



Processo nº (a): 905/11
Apenso nº: 080.004.841/08 - GDF
Origem : Secretaria de Estado de Educação do DF – SEE/DF
Assunto : Consulta
Ementa: Consulta acerca da decadência prevista na Lei nº 9.784/99, aplicada no âmbito do DF por força da Lei nº 2.834/01. Atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários. Efeitos patrimoniais contínuos. Início da contagem do prazo de decadência para a Administração. Prazo decadencial para a atuação do TCDF. Súmula Vinculante nº 3 - STF. Manifestação da Procuradoria Geral do DF pela garantia do contraditório e da ampla defesa, quando ultrapassado o quinquênio legal. Precedentes do STF.

Unidade Técnica manifesta-se pelo conhecimento da consulta e por esclarecimentos à jurisdicionada. Manutenção do entendimento constante da Decisão nº 1.675/03, sem prejuízo de aplicação da Decisão Normativa TCDF nº 3/11. Sugestão de estudos especiais. Arquivamento.

Ministério Público opina no mesmo sentido, sem prejuízo do que vier a ser decidido nos estudos sugeridos na instrução.

Voto convergente.

RELATÓRIO

Os autos cuidam de consulta acerca do exercício do Controle Externo relativo a atos praticados, no âmbito da Administração, há mais de 5 (cinco) anos e que geraram efeitos favoráveis aos destinatários, atingidos, portanto, naquela *seara*, pela decadência prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/99, recepcionada no Distrito Federal pela Lei Distrital nº 2.834/01.

A Unidade Técnica, considerando que a matéria é de competência deste Tribunal¹ e tendo em conta que os requisitos de admissibilidade encontram-se preenchidos, uma vez que foi formulada por autoridade competente, versa sobre direito em tese, o objeto foi delimitado e veio acompanhada de informação jurídica² e de manifestação da Procuradoria Geral do DF³, sugere seja conhecido como consulta.

Sobre o assunto, tece as seguintes considerações:

¹ Prevista no art. 194 da Resolução nº 38, de 30.10.90 (RI/TCDF).

² Fls. 11/14 do apenso.

³ Fls. 19/41 do apenso.



2. Em síntese, a consulta oriunda da Secretaria de Estado de Educação do DF, que veio fundamentada nos argumentos da Gerência de Pagamento de Recursos Humanos – GPRH, mediante Memo nº 26/2008 (fls. 1/3 - apenso), está no seguinte dilema: Como a Administração estava impedida de anular o ato administrativo concessório de uma dada vantagem indevida quando o servidor estava na ativa, vez que passados 5 anos da percepção do primeiro pagamento (§ 1º do artigo 54 da Lei nº 9.784/99), e agora, mediante decisão expedida pelo TCDF, quando da apreciação da aposentadoria, pode anular aquele ato, antes impedida de fazê-lo?

3. Com se vê, a finalidade da presente consulta é conferir uniformização de procedimentos no âmbito dos órgãos e unidades jurisdicionadas integrantes do complexo administrativo do Distrito Federal, quanto ao trato da matéria relativa à aplicação do instituto da decadência, que constitui matéria relevante e controversa, em especial no que diz respeito à atuação fiscalizatória desta Corte de Contas frente aos atos praticados pela Administração alcançados pelo prazo decadencial de 5 anos, o que, por conseguinte, exige solução de caráter normativo, na forma do § 2º do artigo 194 do Regimento Interno do TCDF.

PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DA

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF

4. A presente consulta veio acompanhada da informação jurídica nº 436/2008 (fls. 11/14 - apenso), emitida pela Assessoria Jurídico-Legislativa da SEDF, estando assim ementada:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. Consulta em Tese. GPRH. Aplicação da Lei nº 9.784/99. Revisão de Atos Concessivos de Aposentadoria Praticados Há Mais de 05 Anos por Erro de Interpretação da Norma Legal. Aposentadoria é Ato Complexo e só se Aperfeiçoa após a Manifestação do Tribunal de Contas. Decadência/Prescrição Administrativa. Termo Inicial Manifestação do TCDF. Erro de Interpretação. Revogação ou Anulação. Boa-fé do Interessado Comprovada. Afasta-se Restituição do Indébito. Recomendação. Encaminhar a PGDF e ao TCDF.

5. A assessoria jurídica delimitou a consulta formulada pela Gerência de Pagamento da SEDF **“no estudo da revisão dos atos concessivos de aposentadoria, praticados a mais de 05 (cinco) anos, por erro de interpretação da Lei”**.

6. Aliou-se a corrente doutrinária que considera o ato de concessão de aposentadoria como “ato administrativo complexo” e, para tanto, destacou os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Hely Lopes Meirelles, bem como apresentou entendimento consolidado na Corte Suprema (MS 25552/DF) de que a aposentadoria é ato complexo e somente se aperfeiçoa com o registro no respectivo Tribunal de Contas, momento que deve ser considerado como marco inicial para o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/99. Ressaltou entendimento, no mesmo sentido, firmado no âmbito do STJ, bem como destacou julgado do TJDF, sob Acórdão nº 17603, entendendo que comprovada “a ocorrência de ilegalidade ou erro na



concessão da aposentadoria, não há que se falar em direito adquirido, podendo e devendo a Administração Pública promover o seu reexame, ainda que sem provocação”.

