerceamento de defesa, quando a decisão do TCDF que determinou a supressão do pagamento do adicional por tempo de serviço foi precedida do devido contraditório. 2. Não há direito adquirido, tampouco decadência, pois o prazo de 05 anos para a Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários (Lei 9.784/99 54) somente começa a fluir após a análise do ato de concessão da aposentadoria pelo Tribunal de Contas. 3. Não há direito líquido e certo ao recebimento do adicional por tempo de serviço, pois, é vedado ao servidor público do Distrito Federal o cômputo de tempo de serviço público prestado no âmbito federal, para fins de incorporação de vantagens pecuniárias (Lei Distrital 1.864/98 1º). Precedentes do TJDF e do STJ. 4. Denegou-se a segurança. 5. Julgou-se prejudicado o agravo interno.” (20160020416320MSG, Segunda Câmara Cível, Rel. Des. Sérgio Rocha, julgado em 15/5/2017).

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO DISTRITAL. QUINTOS. FUNÇÃO COMISSIONADA. EXERCÍCIO NO ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. CONSIDERAÇÃO PARA FINS DE INCORPORAÇÃO DA VANTAGEM. IMPOSSIBILIDADE. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES FEDERAIS. APLICAÇÃO AOS SERVIDORES LOCAIS. APLICAÇÃO PONDERADA E MODULADA DO DISPOSTO NA LEI Nº 8.112/90. NECESSIDADE. LEI DISTRITAL Nº 1.864/98. INCORPORAÇÃO. ELISÃO. INSTAURAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E ASSEGURAÇÃO DE DEFESA. DESNECESSIDADE. SÚMULA VINCULANTE Nº 03 DO STF. VALORES PERCEBIDOS INDEVIDAMENTE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

REPETIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. APOSENTADORIA. ATO ADMINISTRATIVO. DECADÊNCIA. PRAZO QUINQUENAL. TERMO INICIAL. ATO COMPLEXO. APERFEIÇOAMENTO. REGISTRO. CORTE DE CONTAS. CONTROLE EXTERNO. LEGALIDADE. SENTENÇA CONFIRMADA. 1. Conquanto a assimilação do regime jurídico dos servidores públicos federais como estatuto jurídico dos servidores locais emerja de previsão e determinação legais, a aplicação da legislação federal aos servidores locais deve ser pautada pelas especificidades locais e pelos princípios e paradigmas incorporados pelo legislador originário, resultando que o contido no instrumento legal incorporado seja modulado mediante construção interpretativa ponderada destinada a resguardar sua aplicação aos servidores locais de conformidade com a origem e destinação do que nela está estabelecido e com os enunciados principiológicos que encartara. 2. O estatuto jurídico dos servidores públicos federais incorporara a reciprocidade de contagem de tempo de serviço de forma mitigada, afastando a consideração do tempo de serviço prestado às outras entidades federativas para todos os efeitos legais e assinalando que somente deve ser considerado para efeito de aposentadoria e disponibilidade (Lei nº 8.112/90, arts. 100 e 103, I), determinando que essa regra, traduzindo verdadeiro princípio, deve ser interpretada de acordo com a circunstância de que, ao ser aplicada ao servidor público local, obviamente o tempo de serviço prestado aos outros entes federados somente poderá ser considerado para fins de aposentadoria e disponibilidade. 3. Se a regra que vige no âmbito do serviço público federal é no sentido de que o tempo de serviço público prestado a outras entidades federativas somente deve ser considerado para efeito de aposentadoria e disponibilidade, ao ser transportada e aplicada ao servidor público local deve, de forma a serem preservadas a coerência e estabilidade do sistema jurídico traduzido no regime jurídico dos servidores públicos locais, ser aplicada de acordo com sua origem e destinação e com sua exata tradução, tornando juridicamente inviável que o tempo de serviço prestado a outros entes federados seja considerado para fins de incorporação de quintos ou outras vantagens pecuniárias, notadamente quando formulado o pleito volvido à incorporação da vantagem após a explícita elisão da vantagem do travejamento legal (Lei Distrital nº 1.864/98). 4. O ato de concessão de aposentadoria do servidor público é complexo, detendo dupla origem, pois, iniciando-se com o ato formal de outorga, somente se completa com a aferição das condições intrínsecas e extrínsecas da sua legalidade pela Corte de Contas, que, julgando-o legal, promove seu registro, completando-o, transmudando-o em juridicamente perfeito e revestindo-o de definitividade no âmbito administrativo, prescindindo o exame da sua legalidade pelo Tribunal de Contas do aperfeiçoamento do contraditório e da asseguarção de defesa ao interessado (STF, Súmula vinculante nº 3). 5. O servidor público contemplado com vantagem remuneratória indevida em decorrência de erro da Administração está eximido de repetir o que indevidamente lhe fora destinado, salvo comprovada má-fé, à medida que, em dependendo a fruição do que fora destinado de ato formal e eficaz, apto, portanto, a irradiar efeitos jurídicos de natureza material enquanto vigera, sua retificação e modulação ao legalmente regulado, elidindo

