

Processo: 1098505
Natureza: INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA
Suscitante: Daniel de Carvalho Guimarães, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Procedência: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Processo referente: 1072537, Representação proposta pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

TRIBUNAL PLENO – 19/5/2021

INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. DECADÊNCIA. MARCO INICIAL. APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO. TRIBUNAL DE CONTAS. EXISTÊNCIA DE NORMA ESPECÍFICA NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS ACERCA DO TEMA. INCIDENTE ADMITIDO. MARCO INICIAL DA CONTAGEM DO PRAZO DECADENCIAL DAS APOSENTADORIAS, REFORMAS E PENSÕES: DA DATA DA CONCESSÃO, DA DATA DA PUBLICAÇÃO DO ATO CONCESSÓRIO OU DA DATA DE CHEGADA DO PROCESSO AO TRIBUNAL DE CONTAS, TESE FIRMADA PELO STF NO TEMA 445.

- 1 - Reconhecida a existência de divergência nas decisões desta corte relativamente à matéria em análise pelo relator.
- 2 - Controvérsia acerca do marco inicial para contagem do prazo decadencial do benefício de aposentadoria, reforma e pensão, quais sejam a data da concessão, a data da publicação do ato de concessão ou da data de entrada do processo no tribunal de contas, tese firmada pelo STF no Tema 445.
- 3 - Incidente acolhido.
- 4 - Adoção da data da publicação como marco inicial para a contagem do prazo decadencial da concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) dispensar, em questão de ordem, o encaminhamento dos autos ao *Parquet*, conforme previsão do art. 224, § 1º, do Regimento Interno;
- II) admitir o presente Incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao Tribunal, uma vez preenchidos os requisitos regimentais;
- III) considerar, no mérito, que o marco inicial para a contagem do prazo decadencial das aposentadorias, reformas e pensões apreciadas por este Tribunal é a data da publicação do ato concessório dos benefícios;

- IV) determinar a criação de grupo de estudos, com a participação de representantes da Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, do Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência Suricato, do Comitê de Gestão Integrada dos Sistemas de Controle Externo, criado pela Portaria n. 22/PRES/2021, dos Gabinetes de Conselheiros e Conselheiros Substitutos, para que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, sejam apresentadas à Presidência desta Casa propostas de ações de acompanhamento e fiscalização com sugestões de encaminhamentos, prioritariamente no formato eletrônico, dos *gaps* significativos entre a data de concessão dos atos sujeitos a registro e a data de publicação, mais, entre as datas de publicação e de envio do ato a este Tribunal, avaliando-se, outrossim, a possibilidade de integração entre as informações lançadas no CAPMG e no Fiscap para as finalidades ora propostas, com o objetivo precípuo de se garantir o exercício da competência constitucional atribuída a esta Casa, por força do art. 71, inciso III, da Constituição da República e do art. 76, inciso VI, da Constituição do Estado de Minas Gerais, sem se descuidar, todavia, da observância do princípio da segurança jurídica, garantidor da estabilidade das relações jurídicas, da confiança e da boa-fé dos administrados, esteio do instituto da decadência, nos termos do voto do Conselheiro Sebastião Helvecio, encampado pelo Relator;
- V) determinar que sejam aplicadas as disposições do art. 224, § 1º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de maio de 2021.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente

WANDERLEY ÁVILA
Relator

(assinado eletronicamente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 14/4/2021

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado pelo Procurador Daniel de Carvalho Guimarães do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos autos da Representação nº 1.072.537, para adoção do entendimento uniformizador do marco inicial da contagem do prazo decadencial das aposentadorias, reformas e pensões apreciadas pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais como sendo a data da publicação dos respectivos atos de concessão dos benefícios.

A representação tem como objeto os atrasos no envio das aposentadorias e pensões pela Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e está sob a relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

Após suscitado o incidente, este foi a mim distribuído por determinação do Presidente, tendo em vista que o relator da representação não detinha assento no plenário.

