

PROCESSO Nº 30771/12

ÓRGÃO DE ORIGEM: Tribunal de Contas do Distrito Federal.

ASSUNTO: **Estudos Especiais.**

EMENTA: Estudos Especiais determinados pelo item III da Decisão 5417/12 (Processo 905/11). Atuação do TCDF. Atos sujeitos a registro. Instituto da decadência. Entendimento do STF. Súmula Vinculante 3. Art. 178, § 4º, da LC 840/11. Inaplicabilidade.

Senhor Secretário:

Na apreciação do Processo nº 905/11, o Tribunal prolatou a Decisão nº 5417/12, de seguinte teor:

I - conhecer 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;

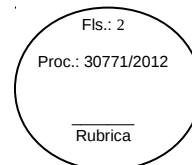
II - responder à jurisdicionada que o Tribunal mantém o entendimento, constante da Decisão nº 1.675/03, que considera inaplicável o art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99, recepcionada pela Lei nº 2.834/01, quanto a obstar o exercício do controle externo a cargo desta Corte, sem prejuízo de se aplicar o 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 - autorizar, 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 - dar ciência desta decisão ao órgão consulente e aos demais jurisdicionados do complexo administrativo do Distrito Federal, por ser assunto afeto a essas pastas;

V - autorizar o arquivamento do feito e a devolução dos autos apensos à origem.

2. O presente processo foi constituído com vista ao exame da matéria a que se reporta o item III da Decisão nº 5417/12. Para tal desiderato, preliminarmente impõe-se trazer à colação as disposições legais em questão, comparativamente com a legislação anterior:



LC nº 840/11
CAPÍTULO VI
DO DIREITO DE PETIÇÃO

(...)

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

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

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

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

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

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

Lei nº 9.784/99
Lei-DF nº 2.834/01

CAPÍTULO XIV
DA ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO E
CONVALIDAÇÃO

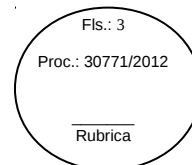
Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

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.

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

(Art. 54) § 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.



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

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

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

Constituição Federal de 1988

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

(...)

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

(...)

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

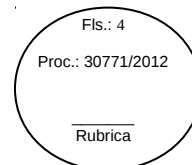
LODF

Art. 75. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta dos Deputados da Câmara Legislativa e receberão numeração distinta das leis ordinárias.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, constituirão leis complementares, entre outras:

I – a lei de organização do Tribunal de Contas do Distrito Federal;

(...)



Art. 86. Lei complementar do Distrito Federal disporá sobre a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas, podendo dividi-lo em câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício de suas funções e na descentralização dos seus trabalhos.

LOTCDF

Art. 4º É da competência exclusiva do Tribunal de Contas do Distrito Federal:

(...)

VII – elaborar e propor à Câmara Legislativa outros projetos de lei de seu interesse.

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

7. A propósito, cumpre reprimir o disposto no art. 84 da LC nº 13/96, que veda a inclusão em texto legal de matérias estranhas a seu objeto¹.

8. É certo que a duração razoável do processo, inclusive os que se referem a apreciação de atos sujeitos a registro, é garantia fundamental prevista no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal. Todavia, a concretização de tal mandamento deve obedecer também aos ditames constitucionais pertinentes à organização e ao funcionamento das instituições públicas responsáveis pelas funções do Estado. Nesse mister, vale ressaltar que tramita nesta Corte projeto de lei que visa a alterar a LC nº 01/94 (Processo 261/03), com sugestão de dispositivo para dar aplicação ao que determina o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal.

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

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

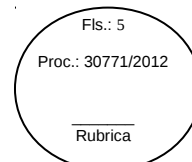
11. Vejam-se seguintes excertos extraídos dos Mandados de Segurança nº 27966 e 30916-STF:

Mandado de Segurança nº 27966

¹ Art. 84. Para a sistematização externa, serão observados os princípios seguintes:

I – (omissis)

II - nenhuma lei conterá matéria estranha a seu objeto ou que a este não esteja vinculado por afinidade, pertinência ou conexão;