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

qualquer possibilidade de se aventar a ocorrência de má-fé, infirma a legitimidade de dele ser exigida a restituição do que lhe fora destinado. 6. O ato de concessão de aposentadoria do servidor público é complexo, detendo dupla origem, pois, iniciando-se com o ato formal de outorga, somente se completa com a aferição das condições intrínsecas e extrínsecas da sua legalidade pela Corte de Contas, que, julgando-o legal, promove seu registro, completando-o, transmudando-o em juridicamente perfeito e revestindo-o de definitividade no âmbito administrativo, ensejando que, estando o ato sujeito à condição resolutiva, o prazo decadencial para a Administração revisá-lo tem como termo inicial o momento em que lhe é assegurada definitividade com o registro. 7. Em se tratando de ato administrativo complexo ainda não aperfeiçoado, como ocorre com a aposentação do servidor público pendente de julgamento perante a Corte de Contas (CF, art. 71, inc. III e art. 75), descabe evocar o quinquênio decadencial previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99 como óbice à revisão do ato concessivo da aposentação pela própria Administração sob o prisma do controle de legalidade, à medida que somente flui o interstício com o aperfeiçoamento do ato de aposentação mediante seu chancelamento e registro pelo órgão de controle. 8. Apelação conhecida e desprovida. Sentença mantida. Maioria. (20140110940916APC, Primeira Turma Cível, Rel. p/ Acórdão Des. Teófilo Caetano, julgado em 2/12/2015).

32. Pela pertinência, entendo relevante destacar o seguinte trecho do voto do em. Desembargador Teófilo Caetano:

“O acerto da decisão da Corte de Contas Distrital que, ao promover o exame do ato de aposentadoria do apelante para fins de registro, determinara a exclusão dos quintos provenientes da função comissionada que exercera fora do âmbito do serviço público local emerge, portanto, inexorável. Afere-se, assim, que, quanto ao particular, o apelo deve ser desprovido de forma a serem integralmente mantidas tanto da decisão judicial vergastada como a decisão administrativa editada como forma de ser implementado o determinado pelo órgão de controle. A título ilustrativo deve ser consignado que a argumentação alinhavada encontra respaldo no entendimento que é perfilhado majoritariamente por esta Corte de Justiça, que é refletido por diversos precedentes emanados do Conselho Especial, conforme se afere dos julgados adiante sumariados:

(...)

Aferido que o ato que determinara a revisão dos proventos de aposentadoria do apelante de forma a ser conformado com o legalmente autorizado não se ressentir de nenhuma ilegalidade, estando apto a irradiar seus efeitos, pois derivado de decisão da Corte de Contas local lastreada no poder de controlar a legalidade dos atos de concessão e revisão de aposentadorias, fica patente que não comporta nenhuma alteração, devendo, ao invés, ser ratificada sua legalidade e legitimidade por estar destinado simplesmente a restabelecer o império da lei, coibindo-se que continue a lhe ser fomentado benefício desprovido de sustentação legal. Como corolário da revisão e da evidenciação de que vinha