7. Assim, aquela assessoria jurídica asseverou que o entendimento destes Tribunais **“demonstra que a concessão de aposentadoria está submetida à condição resolutiva, isto é, enquanto não houver registro da aposentadoria pelo Tribunal de Contas, não se operam os efeitos definitivos da aposentadoria nem os efeitos da decadência”**.

8. Ato contínuo, no que diz respeito à **prescrição administrativa**, entende, na promoção da estabilidade e segurança jurídica das relações entre Administração e administrados, ser aplicável o mesmo prazo de 5 anos previsto na Lei nº 9.784/99, de forma que, por ocasião da revisão do ato de aposentadoria, havendo erro de interpretação da norma legal e, salvo comprovada má-fé do interessado ou não comprovada a existência de grave erro operacional, não há que se falar em reposição ao erário, apoiando-se em orientação da Súmula nº 79 do TCDF.

9. Ademais, ressalta que verificada a má fé do interessado:

“os efeitos da revisão dos atos administrativos serão distintos, pela evidência que torna latente o interesse público na revisão do ato, observada a ampla defesa e o contraditório (Súmula nº 473 STF).

Inicialmente afasta-se a decadência administrativa, conforme ressalva prevista no texto legal (art. 54, parte final da Lei nº 9.784/99); em segundo lugar surge a obrigação de indenizar o erário e por fim a revogação ou anulação do ato, em razão do princípio da autotutela.”

10. Nesses termos, a Assessoria Jurídico-Legislativa da SEDF entendeu **possível a revisão de atos de aposentadoria, praticados por erro de interpretação da norma legal, até 5 anos após o parecer do Tribunal de Contas, dispensando-se a restituição do indébito se comprovada a boa-fé do interessado**. Por fim, recomendou o encaminhamento dos autos à PGDF e posteriormente ao TCDF a fim de uniformizar o entendimento, proporcionando a atuação conjunta e coerente entre os entes da Administração.

MANIFESTAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO DF

11. O Parecer nº 130/2009-PROPES/PGDF (fls. 19/31 - apenso), da lavra do ilustre Procurador do Distrito Federal Marcos Euclésio Leal, foi assim ementado:

“PRAZO DECADENCIAL DO ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99. INAPLICABILIDADE AOS ATOS SUJEITOS AO CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL.

Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.784/99, a referida norma é aplicável aos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário somente quando no exercício de função administrativa. O controle externo a cargo do Tribunal de Contas do Distrito Federal é atividade de índole legislativa, auxiliar da Câmara Legislativa, não



Rubrica

se sujeitando compulsoriamente aos preceitos da lei geral de processo administrativo.

De acordo com o art. 69, da Lei nº 9.784/99, a citada norma é aplicável apenas subsidiariamente aos processos regidos por lei específica, como é o caso do procedimento de controle externo, regido pela Lei Complementar nº 1/94, que tem processualística completamente divergente da lei geral do processo administrativo.

A doutrina e jurisprudência majoritárias entendem que os atos de admissão, aposentadoria e pensão são complexos, aperfeiçoando-se somente com o registro pelos tribunais de Contas, motivo pelo qual eventual prazo decadencial somente pode ser computado após a integração do ato.

12. Em sua fundamentação, o ilustre procurador do DF suscitou, preliminarmente, questão controversa acerca da inadequação do termo **decadência** quando se trata de ato administrativo, todavia, entende que razão não há para se insurgir contra essa classificação (se prescrição ou decadência), vez que decorre da própria Lei Federal nº 9.784/99. Superada a questão, entende que o artigo 54 da referida lei visa à valorização dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, como forma de ponderação do princípio da legalidade.

13. Nos casos de admissões, aposentadorias e pensões, no mesmo sentido em que a assessoria técnico-legislativa da SEDF, o ilustre procurador entende que a doutrina e a jurisprudência dominante adotam a classificação de atos complexos, motivo pelo qual o prazo decadencial somente pode ser computado a partir do registro pelos Tribunais de Contas, sendo que nesse ponto, em especial, não há maiores divergências.