O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Os impetrantes voltam-se contra pronunciamentos mediante os quais a Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, no Processo nº 009.261./2005-9 – Acórdãos nº 1.182/2006, 3.052/2008 e 4.991/2008 (folhas 59, 66 e 87) – glosou, em proventos, a incorporação da Unidade de Referência de Preços – URP concernente ao mês de fevereiro de 1989, no total de 26,05%, e determinou a reposição, ao erário, dos valores pagos durante a pendência da apreciação do pedido de reexame e dos embargos declaratórios (folhas 55 e 57). Apontam tratar-se de quantia percebida há mais de dezesseis anos, direito que seria assegurado por meio das Resoluções nº 1.076/93, 1.082/93 e 1.127/93, do Conselho Diretor da Universidade Federal do Maranhão, e de títulos judiciais, decorrentes de reclamações trabalhistas (folhas 119 e 128), cobertos pela preclusão maior (folhas 142 e 144). Daí dizerem insubsistentes as decisões do Tribunal de Contas da União, formalizadas em processos de registro de aposentadorias.

Sustentam a impossibilidade da revisão administrativa, ante o decurso do prazo quinquenal previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99.

(...)

V O T O

SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Ao indeferir a medida acauteladora, fiz ver:

(...)

Quanto ao prazo previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, relativamente à revisão de atos administrativos, os pronunciamentos desta Corte são reiterados no sentido de não ser aplicável a ato complexo como é o da aposentadoria, vale dizer, fica afastado quando se faz em jogo a atuação do Tribunal de Contas da União, iniludivelmente também administrativa, apreciando o cálculo dos proventos da aposentadoria para homologá-la ou não – precedentes: Mandados de Segurança nº 24.997-8/DF, 25.090-9/DF e 25.192-1/DF, relatados pelo Ministro Eros Grau, com acórdãos publicados no Diário da Justiça de 1º de abril de 2005 – os concernentes aos dois primeiros – e 6 de maio de 2005, respectivamente.

É pacífico o entendimento do Supremo no tocante à inaplicabilidade do artigo 54 da Lei nº 9.784, de 1999, ante a precariedade do ato de aposentadoria formalizado na origem. (g.n.)

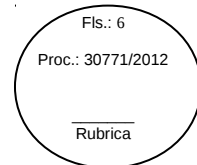
Precedentes: Mandados de Segurança nº 30.916, relatora ministra Cármen Lúcia.

No mesmo sentido do posicionamento aqui defendido, foi o voto da Min. Carmem Lúcia ao apreciar o Mandado de Segurança nº 30.916 – DF (decisão proferida em 22.05.2012):

Mandado de Segurança nº 30916

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Angela Maria Pinto Dantas Cunha, em 30.9.2011, contra decisões proferidas pela 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União, que teria julgado indevidos a incorporação de 2/10 de FC-09 e o recebimento da "opção 70% FC-09",



porque a concessão dessas vantagens teria tomado por base o cargo ocupado no período de 14.3.1975 a 29.4.1981, o qual não seria cargo em comissão, mas cargo isolado de provimento efetivo (Acórdãos n. 2328/2010, 1938/2011 e 3493/2011).

O caso:

2. A Impetrante relata ser “beneficiária de pensão estatutária, instituída pelo ex-servidor do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região, Sr. José de Souza Vieira Lima, falecido em 18/11/2000. Nos termos da Portaria n. TRT5-1216/2005, publicada no Diário Oficial da União em 02/12/2005, tendo como base o processo nº 952.01.0023-35, foi concedida a pensão vitalícia à Pensionista, à base de 100% (cem por cento) dos proventos do Sr. José de Souza Vieira Lima, a partir de 18/11/2000, data em que ocorreu o óbito, com a posterior confecção do Título de Pensão n. 32/2006” (fl. 2). Alega que, “no dia 13/08/2010, fora (...) notificada, por meio do seu procurador (doc. anexo), do inteiro teor do Acórdão nº 2328/2010, proferido pela 1ª Câmara do TCU, que determinou a exclusão das parcelas relativas à incorporação de 2/10 de FC-09 e da opção de 70% de FC-09 nos proventos da pensão estatutária então deferida. (...). Em cumprimento à retromencionada decisão, o TRT-5ª Região excluiu as referidas parcelas na folha de pagamento do mês de agosto de 2010 (doc. anexo). Ressalte-se que a exclusão das referidas parcelas culminou numa perda de aproximadamente 40% do valor da pensão percebida” (fl. 3).