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

percebendo proventos além do que legalmente lhe é assegurado, pois fora determinada a exclusão de "quintos" e de gratificação indevidamente incorporados ao que auferia, ficando patente que lhe fora fomentada vantagem pecuniária desprovida de sustentação material durante considerável espaço de tempo, deveria, em contrapartida, repetir o que lhe fora endereçado sem lastro legal. Contudo, o recebimento e fruição das vantagens pecuniárias derivaram da errônea interpretação legislativa promovida pela Administração Pública. Considerando que a fruição das vantagens indevidamente asseguradas emergira de ato formal e eficaz, apto, portanto, a irradiar efeitos jurídicos de natureza material enquanto vigera, sua retificação e adequação à exata dicção legal, elidindo qualquer possibilidade de se aventar a má-fé do servidor, que, ao contrário, percebera os adicionais de forma lícita e sem que tivesse participado ativamente do equívoco, infirmam a necessidade de repetição do que lhe fora destinado.

O proceder da Administração Pública, como é consabido, é pautado pelos princípios da moralidade, impessoalidade, legalidade, publicidade e eficiência - CF, art. 37 -, donde emerge que os atos que pratica devem ser presididos e norteados estritamente pelo que a lei autoriza. Aferido que determinado benefício conferido a servidor ou administrado não corresponde ao legalmente autorizado, compete-lhe recobrar o que vertera de forma indevida. O que despendera, qualificando-se como recurso público, não se desprende da sua origem em decorrência da destinação que lhe fora conferida. Contudo, o princípio da estabilidade jurídica determina que, vertido determinado valor em favor de servidor público, determinando que lhe seja impregnada a condição de verba alimentar, a revogação ou revisão do ato concessivo da vantagem não importa em repetição do que fora despendido, mas a simples cessação do pagamento, salvo se o beneficiado agira com má-fé e recebera o que lhe fora endereçado ciente de que não lhe era devido."

33. Desta forma, ancorado no entendimento sedimentado acerca da decadência administrativa em casos de concessões de reforma, aposentadoria e pensão, o Parquet de Contas rejeita a prejudicial de mérito arguida pelos recorrentes nos presentes autos, razão pela qual se põe em harmonia com a cota aditiva do Secretário-Geral de Controle Externo desta Corte de Contas."

29. Ou seja, foram reafirmadas no aludido Parecer as teses alusivas à: 1. inaplicabilidade do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, recepcionada no DF pela Lei nº 2.834/2001, seja para se verificar o cumprimento dos requisitos formais da concessão, como também os elementos constantes do título de pensão e do abono provisório; e 2. natureza complexa do ato concessório de aposentadoria, reforma e pensão.

30. Nesse espeque, oportuno parênteses para destacar que a mesma lógica estatuída para a análise das concessões iniciais de aposentadoria, reforma e pensão deve, na visão Ministerial, ser dada à apreciação das admissões, não apenas por estarem elencadas no mesmo dispositivo constitucional (art. 71, III,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

da CF/1988), mas também por ser necessária a dupla verificação de sua legalidade, isto é, primeiramente feita pelo órgão/entidade pública que admite o servidor e posteriormente realizada pela respectiva Corte de Contas competente.

31. Desse modo, assumindo os postulados da segurança jurídica, proteção da confiança e boa-fé, tal qual apreciado no caso acima salientado, destaco que o MP especial possui entendimento parcialmente convergente àquele apresentado pelo percuciente Corpo Técnico, na Informação nº 43/2020-DIFIPE2 (peça 7).

32. Não há dúvidas quanto à manutenção do entendimento do STF, no recente julgado em sede de repercussão geral, acerca da inaplicabilidade do instituto da decadência aos Tribunais de Contas quando da apreciação da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões. A aplicação do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999 somente se opera a partir da publicação do referido registro, consoante a remansosa jurisprudência do Pretório Excelso³⁴.

33. No mencionado RE 636.553/RS o que houve foi a reafirmação da jurisprudência acerca da natureza dos mencioandos atos, indiscutivelmente complexos, malgrado a posição trazida pelo Min. Edson Fachin em sua manifestação e a não apreciação específica da temática pelo Min. Roberto Barroso. Porém, a maioria dos Ministros manteve a posição firmada há mais de 6 décadas na Corte Suprema, servindo tal exegese, inclusive, para a análise dos elementos integrantes do título de pensão e do abono provisório, consoante a jurisprudência mencionada no Parecer nº 404/2020-G1P, especialmente o MS 27.580 AgR/DF, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Tóffoli, e o MS 25.552/DF, Tribunal Pleno, Rel.ª Min.ª Carmen Lúcia.