14. A grande dúvida, para o nobre procurador do DF, surge da análise da questão suscitada pela Secretaria de Estado de Educação:

*“... quando o **servidor ainda está na ativa e tem concedida uma vantagem indevida**, sendo que, **20 anos depois**, ao ser **concedida a aposentadoria**, incorporando-se tal vantagem aos proventos, o **Tribunal de Contas**, ao exercer sua função constitucional de **apreciar a legalidade dos atos de aposentadoria**, verifica a existência do vício e **determina a retificação do ato**. Após 5(cinco) anos de percepção indevida da vantagem, estará a Administração impedida de retificá-la em face da decadência? E o Tribunal de Contas, poderá fazê-lo? Ambos poderiam fazê-lo?”*

15. Nesse ponto, frisou o entendimento do TCU sobre a matéria (Decisão nº 1020/2000), no sentido de que a Lei nº 9.784/99 não se aplica obrigatoriamente aos processos de sua competência, definida no art. 71 da Constituição Federal, pois a referida Corte não é órgão que exerce função administrativa, a não ser em assuntos internos. E, nesse caso, a atuação do TCU é de índole legislativa, em auxílio ao Congresso Nacional no exercício do Controle Externo. Ademais, alerta que a Lei nº 9.784/99 aplica-se somente de forma subsidiária aos processos do TCU, que tem processualística inteiramente



definida na Lei nº 8.443/92. Destaca, no mesmo sentido, o entendimento firmado no âmbito do TCDF, sobre a inaplicabilidade do artigo 54 da Lei nº 9.784/99 para obstar o exercício do Controle Externo.

16. Dessa forma, inferiu das decisões prolatadas pelo TCU e TCDF, que **“a Administração não pode reconhecer espontaneamente a decadência em relação aos atos que se sujeitam à fiscalização pelos Tribunais de Contas, sob pena de esvaziamento da sua competência constitucional fixada no art. 71 da Carta Magna”**.

17. O ilustre Procurador do DF deixa consignado que o Tribunal pode, mediante realização de inspeções e auditorias, no uso de sua função constitucional, determinar a retificação de ato ilegal, no caso de servidor que na ativa esteja percebendo vantagem indevida há mais de 5 anos. E mais, submetido o ato concessivo de aposentadoria à apreciação do egrégio TCDF, renova-se a oportunidade para retificação dos proventos, determinando a supressão da parcela indevida, independentemente do disposto no art. 54 da Lei nº 9.784/99.

18. Entretanto, defende que, a despeito de não se reconhecer espontaneamente a decadência pela Administração, impõe-se a imediata retificação do ato ilegal, dispensando-se, todavia, a devolução das verbas percebidas indevidamente, em caso de boa-fé do servidor.

19. Por fim, conclui que o princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança não se presta a esvaziar a função constitucional dos TC's, sob pena de tornar letra morta o art. 71 da Constituição Federal, **“na medida em que tal função seria reduzida à simples chancela de atos ilegais, convalidados pelo tempo inevitavelmente decorrido até a sua apreciação”**. Ressalta, ainda, a existência de legislação específica sobre os procedimentos adotados no TCDF (LC nº 01/94), motivo pelo qual, apenas subsidiariamente, aplica-se a lei geral do processo administrativo, consoante art. 69 da Lei nº 9.784/99.

20. O referido Parecer nº 130/2009 – PROPES/PGDF foi submetido à consideração superior, cuja manifestação do gabinete do Exmº. Procurador Geral do DF, subscrita pela Procuradora-Geral Adjunta do DF, Sra. Simone Costa Lucindo Ferreira, veio assim ementada:

“Aplicabilidade da Lei Federal nº 9.784/99, recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834/01. Atos administrativos sujeitos à fiscalização por parte do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

O prazo decadencial de cinco anos, conforme previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, aplica-se aos atos do TCDF, praticados no exercício do controle externo da Administração. Tratando-se de ato complexo, tal como concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, o prazo decadencial começa a fluir a partir do registro por parte da Corte de Contas.



Rubrica

Todavia, uma vez ultrapassado o quinquênio legal, antes do pronunciamento do TCDF, o particular interessado tem de ser convocado para participar do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias do contraditório e da ampla defesa. (STF-MS nº 24.448, Rel. Carlos Brito, DJU de 13/11/2007)."

21. Ressalte-se que o Parecer nº 130/2009 – PROPES/PGDF, da lavra do ilustre Procurador do DF, Marcos Euclésio Leal, aprovado pela chefia imediata da Procuradoria de Pessoal, não recebeu chancela do gabinete do Procurador Geral, sob alegada divergência com o entendimento mais hodierno do egrégio STF.

22. Em suas razões de decidir, a Procuradora-Geral Adjunta do DF resgatou os últimos julgados da Corte Suprema, onde restou acatada a tese de que a Lei nº 9.784/99 tem aplicação relativamente aos atos administrativos emanados dos TC's (a exemplo dos MS nºs. 25.552, 26.353, 26.405 e 24.448).

23. Ademais, ressalta que a nova orientação do Supremo se deve à atenção dispensada ao princípio da celeridade processual, elevado a status constitucional pela EC nº 45/2004, mediante inserção do inciso LXXVIII no artigo 5º da Constituição, dispondo que *"a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação"*, por conseguinte, entende que o STF afirma que a Lei nº 9.784/99 é de aplicação a todos os atos de competência do Tribunal de Contas da União.