É o relatório no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. QUESTÃO DE ORDEM

O fato de ser o MPTC o suscitante do incidente de uniformização afasta a necessidade do encaminhamento dos autos para parecer, tendo em vista que não traria qualquer elemento novo a apreciação do feito, tal como decidido no processo nº 1.084.306, sessão de 27/01/2021, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz, *verbis*:

REPRESENTAÇÃO. AFETAÇÃO DA MATÉRIA AO TRIBUNAL PLENO. MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. ATUAÇÃO COMO INTERVENIENTE – FISCAL DA LEI. ENTENDIMENTO FIXADO. INCABÍVEL MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DO MPTCE EM REPRESENTAÇÃO POR ELE MESMO FEITA AO TRIBUNAL. Em razão do disposto nas regras do inciso IX do art. 32 da Lei Orgânica e da alínea “d” do inciso IX do art. 61 do Regimento Interno, não é cabível manifestação conclusiva do MPTCE em representação por ele mesmo feita ao Tribunal.

Por essa razão, dispensei o encaminhamento dos autos ao *Parquet*, conforme predição do art. 224, § 1º, do Regimento Interno, e requeri a marcação de pauta.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Também acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

II.2 - ADMISSIBILIDADE

O incidente foi suscitado por autoridade competente, conforme previsão contida no art. 223, *caput*, Regimento Interno, enquanto a peça inicial apresenta decisões conflitantes que demonstram seu cabimento.

Segundo o Suscitante, mesmo com a normatização – IN/TCE nº 03/2021, foram consolidados entendimentos dissonantes no TCEMG, conforme se verifica nos processos de aposentadoria nºs 1.021.841, 1.045.455, 889.954, 929.261, 1.063.056 e 933.337, nos quais considerou-se como data da concessão das aposentadorias a publicação do ato de aposentadoria, sendo o marco inicial para a contagem do prazo da decadência, diferente do que determina a referida instrução normativa, enquanto nos processos de aposentadoria nºs 917.057, 915.916, 974.774, 1.005.645, 916.570 e 899.287, adotou-se como data da concessão dos benefícios os marcos definidos no art. 4º, da IN nº 03/2011, para a contagem do prazo decadencial. Configurando-se, assim, duas as correntes presentes no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais para definir qual seria a efetiva data da concessão dos benefícios de aposentadoria voluntária, por exemplo, para fins de contagem do prazo decadencial: a data do afastamento preliminar do beneficiário, nos moldes da IN nº 03/2011, ou a data da publicação do ato da aposentadoria.

No que se refere ao precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal acerca do mesmo tema, nos autos do Recurso Extraordinário nº 636.553/RS, não obstante o requerente considerar inadequada a adoção do posicionamento do STF quanto ao marco inicial do prazo decadencial no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais, uma vez que existem normas específicas que tratam do tema que observam o precedente e concretizam os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, amplio o objeto da uniformização a fim de que possa ser dirimida toda e qualquer dúvida relativa à matéria, uma vez que já existem consolidados entendimentos distintos quanto à aplicabilidade da tese, conforme se vê a seguir:

- Aposentadoria nº 1.001.461, apreciada na sessão da Segunda Câmara de 23/7/2020, o Conselheiro Relator Adonias Monteiro considerou que a aplicabilidade da proposição deveria ser examinada após a consolidação da matéria, com o trânsito em julgado do RE nº 636.553;

- Aposentadoria nº 1.035.248, sessão da Segunda Câmara de 13/8/2020, o Conselheiro Relator Victor Meyer afastou o entendimento fixado pelo STF. Naquela oportunidade, considerou que há norma expressa sobre o instituto da decadência no TCEMG, bem como que a constitucionalidade dos respectivos dispositivos legais, objeto da ADI nº 5384, ainda não foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal;
- Aposentadoria nº 1.069.580, na sessão da Segunda Câmara de 13/8/2020, foi aprovado o voto do Conselheiro Wanderley Ávila, que manteve a forma de contagem do prazo decadencial a partir da data da concessão do benefício, sem o enfrentamento do Tema 445 do STF.

Assim, em cumprimento ao disposto no art. 223 do Regimento Interno, têm-se que as decisões do Tribunal de Contas divergem quanto ao marco inicial para aplicação da decadência em três correntes: a) concessão da aposentadoria, b) publicação do ato de concessão ou c) entrada do processo de aposentadoria no tribunal de contas.