34. Ainda, no citado RE 636.553/RS, o STF fixou o prazo de 5 anos para que as Cortes de Contas pudessem apreciar a legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, reforma e pensão, tendo como termo a quo “a chegada do processo no âmbito do Tribunal de Contas”. Dada a especificidade dos processos de pessoal que tramitam no TCDF, o termo inicial do citado prazo quinquenal seria, então, a data de ingresso do ato no Tribunal, com toda a documentação necessária para análise, seja por meio eletrônico ou físico, pois é a partir desse momento que a Corte passa a ter condições de examinar a concessão em sua plenitude.

35. Nestes pontos, não há divergências entre a manifestação Ministerial e a lançada pelo percuciente Corpo Técnico.

36. No entanto, no entendimento do Parquet especial, diferentemente do que assevera a Área Instrutiva, a fixação, por analogia, do prazo previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, não faz emergir a observância de marcos interruptivos e suspensivos de uma suposta aplicação do instituto da prescrição.

³⁴ MS 26.132 AgR/DF, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Tóffoli, DJe de 30/11/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

37. *Para tanto, entendo imprescindível reforçar o que propôs o Min. Gilmar Mendes no julgamento do citado Recurso Extraordinário, quando, após as ponderações feitas pelo Min. Edson Fachin, salientou que, “apesar de entender que a concessão da aposentadoria é ato complexo e que o art. 54 da Lei 9784/1999 não se aplica diretamente à hipótese”, parecia-lhe “necessário fixar-se, por analogia, um prazo para que a Corte de Contas exerça seu dever constitucional.”*

38. *O correto, na visão do Ministro, “seria a aplicação, por analogia, do Decreto 20.910/1932, que assim dispõe: ‘Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem’.”*

39. *Continua o Ministro:*

“Ora, se o administrado tem o prazo de 5 anos para buscar qualquer direito contra a Fazenda Pública, também podemos considerar que o Poder Público, no exercício do controle externo, teria o mesmo prazo para rever eventual ato administrativo favorável ao administrado.

Podemos citar ainda a utilização do prazo de 5 anos pela Lei 9.873/1999 (que dispõe sobre a “prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta”), bem como a própria Lei 9.784/1999, que, apesar de não se aplicar diretamente ao caso, pode servir de diretriz para a fixação de prazo razoável ao Tribunal de Contas.

Feitas essas considerações, parece-me que a fixação do prazo de 5 anos se afigura razoável para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados.”

40. *Na visão do Parquet, o que fez a Corte Suprema foi criar prazo para apreciação da legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, reforma e pensão, como asseverou o Min. Marco Aurélio em seu Voto proferido no citado Recurso Extraordinário. E tal prazo foi fixado levando em consideração outras normas infraconstitucionais, como destacado pelo Min. Gilmar Mendes, ao citar as Leis 9.873 e 9.784, ambas de 1999. A natureza do prazo mencionado nas duas leis, inclusive, é distinta: prescricional, na primeira, e decadencial, na segunda.*

41. *No entanto, malgrado a criação desse novo prazo, não há se falar em fixação de marcos suspensivos ou interruptivos. Explico.*

42. *Como cediço, inexistente, quando da apreciação, para fins de registro, da legalidade das concessões iniciais nos âmbitos dos Tribunais de Contas, instauração de litígio propriamente dito que demande a convocação do interessado, pois, sendo atos complexos, não há sua formação antes da manifestação da Corte de Contas.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

43. *Esse entendimento exsurge da própria inteligência da já mencionada Súmula Vinculante nº 3/STF, a qual informa não serem exigidos o contraditório e a ampla defesa na apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. No julgado que deu origem à repercussão geral ora em apreciação, destaque-se, a discussão acerca do contraditório e da ampla defesa restou prejudicada em razão da nova tese assentada.*