24. Ressalta, ainda, que embora o STF tenha firmado entendimento de que os atos de exame de legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, sejam complexos, cujo prazo decadencial começa a fluir a partir da vontade da Corte de Contas, destacou o recente julgado da Corte Maior (MS nº 24.448/DF), relatado pelo ilustre Ministro Carlos Brito, reproduzindo o seguinte excerto, *in verbis*:

"4. O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido in albis o interregno quinquenal, é de se convocar os particulares para participar do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias do contraditório e da ampla defesa (inciso LV do art. 5º)."

25. Assim, a Procuradora-Geral Adjunta do DF, finaliza sua manifestação desaprovando o Parecer nº 130/2009-PROPES/PGDF, firme no entendimento de que ***"mesmo iniciando-se a contagem do prazo decadencial apenas após o registro pela Corte de Contas, imprescindível que essa, ultrapassado o quinquênio legal, oportunize ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa, antes de providenciar alteração no respectivo ato"***.

26. Nesses termos, os autos foram encaminhados, pelo então Secretário de Estado de Educação do DF, para manifestação desta Corte de Contas, nos termos do artigo 194 do Regimento Interno (fl. 01).



CONTEXTUALIZAÇÃO

27. A aplicação do instituto da decadência, no que se refere à limitação do Controle Externo exercido pelas Cortes de Contas, não consiste em matéria pacificada, seja na doutrina ou na jurisprudência dos tribunais judiciais (TJDFT, STJ e STF). No contexto em que está sendo realizada a consulta, convém ao Tribunal, neste momento, se pronunciar acerca da possibilidade de anulação de atos administrativos viciados, praticados pela Administração, que geraram efeitos favoráveis para os destinatários com reflexo em aposentadorias, reformas e pensões.

APLICAÇÃO DA DECADÊNCIA

(Lei Federal nº 9.784/99, aplicável ao Distrito Federal por força da Lei nº 2.834/2001)

28. Preliminarmente, destaca-se que a consulta envolve a aplicação do instituto da decadência, incidente sobre os atos praticados pela Administração submetidos à fiscalização do Tribunal, na forma prescrita na Lei Federal nº 9.784/99, aplicável ao Distrito Federal por força da Lei nº 2.834/2001, que prevê:

*“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.”

29. O entendimento atual desta Corte acerca da matéria, envolvendo os processos sob sua jurisdição, é aquele proferido no bojo do Processo n.º 497/2002, mediante Decisão n.º 1675/2003, onde se considerou **“inaplicável o artigo 54 da Lei Federal n.º 9.784/99, recepcionada pela Lei n.º 2.834/01, quanto a obstar o exercício do controle externo a cargo deste Tribunal”**.

30. Releva destacar que tramita, nesta Corte, o Processo nº 20.260/2009, que trata de Representação, do então Conselheiro Jorge Caetano, para que se promova estudo acerca dos institutos da **prescrição** e **decadência**, todavia, em matéria afeta à Tomada de Contas Especial; portanto, o desfecho daqueles autos não tem o condão de influenciar o rumo dado à matéria aqui tratada, visto que a consulta envolve apenas aspectos inseridos no âmbito da Fiscalização de Pessoal, motivo pelo qual se prossegue a análise do feito, apenas no contexto envolvendo os atos sujeitos a registro pelo Tribunal.

31. A manifestação da Procuradoria Geral do DF, ao amparo de recentes julgados do STF, foi no sentido de manutenção do marco inicial para contagem do prazo decadencial, apenas após o registro, pelo TCDF, dos atos de aposentadorias, reformas e pensões. Todavia, entendeu imprescindível que a Corte, ultrapassado o



quinquênio legal, oportunize ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa, antes de qualquer alteração no respectivo ato.

OITIVA DO INTERESSADO

(Decisão normativa TCDF nº 3/2011)

32. No que se refere a essa necessidade de **oitiva do interessado**, para oportunizar o exercício do contraditório e da ampla defesa, uma vez transcorrido o interregno quinquenal quando do exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões pela Corte de Contas, ressalte-se que a matéria foi objeto de análise nos autos do **Processo nº 22.360/2007**, que trata de Representação conjunta, formulada pelo Ministério Público junto à Corte, sobre a aplicação da Súmula Vinculante nº 3 do STF em relação aos processos de competência deste Tribunal, onde foi proferida a Decisão nº 6.559/2011, definindo o teor do § 1º do artigo 1º da Decisão Normativa nº 3/2011 (DODF de 16/12/2011 e 03/02/2012), que disciplina a audiência de interessados nos processos em curso no TCDF, *in verbis*:

*"Art. 1º - Nos processos em curso no Tribunal de Contas do Distrito Federal, quando **constatada alguma irregularidade** cuja correção implique **modificação** ou **desconstituição** de ato administrativo ou adoção de qualquer outra medida tendente a **afetar interesse ou direito de terceiros**, a instrução deverá sugerir, **preliminarmente, a necessária audiência dos interessados**, diretamente ou por intermédio do respectivo jurisdicionado, conforme o caso, com vistas ao cumprimento do preceituado no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.*

§ 1º - O disposto no caput poderá deixar de ser aplicado à apreciação, para fins de registro, da legalidade da concessão de aposentadoria, pensão e reforma, e respectiva revisão que altere o fundamento legal, se o ato correspondente, físico ou eletrônico, tenha sido recebido pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal há menos de cinco anos da data da constatação da irregularidade, bem como aos casos normatizados por meio de atos específicos.