Portanto, preenchidos os requisitos regimentais, admito o incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Também acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

II.3 MÉRITO

Primeiramente, cumpre informar que o pedido suscitado foi em decorrência da proposição pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em sede de Representação nº 1.072.537 em face

de diversos gestores da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, considerando o encaminhamento intempestivo de atos de aposentadoria e reforma ao Tribunal de Contas, após o decurso do prazo decadencial de cinco anos, previsto no *caput* do artigo 110-A c/c o parágrafo único do artigo 110-H, ambos da Lei Complementar nº 102/2008.

Diante disso, o Ministério Público de Contas, entendeu ser necessária a uniformização de entendimento pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais sobre o marco inicial da contagem do prazo decadencial nos processos de aposentadoria, reforma e pensão, haja vista a existência de julgados do TCEMG em sentidos diversos, e sobretudo pela superveniência de julgado do Supremo Tribunal Federal acerca da mesma matéria, nos autos do Recurso Extraordinário nº 636.553/RS, mediante acórdãos publicados em 26/5/2020 e 04/02/2021, em sede de repercussão geral Tema 445.

Na exposição de motivos apresentada, argumenta que a decadência é instituto que impõe limite ao poder de autotutela da Administração Pública de revisar seus próprios atos, revogando-os, por motivo de conveniência ou oportunidade, ou anulando-os, quando eivados de vícios que os tornem ilegais e que o seu objetivo é assegurar a estabilidade das relações, a confiança e a boa-fé dos administrados e, em especial, a segurança do ordenamento jurídico. Isto porque a revisão dos atos pela Administração Pública de forma irrestrita, sem limitações, impõe um desrespeito aos preceitos estatuidos pela Constituição da República de 1988, bem como pelo próprio Estado Democrático de Direito.

Cita os artigos 54 da Lei Federal nº 9.784/1999¹ e 65 da Lei Estadual nº 14.184/2002² que dispõem que decai em cinco anos o direito à Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má-fé, bem como cita o Enunciado da Súmula nº 105 deste Tribunal, apreciado no Incidente de Uniformização n. 724.637³, e, ainda, os artigos 110-A e 110-H da Lei Complementar n. 102/2008⁴ – Lei Orgânica do TCEMG, que assim dispõem:

Art. 110-A – A prescrição e a decadência são institutos de ordem pública, abrangendo as ações de fiscalização do Tribunal de Contas. Parágrafo único – O reconhecimento da prescrição e da decadência poderá dar-se de ofício pelo relator ou mediante provocação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ou requerimento do responsável ou interessado.

Art. 110-H – Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que interrompem ou suspendem a prescrição.

Parágrafo único – Nas aposentadorias, reformas e pensões concedidas há mais de cinco anos, bem como nas admissões ocorridas há mais de cinco anos, contados da data de

¹ Lei Federal nº 9.784/1999 - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal

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.

² Lei Estadual nº 14.184/2002 - Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual

Art. 65 – O dever da administração de anular ato de que decorram efeitos favoráveis para o destinatário decai em cinco anos contados da data em que foi praticado, salvo comprovada má-fé.

§ 1º – Considera-se exercido o dever de anular ato sempre que a Administração adotar medida que importe discordância dele.

§ 2º – No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência será contado da percepção do primeiro pagamento.

³ TCEMG. Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 724.637. Tribunal Pleno. Conselheiro Relator Eduardo Carone. Sessão de 13/6/2007.

⁴ Artigos acrescentados pelo art. 9º da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011.

entrada do servidor em exercício, o Tribunal de Contas determinará o registro dos atos que a administração já não puder anular, salvo comprovada má-fé.

Informa que a legislação específica mineira estabelece que o termo inicial para a contagem do prazo da decadência nos processos de competência do TCEMG, IN nº 03/2011, é a data da concessão das aposentadorias, reformas e pensões e que definiu, para fins de direito, os referidos marcos da seguinte forma:

Art. 4º Para fins de direito, considerar-se-á como data da concessão efetiva dos benefícios referidos no caput do art. 2º

I - Aposentadoria:

- a) a data do afastamento preliminar ou outra definida em lei; a data em que se deu publicidade ao ato, caso o servidor aguarde em exercício, se voluntária;
- b) a data da inspeção médica ou outra data definida em lei, se por invalidez;
- c) a data em que o servidor completar setenta anos de idade ou o dia seguinte, nos termos da legislação específica, se compulsória;
- d) a data fixada em decisão judicial transitada em julgado.