44. *Não há dúvida acerca da importância do contraditório e da ampla defesa em processos de natureza administrativa, tanto que estão tais princípios elencados no art. 5º, LV, da CF/1988 como garantia fundamental. No entanto, o seu exercício pressupõe a existência de litígio, o qual haverá somente quando formado o ato administrativo, que, no caso das concessões iniciais mencionadas no parágrafo anterior, demanda a atuação do Tribunal de Contas.*

45. *Desta feita, pode soar contraditório, ao abrigo dos entendimentos pretorianos, entender que a Corte Suprema, de um lado, possui jurisprudência no sentido de que mostra-se inaplicável o exercício do contraditório e da ampla defesa na análise da legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, reforma e pensão, uma vez que não perfectibilizado o ato (não formado, portanto), e, de outro, admite a fixação de marcos suspensivos e interruptivos relacionados à própria participação do beneficiário na discussão formadora do ato.*

46. *A rigor, se fosse o caso de se apreciar a natureza do prazo criado pelo STF, este estaria mais próximo de ser considerado como decadencial, do que prescricional, porque relacionado ao direito de se apreciar a legalidade de um ato concessório (e não à pretensão de exigir de alguém determinado comportamento), muito embora não haja, no caso, ato jurídico perfeito e acabado, portanto, perfectibilizado, que enseje a aplicação do instituto à luz da Lei nº 9.784/1999. Assim sendo classificado, retira-se a aplicação, regra geral, de causas suspensivas e interruptivas de sua fluência.*

47. *Com efeito, caso seja identificada alguma irregularidade na concessão inicial por parte da Corte de Contas, que demande a realização de diligência, deve-se adotar, com a maior celeridade possível, as medidas necessárias ao cumprimento da Lei, haja vista que não haverá a interrupção e tampouco a suspensão do citado prazo.*

48. *Quanto à aplicabilidade do novel prazo quinquenal fixado pelo STF, contado da chegada do processo na Corte de Contas, estabelecido no julgamento do RE nº 636.553/RS, vale trazer à tona a discussão levada a termo no Plenário da Corte Suprema, que definiu que a tese assentada deveria ser aplicada aos novos casos e aos em tramitação, não alcançando os casos já definidos:*

“OBSERVAÇÃO

*O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente,
uma observação. Aqui há um ponto importante. Nós temos uma*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

jurisprudência firme, de muitos anos, e a estamos alterando, agora, com caráter prospectivo, senão nós vamos invalidar tudo o que foi feito para trás. Portanto, eu acho que essa é uma mudança que vale para este caso, que aliás, nem precisava, e vale daqui para frente.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE): Mas vai valer para os casos que estão suspensos nos tribunais, porque é repercussão geral.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Só não valeria para os casos já definidos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Isso, ao que está em tramitação se aplica, mas ao que já foi definido não, porque senão vamos criar uma instabilidade imensa.”

49. Seguindo essa exegese, o MP especial entende que a jurisprudência inaugurada no julgado de repercussão geral em exame deverá alcançar os novos casos e os em tramitação nesta Corte de Contas, não repercutindo, contudo, naqueles já apreciados definitivamente pelo Tribunal, sobrelevando-se, assim, a segurança jurídica e a proteção à confiança propugnadas pela Corte Suprema.

50. Esse contexto interpretativo leva o Parquet especial à conclusão de que:

- o ato que aprecia a legalidade da concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro, por exigir vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas para sua formação, deve ser classificado como complexo, não estando, portanto, sujeito ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, pois não perfectibilizado;

- a aferição da legalidade da concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão por parte do Tribunal de Contas é ampla, englobando não apenas os seus requisitos formais, mas sobretudo os elementos constantes dos títulos de pensão e dos abonos provisórios;

- sendo ato complexo, até sua perfectibilização, não se mostra necessário o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo beneficiário, consoante o disposto na Súmula Vinculante nº 3/STF, in fine, uma vez que não há litígio instaurado;

- é de 5 (cinco) anos o prazo para que as Cortes de Contas apreciem a legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, reforma e pensão, contado do ingresso completo do processo ou do ato eletrônico no Tribunal, momento em que a Corte, além de tomar conhecimento da sua chegada, já estará munida de todos os elementos necessários à apreciação da concessão;