VOTO

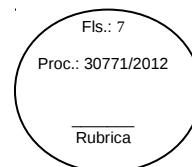
A SENHORA MINISTRA CARMEN LÚCIA – (Relatora):

1. O que se põe em foco no presente mandado de segurança é se teria decorrido o prazo decadencial, previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, para a 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União apreciar a legalidade do ato de concessão inicial da pensão recebida pela ora Impetrante, em razão do falecimento de José de Souza Vieira Lima em 18.11.2000.

2. O Tribunal de Contas da União julgou indevida a incorporação de 2/10 de FC-09 e o recebimento da “opção 70% FC-09”, porque a concessão dessas vantagens teria tomado por base o cargo ocupado no período de 14.3.1975 a 29.4.1981, o qual não seria cargo em comissão, mas cargo isolado de provimento efetivo.

A Impetrante argumenta que deveriam ser aplicados os efeitos da decadência previstos no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 à decisão do Tribunal de Contas da União ora impugnada, pois teriam “decorridos mais de 5 (cinco) anos do início da vigência da Lei nº 9.784/99. Em outras palavras, a decisão do TCU que determinou a exclusão das parcelas ‘opção’ e ‘décimos’ do cálculo dos proventos da Impetrante foi atingida pela decadência, uma vez que foi proferida após o quinquênio legal” (fl. 14).

Diferentemente do que argumenta a Impetrante, seu ato de pensão não consubstancia ato jurídico perfeito. Este Supremo Tribunal decidiu que não se aplica o art. 54 da Lei n. 9.784/1999 aos processos em que o Tribunal de Contas da União exerce sua competência constitucional de controle externo, pois a concessão da aposentadoria é ato jurídico complexo que se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas. (g.n.)



12. É bem verdade que a Lei nº 9784/99 não carrega norma de mesmo teor do que estabelece o art. 178, § 4º, da LC nº 840/11. Mas também é certo, em nosso sentir, que tal inovação não tem o condão de alterar o entendimento do STF sobre o tema.

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

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

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

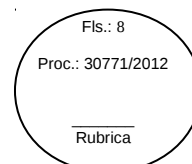
16. O colendo STF, como já se disse, considera inaplicável ao exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas o prazo decadencial de que trata o art. 54 da Lei nº 9784/99.

17. De tal conclusão em nada se afastou esta Corte, consoante se extrai da Decisão nº 1675/03 (Processo nº 497/02), ratificada pela Decisão nº 1424/04 (Processo nº 5528/95) e agora mantida pela Decisão nº 5417/12 (Processo nº 905/11).

18. Aliás, este último *decisum* bem delineia o procedimento cabível na hipótese de o ato sujeito a registro ter sido encaminhado ao Tribunal há mais de cinco anos, verbis:

II - responder 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 desta 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; (g.n.)

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



20. Afora o referido § 4º, as demais disposições legais trazidas pelos arts. 178 e 179 LC nº 840/11 em muito repetem o que dispunha a Lei nº 9784/99.

21. Ocorre que, se para os atos sujeitos a registro há a devida orientação quanto aos prazos aplicáveis ao Controle Externo, o mesmo não pode ser dito das inúmeras providências adotadas diariamente pela Administração e que, por ausência de disposição legal, não se submetem ao crivo do Tribunal como parte do processo de formação do ato administrativo. Nesse sentido, também não há falar-se em prazo de cinco anos para que o Tribunal fiscalize todos os atos administrativos praticados pela Administração Pública distrital na área de pessoal, posto que tal fato significaria, em verdade, esvaziamento das competências constitucionais previstas no art. 71, III, da Constituição Federal, ante a impossibilidade de se exercer o controle externo nesses moldes.

22. Ademais, como já mencionado, considera-se inaplicável o art. 54 da Lei nº 9.784/99 quanto a obstar o exercício do Controle Externo.

23. Não há, portanto, nenhum fato novo que justifique a mudança de entendimento sobre o assunto, considerando-se que os dispositivos previstos no *caput* e nos §§ 1º a 3º do art. 178 da LC nº 840/11 apenas repetem o que dispunha a Lei nº 9.784/99 sobre o assunto.