II - Reforma:

- a) a data do requerimento da reforma, se voluntária;
- b) a data do laudo conclusivo emitido pela junta médica, se por incapacidade física;
- c) o dia seguinte àquele em que o militar atingir a idade limite de permanência na reserva, 65 ou 70 anos, conforme o disposto no art. 141 da Lei n. 5.301/69;
- d) a data da ata de exclusão, se for reforma compulsória por incapacidade moral ou profissional;
- e) a data fixada em decisão judicial transitada em julgado.

III - Pensão:

- a) a data do falecimento do segurado;
- b) a data do requerimento, nos termos de legislação específica;
- c) a data fixada em decisão judicial transitada em julgado;
- d) outra data, nos termos da legislação específica.

Salienta que, paralelamente à configuração jurisprudencial do TCEMG, em 19/2/2020, no julgamento do RE nº 636.553/RS, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para a apreciação dos atos concessórios a contar da chegada do processo à Corte de Contas:

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. (Grifei)

E que, na oportunidade, foi aprovado o voto do Ministro Relator Gilmar Mendes que manteve o entendimento jurisprudencial do STF de que a aposentadoria corresponderia a um ato administrativo complexo que somente se aperfeiçoaria após o julgamento de legalidade pelo Tribunal de Contas. Nessa linha, o Ministro afastou a aplicabilidade do art. 54, da Lei nº 9.784/1999, no tocante à decadência, e, paralelamente, concluiu que seria necessário fixar prazo para que os Tribunais de Contas exercessem o seu dever constitucional, adotando, por analogia, com fundamento no art. 4º da LINDB⁵ o prazo indicado no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932⁶.

Tendo sido negado provimento ao recurso extraordinário, interposto pela União Federal em desfavor do acórdão proferido pelo TRF-4ª Região, que reconheceu a decadência do poder-dever da Administração de anular seus próprios atos, no caso em que o TCU considerou ilegal o ato de concessão de aposentadoria sete anos após a chegada dos autos àquela Corte.

O acórdão proferido no RE nº 636.553/RS foi publicado em 26/5/2020, na Ata nº 75/2020, DJe nº 129/2020, e, em 18/6/2020, a União Federal opôs Embargos de Declaração, o qual também restou rejeitado.

Como visto alhures, o suscitante demonstra as divergências de posicionamento quanto ao marco inicial da decadência e ainda acrescenta, que tramita no Tribunal de Contas projeto de alteração da referida instrução normativa, objeto do Assunto Administrativo – Ato Normativo nº 1.071.582.

Conclui o suscitante, portanto, que a controvérsia jurídica quanto à aplicação do instituto da decadência nos processos de aposentadoria, reforma e pensão, no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais, notadamente o seu marco inicial para contagem do prazo de 5 anos, ainda persiste, devendo ser objeto de uniformização de jurisprudência, sobretudo diante da superveniência de julgado do Supremo Tribunal Federal acerca do mesmo tema, nos autos do Recurso Extraordinário nº 636.553/RS.

Acrescenta que no entendimento daquele Ministério Público de Contas de Minas Gerais, o marco inicial da contagem do prazo decadencial dos atos de concessão dos benefícios deve ser a data de publicação, quando se tornam exteriorizados, surtindo efeitos concretos no mundo jurídico em consonância com os entendimentos exarados nos processos de aposentadoria nºs 1.021.841, 1.045.455, 889.954, 929.261, 1.063.056 e 933.337, já citados anteriormente.

Ademais, argumenta que a publicidade dos atos da Administração Pública é condição de eficácia e validade destas ações e para que um ato administrativo se torne completo e perfeito, é indispensável o conhecimento inequívoco da sociedade, não restando dúvida quanto à necessidade de publicação do ato de aposentadoria para que se dê início à contagem dos prazos de decadência dos respectivos atos concessórios, considerando que é o momento em que o ato surtirá efeitos ao beneficiário.

Frisa, ainda, que o Estado de Minas Gerais possui legislação específica acerca da decadência, concretizando assim os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima do administrado, que também serviram de fundamento para o Supremo Tribunal Federal

⁵ Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

⁶ 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

reconhecer, nos autos do RE nº 636.553/RS, que existe prazo para o Tribunal de Contas registrar os atos de pessoal, evitando que isso ocorra a seu tempo e modo.

Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002 – Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual

CAPÍTULO XVI

Da Anulação, da Revogação e da Convalidação

Art. 64 – 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. 65 – O dever da administração de anular ato de que decorram efeitos favoráveis para o destinatário decai em cinco anos contados da data em que foi praticado, salvo comprovada má-fé.

§ 1º – Considera-se exercido o dever de anular ato sempre que a Administração adotar medida que importe discordância dele.

§ 2º – No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência será contado da percepção do primeiro pagamento.

Art. 66 – Na hipótese de a decisão não acarretar lesão do interesse público nem prejuízo para terceiros, os atos que apresentarem defeito sanável serão convalidados pela Administração.

Recurso Extraordinário n. 636.553/RS – Supremo Tribunal Federal Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, o Tribunal de Contas da União está sujeito 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 àquela Corte.

O Procurador reforça que a Constituição do Estado de Minas Gerais, por decorrência da Emenda Constitucional nº 78/2007, estabelece em seu §7º do artigo 76 que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, nos termos da legislação em vigor”.

Art. 76 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete: (...)

§ 7º - O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, nos termos da legislação em vigor.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 78, de 5/10/2007.)

(Vide art. 118 da Lei Complementar nº 102, de 17/1/2008.)

Observa, ainda, que a adoção da legislação do Estado de Minas Gerais atende ao posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal naquele julgado, considerando sobretudo o fato de que a jurisprudência formada pelo Supremo naquela oportunidade decorreu da ausência de legislação específica sobre a decadência no âmbito federal, atinente ao Tribunal de Contas da União e que por lógica, caberia a aplicação do julgado do Supremo Tribunal Federal apenas aos Estados em que também não se verifica a presença de legislação específica sobre a decadência, o que não é o caso do Estado de Minas Gerais.

Ressalta que o próprio Tribunal de Contas de Minas Gerais também possui regramento específico sobre o tema, disposto nos artigos 110-A e 110-H da Lei Complementar nº 102/2008 – Lei Orgânica do TCEMG.

Destaca que a compatibilidade entre a legislação mineira e o precedente firmado pelo STF, salientado pelo Conselheiro Substituto Victor Meyer, no julgamento dos autos da

Aposentadoria nº 1.035.248, na Sessão da Segunda Câmara do dia 13/8/2020, pendente ainda de julgamento ADI nº 5384, não existindo decisão pela inconstitucionalidade dos mencionados artigos da LC nº 102/2008, ou seja, encontram-se plenamente vigentes, devendo ser observados e respeitados no âmbito do Tribunal de Contas, em razão dos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica.

Por fim considera inadequada a adoção do posicionamento do Supremo Tribunal Federal quanto ao marco inicial do prazo decadencial no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais, quando já se tem normas específicas que tratam do tema que observam o precedente e concretizam os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.

Desta forma, o Ministério Público de Contas requer a adoção do entendimento uniformizador no sentido de que o marco inicial para a contagem do prazo decadencial das aposentadorias, reformas e pensões apreciadas pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais deve ser a data da publicação dos respectivos atos de concessão dos benefícios, em razão da existência de lei específica no âmbito do Estado de Minas Gerais e do próprio Tribunal de Contas acerca do tema.

Pois bem, ao meu ver, conforme citado pelo Procurador em sua peça inicial, ao apreciar aposentadoria nº 1.069.580, na sessão da Segunda Câmara de 13/08/2020, proferi o meu voto pelo registro do ato concessório de aposentadoria, com fundamento no parágrafo único do art. 110-H da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, acrescentado pela LC nº 120/2011; na alínea “c” do inciso I do § 1º do art. 258 da Resolução TCEMG nº 12/2008, por entender que ocorreu o lapso temporal de 5 (cinco) anos da data da concessão efetiva do benefício (26/05/2014), atendendo, portanto, o requisito temporalidade previsto na Súmula TCEMG nº 105/2007.

Posto isso, não resta dúvida, de que até o momento meu entendimento foi por considerar como marco inicial da decadência a concessão do benefício. Contudo, após a decisão do Tema 445 e as manifestações do suscitante entendo que seja hora de rever meu entendimento.