- ultrapassado tal prazo sem apreciação do Tribunal de Contas, será registrado o ato concessório pela Corte, iniciando-se, a partir de então, o prazo decadencial de que cuida o art. 54 da Lei nº 9.784/1999;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- apreciada a concessão inicial pelo Tribunal de Contas dentro do prazo de 5 anos fixado pelo STF, com a publicação do ato, terá início o prazo decadencial fixado no art. 54 da Lei nº 9.784/1999; e

- a mesma lógica estatuída para a análise das concessões iniciais de aposentadoria, reforma e pensão deve ser aplicada à apreciação das admissões, não apenas por estarem elencadas no mesmo dispositivo constitucional (art. 71, III, da CF/1988), mas também por ser necessária a dupla verificação de sua legalidade, isto é, primeiramente feita pelo órgão/entidade pública que admite o servidor e posteriormente realizada pela Corte de Contas.

51. Ante o exposto, este Ministério Público de Contas, com as considerações acima, coaduna em parte com o entendimento emanado da Unidade Técnica.

VOTO

Conforme acima relatado, o objetivo dos estudos promovidos nestes autos é definir os reflexos do Tema 445 do STF no âmbito desta Corte de Contas, a saber: *“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.”*

Nesse sentido, o Corpo Técnico sugere que o Tribunal firme diversos entendimentos, autorizando, em consequência, a implementação dos devidos ajustes nos módulos do SIRAC e no e-TCDF para o controle automatizado dos prazos extintivos que entende aplicáveis ao caso.

O Ministério Público endossa parcialmente as conclusões do Corpo Técnico, pontuando suas discordâncias, mormente com relação à fixação de marcos suspensivos ou interruptivos, os quais não acredita existir.

Pois bem. Antes de manifestar-me acerca das conclusões alcançadas pela Sefipe e pelo *Parquet*, devo destacar que a União opôs embargos de declaração, com pedido de modulação de efeitos, nos autos do RE 636.553/RS - razão de ser destes estudos -, o que poderá alterar sobremaneira as conclusões aqui alcançadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Apenas para realçar essa possibilidade de alteração, reproduzo aqui a parte do pedido dos aludidos embargos de declaração, *ipsis litteris*:

V. DO PEDIDO

Pelo exposto, a União requer o provimento dos presentes embargos de declaração para que, diante da superação da pacífica jurisprudência desse STF, (i) sejam modulados os efeitos da decisão (art. 927, § 3º, do CPC), conferindo-lhe eficácia prospectiva, de modo que o novo entendimento passe a valer apenas em relação aos atos de aposentadoria, reforma ou pensão que ingressarem nos Tribunais de Contas a partir da publicação do acórdão.

Pugna, ainda, que (ii) sejam sanadas as obscuridades apontadas, notadamente para correta compreensão quanto ao fundamento legal do prazo quinquenal que deve ser observado pelas Cortes de Contas no exercício constitucional do controle externo (art. 71, III, da CF), restando expressamente consignado que, mesmo prevalecendo o prazo disposto no art. 1º do Decreto nº 20.910/1032, é possível a aplicação da disciplina jurídica do art. 54 da Lei 9.784/1999, em especial para que:

ii.1) reste esclarecido que o prazo quinquenal não é aplicável às hipóteses em que for constatada má-fé ou fraude por parte dos interessados;

ii.2) reste consignada a possibilidade de interrupção do prazo quinquenal;

ii.3) reste esclarecido que o prazo quinquenal não alcança as situações flagrantemente inconstitucionais.

Nesses termos, pede deferimento.

Em assim sendo, parece-me que a deliberação definitiva neste feito deve, por óbvio, aguardar o desfecho do referido RE 636.553/RS.

Pelo exposto, **Voto** por que o Plenário:

I - autorize o sobrestamento da análise destes autos, até o desfecho do RE 636.553/RS;

II – autorize, ainda, a devolução deste processo à Sefipe, para a adoção das providências de praxe.

Sala das Sessões, 22 de julho de 2020.

PAULO TADEU
Conselheiro-Relator