33. Nesses termos, restou firmado o entendimento de que, no exercício do Controle Externo, no que diz respeito à apreciação, para fins de registro, da legalidade de aposentadoria, reforma e pensão, e respectiva revisão que altere o fundamento legal, **se os atos correspondentes, físicos ou eletrônicos, tenham sido recebidos pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal há mais de cinco anos da data da constatação de irregularidade**, cuja correção implique modificação ou desconstituição de ato, torna-se imprescindível oportunizar ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa, em homenagem à estabilidade das relações jurídicas, seguindo posição firmada pelo STF.

34. Tal convicção, por óbvio, não afasta a compreensão de que o termo a *quo* do prazo decadencial é o registro do ato complexo pelo TCDF, conforme já assentado pelo Tribunal nas Decisões nºs. 1.313/2007, 7.959/2009 e 3.704/2011. Entendimento esse



encampado pela Procuradoria Geral do DF, consoante manifestação nos autos do Processo nº 080.004.841/2008 (fls. 38/41 – apenso).

35. Convém destacar que o entendimento vigente no âmbito do STF – no sentido de se exigir que o TCU assegure a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o Controle Externo de atos sujeito a registro, ultrapasse o prazo de cinco anos – visa homenagear também o princípio constitucional da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CRFB). É que tais atos, considerados “**complexos**” (somente se aperfeiçoam após a chancela da Corte de Contas), muitas vezes eram apreciados num lapso temporal mais dilatado e a Corte, ao constatar uma irregularidade, não estava obrigada a chamar o interessado ao feito, haja vista se tratar de análise inicial da concessão.

36. É certo que o mais recente posicionamento do STF, acerca do direito ao contraditório e à ampla defesa no âmbito dos Tribunais de Contas no momento da apreciação de atos de aposentadoria, reforma e pensão (MS 25.116/DF) não é remansoso, e poderá ainda não ser o definitivo. A relativização da recente Súmula Vinculante nº 3 revela que a matéria enseja novos debates, com possíveis alterações no entendimento sumulado, o que decorre, sem dúvidas, da ausência, na legislação federal, de norma jurídica expressa regulando a aplicação do instituto da decadência aos processos que tramitam perante a Corte de Contas da União.

37. De todo modo, as conclusões do pretório Excelso, acerca do prazo quinquenal para fins de observância aos subprincípios do *due process of Law*, vêm sendo observadas pelo TCDF, a teor do que estabelece a DN nº 3/2011, antes referida.

ATUAÇÃO DO TCDF

38. O objeto da consulta, envolve a atuação da Corte de Contas em processos que tratam da apreciação, para fins de registro, da legalidade de atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões, praticados pela Administração e a implementação, no sistema SIGRH, dos respectivos efeitos financeiros da concessão, na forma definida em abono provisório e título de pensão. No caso, a jurisdicionada detectou falha em parcela remuneratória alcançada pela decadência naquela seara; todavia, tal parcela foi carreada aos proventos da inatividade, sendo objeto de diligência para correção em razão de determinação do Tribunal.

39. Registre-se que, no âmbito desta Corte de Contas, a análise dos processos de concessões obedece a seguinte evolução:

- o exame do fundamento legal do ato era realizado conjuntamente com a verificação da regularidade das parcelas remuneratórias, sendo que o Tribunal poderia registrar a concessão, desde que a fundamentação legal estivesse de acordo com a norma regente, haja vista que falhas nos aspectos financeiros poderiam ser objeto de correção “*a posteriori*”, cujo cumprimento seria verificado em futuras fiscalizações;



• num segundo momento, com o advento da Decisão nº 77/2007, proferida nos autos do Processo nº 24.185/2007, que tratou de estudos realizados pela então 4ª ICE, objetivando reduzir o estoque existente de processos referentes às concessões de aposentadorias, reformas e pensões, inclusive revisões dos respectivos proventos e benefícios, pendentes de exame e julgamento, o TCDF decidiu autorizar a inspetoria a restringir a análise das concessões à verificação do atendimento aos ditames legais necessários à obtenção do benefício, sendo que o exame dos aspectos financeiros seria, por amostragem, objeto de futuras fiscalizações, no prazo máximo de 5 (cinco) anos, a contar do registro da respectiva concessão.