O Ministério Público observou que no mencionado voto não houve o enfrentamento do Tema 445 do STF.

Quanto ao RE nº 636.553/RS – Tema 445, no qual o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para a apreciação dos atos concessórios a contar da chegada do processo à Corte de Contas, entendo, assim como o Ministério Público de Contas, que a jurisprudência formada decorreu da ausência de legislação específica sobre a decadência no âmbito federal, atinente ao Tribunal de Contas da União, o que não se aplica ao Estado de Minas, uma vez que existem os dispostos nos artigos 110-A e 110-H da Lei Complementar nº 102/2008 – Lei Orgânica do TCEMG, razão pela qual não houve enfrentamento do tema.

Nessa toada, é importante trazermos ao lume os efeitos da publicação do ato administrativo. Na visão da doutrina de escol, a publicidade do ato administrativo concede sua perfectibilidade, ou seja, publicar o ato concessivo do benefício é o momento em que se completa seu ciclo de formação, abarcando os três planos: existência, validade e eficácia.

No caso dos benefícios tratados neste incidente não é despidendo lembrar que o ato de publicidade concede ao beneficiário o gozo imediato de seus efeitos, fazendo com que essa publicidade garanta a eficácia do ato administrativo, como se depreende da doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, *verbis*:

O ato administrativo é eficaz quando está disponível para produção de seus efeitos próprios; ou seja, quando o desencadear de seus efeitos típicos não se encontra dependente de qualquer evento posterior (...)

Eficácia, então, é a situação atual de disponibilidade para produção dos efeitos típicos, próprios do ato.⁷

Outro não é o entendimento do ilustre doutrinador português, Diogo Freitas do Amaral: “A ‘eficácia’ é a efetiva produção de efeitos jurídicos, a projeção na realidade da vida dos efeitos jurídicos que integram o conteúdo de um ato administrativo.”⁸

Como a publicidade normalmente ocorre em sentido amplo com a divulgação do ato no órgão oficial, é a publicação a providência que marca a entrada do ato administrativo no mundo jurídico. Não podendo ser outro o marco inicial para se computar o lapso temporal de decadência.

Ademais, o início da eficácia é, em regra, simultâneo com o início da vigência. Em princípio, no momento em que o ato é publicado entra em vigor e, concomitantemente, passa a produzir efeitos. Segundo Odete Medauar, o início da vigência consiste no momento da inserção do ato administrativo no ordenamento jurídico; a entrada em vigor constitui o ponto no tempo que separa o passado do futuro dos efeitos do ato. Orienta-se pela teoria da publicidade segundo a qual o início da vigência do ato depende de divulgação – publicação, notificação, intimação, ciência (inserção no jornal oficial, afixação em local de fácil acesso, notificação pessoal, ciência no próprio expediente) – e não da assinatura, geralmente anterior.⁹

Portanto, fica assim evidenciado que no âmbito do controle externo, o melhor momento para iniciar-se o marco temporal da decadência seja a publicidade, como brilhantemente nos trouxe o suscitante. Ademais, não podemos pensar que a demora da administração em fazer publicar o ato administrativo poderia eximi-la do controle exercido pelo Tribunal de Contas.

O Superior Tribunal de Justiça, no REsp nº 1.513.258-PR¹⁰, ementou o acórdão no sentido de que a demora da administração não poderia afastar o terceiro das consequências positivas que o ato lhe traria. Logo, embora tecnicamente a ausência de publicidade signifique ou a imperfeição ou a ilicitude do ato, no caso de a Administração ser a responsável pela divulgação do ato administrativo, omitindo-se em fazê-lo por um período, malgrado os pressupostos tenham sido cumpridos pelo interessado, não há que se falar em invalidação, com a consequente supressão retroativa de efeitos.

Devemos sim, nesses casos, entender que o marco inicial não teve início com a concessão, mas sim com sua publicação. Essa alteração de entendimento, resguarda a técnica jurídica e a teoria dos atos administrativos, bem como o poder de agir do Tribunal de Contas, porque a partir da publicidade do ato concessivo de benefício estaria apto a melhor controlar e exigir o seu envio, diferentemente do que ocorre com o ato em preso ao íntimo de cada jurisdicionado.