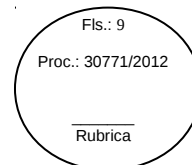
24. Não sendo esse o direcionamento a ser seguido pelo Tribunal, pugna-se pela devolução autos a esta SEFIPE para desenvolver novos estudos acerca da multiplicidade dos efeitos resultantes da aplicação do instituto da decadência sobre os atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadoria, reforma e pensão, bem como sobre os atos administrativos que conferem vantagens aos servidores públicos do Distrito Federal (v.g. ATS, transposição de cargos, incorporação de gratificações e adicionais etc).

25. Para finalizar, considerando-se a natureza e a extensão dos efeitos do disposto no art. 178 da LC nº 840/11, mostra-se oportuno destacar que, obviamente, a discussão ora em andamento diz respeito exclusivamente ao exercício da competência do Tribunal na área de fiscalização de pessoal, em relação às carreiras alcançadas pela LC nº 840/11, sem interferência, portanto, em quaisquer outras áreas de atuação do controle externo.

26. Registro que o Auditor Valter Oliveira Reis, Mat. nº 382-4, deixou de assinar a presente informação por estar no gozo de licença prêmio por assiduidade.

27. Pelo exposto, seguindo-se o direcionamento apontado anteriormente, de que são inaplicáveis às atividades do Tribunal de Contas as disposições legais constantes do art. 178 da LC nº 840/11, sugere-se:

- I) considerar atendida a determinação constante do item III da Decisão nº 5417/12;
- II) em observância ao disposto no art. 178 da LC nº 840/11, definir os seguintes parâmetros para o exercício das



competências do Tribunal na área de fiscalização de pessoal:

- a) o disposto no § 4º do art. 178 da LC nº 840/11 não guarda conformidade com as normas previstas nos arts. 75 e 96, I da Constituição Federal, nos arts. 75, I, e 86 da LODF, e no art. 4º, VII, da LOTCDF, por tratar de matéria própria da LOTCDF, cuja iniciativa compete exclusivamente ao Tribunal, bem como vai de encontro ao entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que os atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensão, e respectivas revisões que lhes alterem o fundamento legal, constituem atos complexos que somente se completam com o registro pelo Tribunal de Contas, consoante Súmula Vinculante 3 e Mandados de Segurança 24.448, 25.116, 25403 e 25.552-STF;
- b) considerando-se que os dispositivos previstos no *caput* e nos §§ 1º a 3º do art. 178 da LC nº 840/11 apenas repetem o que dispunha a Lei nº 9.784/99, sobre o que o Tribunal já se manifestou em diversas oportunidades, e que o estabelecimento do prazo de cinco anos para que o Tribunal fiscalize todos os atos administrativos praticados pela Administração Pública distrital na área de pessoal, implica, em verdade, esvaziamento das competências constitucionais previstas no art. 71, III, da Constituição Federal, ante a impossibilidade de se exercer o controle externo nesses moldes, deve prevalecer também em relação ao *caput* e aos §§ 1º a 3º do art. 178 da LC nº 840/11 o entendimento veiculado na Decisão nº 1675/03 (Processo nº 497/02), ratificada pela Decisão nº 1424/04 (Processo nº 5528/95) e agora mantida pela Decisão nº 5417/12 (Processo nº 905/11);

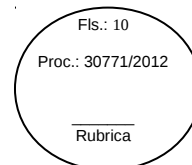
III) autorizar o arquivamento do feito.

À consideração superior.

Brasília, 14 de dezembro.

Valter Oliveira Reis
Auditor de Controle Externo
Mat. nº 382-4

Jonato de Mesquita Silva
Auditor de Controle Externo
Mat. nº 1318-8



De acordo.

Ao Senhor Secretário.

Luiz Alexandre Neves Lopes
Divisão de Atos de Concessão

Carlos Eduardo Benício Araújo
Divisão de Atos de Admissões

André Vitor Lopes
Divisão de Fiscalização de Pessoal

José Roberto Alcuri Junior
Divisão de Acompanhamento

Senhor Presidente,

De acordo com o despacho supra, submeto os autos à elevada consideração de Vossa Excelência, nos termos do art. 1º, inciso II, "c", da Resolução nº 140, de 13 de dezembro de 2001, com a redação dada pela Resolução nº 174, de 16 de maio de 2006.

Brasília-DF, em 14 de dezembro de 2012.

Sebastião Cal de Miranda
Secretário de Fiscalização de Pessoal