40. Em se tratando, nada obstante, de fundamentação legal e de parcelas estipendiais que decorram da aferição dos pressupostos fáticos de aposentadoria, reforma e pensão – ainda que a análise empreendida pelo Tribunal dissocie fundamentação e aspectos financeiros, a teor do que autoriza a Decisão nº 77/2007 – aplica-se o entendimento atual, considerando ***“inaplicável o artigo 54 da Lei Federal n.º 9.784/99, recepcionada pela Lei n.º 2.834/01, quanto a obstar o exercício do controle externo a cargo deste Tribunal”*** (Decisão nº 1.675/2003), conjugado com o entendimento do STF acerca da oitiva do interessado no caso de atos sujeitos a registro (DN nº 3/2011). Embora existam duas decisões desta Corte com o reconhecimento dos efeitos da decadência, nos termos da Lei nº 9.784/99 (Decisões nºs. 4.405/2010 e 3.577/2011), estas não retratam a jurisprudência prevalecente.

41. Por oportuno, impõe-se noticiar a superveniência da **Lei Complementar nº 840/2011**, que instituiu o regime jurídico dos servidores públicos civis da administração direta, autárquica e fundacional e dos órgãos relativamente autônomos do Distrito Federal. Isso porque, no que se refere à aplicação do instituto da **DECADÊNCIA** aos atos sujeitos a registro pelo TCDF, expressamente dispôs:

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

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

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

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

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



42. Em princípio, a interpretação dessa lei haveria de ser combinada com o entendimento, ora vigente no STF, acerca da aplicabilidade da Súmula Vinculante nº 3. Assim, o § 4º do artigo 178 da novel LC nº 840/2011, não teria o condão de inviabilizar o exercício do controle externo a cargo do Tribunal de Contas do DF, mediante a aplicação do instituto da decadência, quanto à apreciação dos atos sujeitos a registro, mas sim de impor, segundo a Suprema Corte do Judiciário, uma limitação temporal, quando a decisão implique modificação ou anulação do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão. E, esse quinquênio decadencial que se impõe ao TCDF, somente começaria a **“ser contado da data em que o processo respectivo lhe foi encaminhado”**, findo o qual haveria a necessidade de oitiva do interessado, ante a possibilidade, por exemplo, de negativa de registro por insuficiência de tempo de contribuição.

43. Entretanto, como há espaço para interpretações diversas, inclusive calcada na *mens legislatoris*, clama a situação por pronunciamento imediato acerca do alcance do art. 178 da LC nº 840/2011. Isto porque o dispositivo atinge, em essência, a competência constitucional do Tribunal de Contas, insculpida no inciso III do art. 71 da CRFB, reproduzida no inciso III do artigo 78 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Em especial, pelo fato de o comando legal do § 4º do artigo 178 dessa norma apontar para uma real possibilidade de o Tribunal se deparar com situações em que tenha que cancelar, como regulares, atos complexos ilegais convalidados pelo tempo decorrido até a sua apreciação definitiva no âmbito desta Casa.

44. Por outro lado, o § 4º do artigo 178 da LC nº 840/2011, expressa uma possível inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, haja vista a competência exclusiva do TCDF para elaborar e propor à Câmara Legislativa projetos de lei em matéria de seu interesse, conforme artigo 4º, inciso VII, da LOTCDF, norma reproduzida no artigo 4º, inciso V, do Regimento Interno do TCDF. Cabe, portanto, ao Tribunal deliberar, previamente, a respeito da matéria veiculada no supracitado dispositivo legal.

45. Nesse momento, entretanto, deixa-se de analisar o alcance do § 4º do artigo 178 da LC nº 840/2011, posto que a referida norma não foi objeto da consulta, bem assim que o Tribunal tem decidido que não cabe o exame de constitucionalidade de lei em processos de consulta.

46. Assim, segundo o MP junto ao TCDF (Processo nºs. 1.429/2004, 1.522/2005 e 17.842/2006), com aquiescência do Plenário, não cabe controle abstrato da norma em sede de consulta. Tal análise poderá ser feita em sede de estudos especiais, com objetivo de indicar o norte a ser seguido pelos jurisdicionados, sem, no entanto, vinculá-los ao que for decidido.

CONCLUSÃO

47. Desta feita, no presente momento, a Unidade Técnica sugere que a resposta à consulta, encaminhada pelo Secretário de Estado de Educação do DF, seja pela manutenção do entendimento constante



Rubrica

da Decisão nº 1675/2003 (Processo nº 497/2002), que considera ***“inaplicável o artigo 54 da Lei Federal n.º 9.784/99, recepcionada pela Lei n.º 2.834/01, quanto a obstar o exercício do controle externo a cargo deste Tribunal”***, sem prejuízo de se aplicar o que deflui da Decisão Normativa TCDF nº 3/2011, no sentido de oportunizar, preliminarmente, ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa, desde que, no momento da apreciação, para fins de registro, da legalidade da concessão de aposentadoria, pensão e reforma, e respectiva revisão que altere o fundamento legal, verifique-se que o correspondente ato, físico ou eletrônico, tenha sido recebido pelo Tribunal há mais de cinco anos da data da constatação da irregularidade.

48. Frisa-se, por oportuno, que consoante entendimento do colendo STF, já referendado em decisões desta Corte, o termo a *quo* do prazo decadencial, na apreciação de atos de aposentadoria, reforma e pensão, é o registro do ato complexo pelo TCDF.