III – CONCLUSÃO

Face ao exposto, acolho o presente Incidente de Uniformização de Jurisprudência, em razão da controvérsia acerca do marco inicial da contagem do prazo decadencial das aposentadorias, reformas e pensões apreciadas pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, e no mérito, posiciono-me pela corrente que considera o marco inicial a publicação do ato concessório do benefício.

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 361

⁸ AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de direito administrativo. 5ª reimpr. ed. 2001. Coimbra: Almedina, 2006. v. 2. p. 342

⁹ MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 171.

Ainda segundo Odete Medauar, “De regra, o ato administrativo geral e especial tem efeito imediato, isto é, aplica-se ao presente, a partir da sua entrada em vigor, respeitando os efeitos jurídicos produzidos no passado.” (MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno, op. cit., p. 172)

¹⁰ Min. Relator p/ o acórdão Moura Ribeiro, 3ª Turma do STJ, DJU 05.10.2015

Por fim, determino que sejam aplicadas as disposições do art. 224, § 1º, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, no mérito, analisando detidamente a matéria e não obstante ter, até o presente momento, adotado entendimento diverso do desfecho dado no voto condutor, em atenção à Instrução Normativa n. 3/2011, entendo, ao me aprofundar na questão proposta, como acertada a conclusão exarada pelo Conselheiro Wanderley Ávila que está, por seu turno, em consonância com as bem lançadas argumentações expendidas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ao suscitar este Incidente de Uniformização de Jurisprudência.

De fato, não há como negar, em breves linhas, que a publicidade é requisito de eficácia dos atos administrativos, consoante, inclusive, se manifestou reiteradamente o Supremo Tribunal Federal¹¹. Logo, somente com a publicação do ato, o benefício previdenciário respectivo surte efeitos concretos no mundo jurídico, em outras palavras, torna-se eficaz e apto a produzir efeitos.

Nessa toada, assim como proposto pelo *Parquet* e pelo Conselheiro Relator, voto para que seja considerado como marco inicial para contagem do prazo decadencial previsto no parágrafo único do art. 110-H da Lei Complementar estadual n. 102/2008, a data da publicação do ato sujeito a registro.

Impende destacar, contudo, que em diversos processos de aposentadorias, reformas e pensões já analisados por esta Casa, é possível verificar grande lapso temporal entre as datas de concessão e de publicação, assim como entre a data de publicação e de envio do ato ao Tribunal, situações que, a meu ver, devem ser objeto de olhar acurado para que, de fato, seja eficiente, eficaz e efetivo o papel de controle outorgado pela Constituição Cidadã, em seu art. 71, a este Órgão de Controle, no que se refere à análise da legalidade dos atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, em especial, quanto aos seus efeitos pecuniários.

Nesse contexto, acompanhando o Relator no mérito, proponho, na oportunidade, a criação de grupo de estudos, com a participação de representantes da Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, do Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência Suricato, do Comitê de Gestão Integrada dos Sistemas de Controle Externo, criado pela Portaria n. 22/PRES/2021, dos Gabinetes de Conselheiros e Conselheiros Substitutos, para que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, sejam apresentadas à Presidência desta Casa propostas de ações de acompanhamento e fiscalização com sugestões de encaminhamentos, prioritariamente no formato eletrônico, dos *gaps* significativos entre a data de concessão dos atos sujeitos a registro e a data de publicação, mais, entre as datas de publicação e de envio do ato a este Tribunal, avaliando-se, outrossim, a possibilidade de integração entre as informações lançadas no CAPMG e no Fiscap para as finalidades ora propostas, com o objetivo precípuo de se garantir o exercício da competência constitucional atribuída a esta Casa, por força do art. 71, inciso III da Constituição da República e do art. 76, inciso VI da Constituição do Estado de Minas Gerais, sem se descuidar, todavia, da observância do princípio da segurança jurídica, garantidor da estabilidade das relações jurídicas, da confiança e da boa-fé dos administrados, esteio do instituto da decadência.

É como voto.