49. Ademais, faz-se necessário que seja autorizado, de imediato, a realização, pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal, de estudos especiais sobre a matéria objeto do § 4º do artigo 178 da LC nº 840/2011, ante a necessidade de se deliberar acerca da aplicabilidade da **decadência** aos atos sujeitos a registro pelo Tribunal.

50. Por fim, registre-se que o atraso na instrução dos autos decorreu de empecilhos técnicos e administrativos: **a)** trabalhos relativos ao redesenho da estrutura organizacional deste TCDF, que culminou na publicação da Resolução nº 228/2011, publicada no DODF de 17/02/2012, republicada no DODF de 14/03/2012; **b)** reforma no prédio anexo ao TCDF; e **c)** reinstrução dos autos por conta da publicação da Lei Complementar nº 840/2011.

Com essas considerações, manifesta-se, em essência, pelo conhecimento da consulta formulada pelo Sr. Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal, tendo em conta o atendimento dos requisitos legais e regulamentares previstos no art. 194 da Resolução-TCDF nº 38/90, bem como por responder àquela unidade que o Tribunal mantém o entendimento, constante da Decisão nº 1.675/03, sem prejuízo de se aplicar o que deflui da Decisão Normativa TCDF nº 03/11, conforme delineado à fl. 14.

Sugere, por fim, que se autorize, desde já, a realização, pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal, de estudos especiais sobre o alcance e a constitucionalidade do § 4º do art. 178 da LC nº 840/11, ante a necessidade de se deliberar acerca da aplicabilidade da decadência aos atos sujeitos a registro pelo Tribunal.

O Ministério público, conforme o Parecer nº 541/12 - DA, alinha-se à proposta do corpo instrutivo, sem prejuízo do que vier a ser decidido nos estudos sugeridos na instrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Fls.: 42

Proc.: 905/11

Rubrica

É o Relatório.



VOTO

Os autos cuidam de consulta formulada pelo titular da Secretaria de Estado de Educação, acerca do exercício do Controle Externo relativo a atos praticados no âmbito da Administração há mais de 5 (cinco) anos e que geraram efeitos favoráveis aos destinatários, atingidos, em princípio, pela decadência prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/99, recepcionada pela Lei Distrital nº 2.834/01.

A Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Educação, por meio do parecer técnico-jurídico, entendeu possível a revisão de atos de aposentadoria, praticados por erro de interpretação da norma legal, até cinco (5) anos após a decisão do Tribunal de Contas, dispensando-se a restituição do indébito se comprovada a boa-fé do interessado.

Posteriormente, os autos foram encaminhados à Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

O Procurador que subscreveu o Parecer nº 130/09 – PROPES/PGDF, na essência, após citar decisões prolatadas pelo TCU e TCDF, concluiu que *“a Administração não pode reconhecer espontaneamente a decadência em relação aos atos que se sujeitam à fiscalização pelos Tribunais de Contas, sob pena de esvaziamento da sua competência constitucional fixada no art. 71 da Carta Magna”*.

Assim, o nobre Procurador do Distrito Federal entende que o Tribunal pode, no uso de sua função constitucional, determinar a retificação de ato ilegal, com a supressão da parcela indevida, independentemente do disposto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, mas com a dispensa da devolução das verbas percebidas indevidamente, em caso de boa-fé do servidor.

Referido parecer, apesar de aprovado pela chefia imediata da Procuradoria de Pessoal, deixou de ser chancelado pela Procuradora-Geral Adjunta do Distrito Federal, ao amparo de recentes julgados do Supremo Tribunal Federal, no sentido de a contagem do prazo decadencial começar a fluir com o registro pelo Tribunal de Contas dos atos de aposentadorias, reformas e pensões, mas com a observação de ser imprescindível, após ultrapassado o quinquênio legal, que a Corte oportunize ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa, antes de qualquer alteração no respectivo ato.

Na análise da matéria, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal, preliminarmente, após asseverar que a consulta trata sobre matéria de competência fiscalizatória deste Tribunal, prevista no art. 194 da Resolução nº 38/90 - RI/TCDF, além de preencher os requisitos de admissibilidade, visto que foi formulada por autoridade competente, versa sobre direito em tese, foi delimitado o objeto e veio acompanhada de Informação Jurídica e de manifestação da PGDF, sugere o seu conhecimento.



Na análise de mérito, a instrução ressalta, inicialmente, que a finalidade da presente consulta é conferir uniformização de procedimentos no âmbito dos órgãos e unidades jurisdicionadas integrantes do complexo administrativo do Distrito Federal, quanto ao trato da matéria relativa à aplicação do instituto da decadência.

Ressalta que o entendimento atual sobre a matéria continua a ser o mesmo proferido no Processo nº 497/02, por meio da Decisão nº 1.675/03, em que se considerou a inaplicabilidade do art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99, quanto a obstar o exercício do Controle Externo na análise dos processos de aposentadorias, reformas e pensões, sem embargo do contraditório e da ampla defesa, conforme estabelecido no Processo nº 22.360/07, onde foi exarada a Decisão nº 6.559/11, definindo o teor do § 1º do art. 1º da Decisão Normativa nº 3/11¹, que disciplina a audiência de interessados nos processos em curso no TCDF.

Anota, entretanto, manifestação divergente ao acima citado, tais como a Decisão nº 4.405/10, proferida no Processo nº 3.586/97, e a Decisão nº 3.577/11, exarada no Processo nº 4.111/96, que não retratam a jurisprudência prevalecente do TCDF, por reconhecerem os efeitos da decadência prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/99, trazendo, como consequência, o afastamento da glosa de vantagens auferidas há mais de 5 (cinco) anos.

Noticia, ainda, o advento da Lei Complementar nº 840/11², que instituiu o regime jurídico dos servidores públicos civis da administração direta, autárquica e fundacional e dos órgãos relativamente autônomos do Distrito Federal, que, no art. 178, § 4º, se referiu à aplicação do instituto da decadência aos atos sujeitos a registro pelo TCDF.

Assim, considerando que referido dispositivo legal viabiliza diversas interpretações, atinge a competência constitucional do Tribunal de Contas, além de citado artigo possibilitar a arguição de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, já que a competência de propositura do projeto de lei seria exclusiva deste Tribunal, o órgão instrutório se manifesta no sentido de

¹ DODF de 16.12.11 e de 03.02.12.

² Art. 178. A administração pública deve rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

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

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

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

§ 4º No caso de **ato sujeito a registro pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, o prazo de que trata o § 2º começa a ser contado da data em que o processo respectivo lhe foi encaminhado.** (grifo da Divisão de Fiscalização de Pessoal - TCDF)



que a Corte autorize a realização de estudos especiais sobre o seu alcance e sua constitucionalidade.

Sobre esse assunto, deixa de apresentar o exame neste momento, haja vista que a referida norma não foi objeto de deliberação, além de o Tribunal ter decidido que não cabe o exame de constitucionalidade de lei em processos de consulta, nem suporta controle abstrato da norma, a não ser para decidir a aplicação no caso concreto.

Nesse contexto, a Divisão de Fiscalização de Pessoal conclui que o entendimento firmado foi no sentido de que, no exercício do Controle Externo, para efeito de apreciação, para fim de registro, da legalidade de aposentadoria, reforma e pensão, e respectiva revisão que altere o fundamento legal, o termo *a quo* do prazo decadencial é o registro do ato complexo por este Tribunal, conforme já assentado nas Decisões nºs 1.313/07, 7.959/09 e 3.704/11, devendo oportunizar ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa, em homenagem à estabilidade das relações jurídicas, segundo posição firmada pelo STF, caso os atos, físicos ou eletrônicos, tenham sido recebidos pelo TCDF há mais de cinco anos da data da constatação de irregularidade, cuja correção implique efeito desfavorável ao servidor.

O Ministério público, conforme o Parecer nº 541/12 - DA, alinha-se à proposta do corpo instrutivo, sem prejuízo do que vier a ser decidido nos estudos sugeridos na instrução, acerca do art. 178, § 4º, da Lei Complementar nº 840/11.

Penso que a questão foi devidamente debatida. Nesse caso, alinho-me às considerações trazidas na instrução da SEFIPE, que contaram com a aquiescência do Ministério Público, as quais adoto como razões de decidir, VOTANDO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I - conheça da consulta formulada pelo Sr. Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal, em face do atendimento dos requisitos legais e regulamentares, consoante o disposto no art. 194 da Resolução-TCDF nº 38/90;
- II - responda à jurisdicionada que o Tribunal mantém o entendimento, constante da Decisão nº 1.675/03, que considera inaplicável o art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99, recepcionada pela Lei nº 2.834/01, quanto a obstar o exercício do controle externo a cargo deste Corte, sem prejuízo de se aplicar o que deflui da Decisão Normativa TCDF nº 03/11, no sentido de oportunizar, preliminarmente, ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa, desde que, no momento da apreciação, para fim de registro, da legalidade da concessão de aposentadoria, pensão e reforma, e respectiva revisão que altere o



fundamento legal, verifique-se que o correspondente ato, físico ou eletrônico, tenha sido recebido pelo Tribunal há mais de cinco anos da data da constatação da irregularidade, cuja correção afete-lhe os interesses;

- III - autorize, com a maior brevidade, a realização, pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal, de estudos especiais sobre o alcance e a constitucionalidade do § 4º do art. 178 da LC nº 840/11, ante a necessidade de se deliberar acerca da aplicabilidade da decadência aos atos sujeitos a registro pelo Tribunal;
- IV - dê ciência da decisão que vier a ser proferida nestes autos ao órgão consulente e aos demais jurisdicionados do complexo administrativo do Distrito, por ser assunto afeto a essas pastas;
- V - autorize o arquivamento do feito e a devolução dos autos apensos à origem.

Sala das Sessões, de outubro de 2012.

ANILCÉIA MACHADO
Conselheira-Relatora