¹¹ Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança 24961 Distrito Federal, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, data da sessão: 24/11/2004, DJ: 4/3/2005;
Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 501010 Distrito Federal, Relatora Ministra Cármen Lúcia, decisão monocrática: 2/8/2010, DJe: 10/8/2010.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

**RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 19/5/2021**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo procurador Daniel de Carvalho Guimarães, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC), por meio do qual requer a adoção do entendimento uniformizador no sentido de que o marco inicial da contagem do prazo decadencial para o registro dos atos concessórios de aposentadorias, reformas e pensões apreciadas por esta Corte seja a data da publicação dos respectivos atos de concessão dos benefícios.

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 14/04/21, verificado o preenchimento dos requisitos regimentais, o presente incidente foi admitido e o relator, conselheiro Wanderley Ávila, proferiu seu voto posicionando-se “pela corrente que considera o marco inicial a publicação do ato concessório do benefício”.

Na sequência, o conselheiro Sebastião Helvecio votou acompanhando a posição do relator e propôs a criação de grupo de estudos com o objetivo indicar ações de acompanhamento e fiscalização voltadas à identificação de significativos lapsos temporais entre a data da concessão dos atos sujeitos a registro e a respectiva publicação, bem como entre as datas de publicação e o necessário encaminhamento do ato a este Tribunal, de forma a restar assegurado o exercício da competência prevista no art. 76, VI, da Constituição do Estado de Minas Gerais, sem se descuidar da observância do princípio da segurança jurídica, esteio do instituto da decadência.

Em seguida, pedi vista dos autos para melhor reflexão acerca da matéria.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O presente incidente de uniformização de jurisprudência foi suscitado pelo procurador Daniel de Carvalho Guimarães, nos autos da Representação nº 1.072.537, também proposta pelo MPC, em face de supostas irregularidades atinentes ao envio, a este Tribunal, de atos de concessão de reforma e aposentadoria, após decorrido o prazo decadencial de cinco anos.

Naquele contexto, o MPC identificou a necessidade de se uniformizar o entendimento desta Corte acerca do marco inicial da contagem do prazo decadencial nos processos de aposentadoria, reforma e pensão, haja a vista a existência de decisões em sentidos distintos, bem como pela superveniência de julgado do Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos do RE nº 636.535/RS, que culminou na edição do Tema nº 445.

Com efeito, conforme demonstrado pelo relator, há nesta Corte inúmeros processos nos quais se considerou como marco inicial do prazo decadencial a data da concessão da aposentadoria, reforma ou pensão. Noutra norte, há também diversos processos em que se considerou como marco inicial a data da publicação da concessão do benefício.

Para além disso, o STF fixou para o Tema nº 445, a seguinte 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”.

Diante do cenário posto, o relator manifestou-se no sentido de que a tese do Tema nº 445 “decorreu da ausência de legislação específica sobre a decadência no âmbito federal, atinente ao Tribunal de Contas da União, o que não se aplica ao Estado de Minas Gerais, uma vez que existem os dispostos nos artigos 110-A e 110-H da Lei Complementar nº 102/2008 – Lei Orgânica do TCEMG”.

Assim, afastou a tese de que o marco inicial seria a data de chegada do processo ao Tribunal de Contas, fixada pelo STF, e reviu o seu posicionamento passando a adotar a data da publicação do ato concessório como o marco inicial para a contagem do prazo de decadência, nos seguintes termos:

Devemos sim, nesses casos, entender que o marco inicial não teve início com a concessão, mas sim com sua publicação. Essa alteração de entendimento resguarda a técnica jurídica e a teoria dos atos administrativos, bem como o poder de agir do Tribunal de Contas, porque a partir da publicidade do ato concessivo de benefício estaria apto a melhor controlar e exigir o seu envio, diferentemente do que ocorre com o ato em preso ao íntimo de cada jurisdicionado.

Embora concorde com o relator no que se refere à inaplicabilidade da tese fixada no Tema nº 445 nos processos concessórios de benefícios previdenciários que tramitam nesta Corte de Contas, uma vez que o Estado de Minas Gerais possui legislação específica para tratar do tema da decadência nos processos de controle, penso que existe outro argumento que deva ser considerado para reafirmar a inadequação do Tema nº 445 no âmbito deste Tribunal, atinente à natureza jurídica do ato concessório, notadamente da classificação desse ato como complexo, simples ou composto.

Vale relembrar, de início, que a maior parte da doutrina administrativista adota a classificação do ato administrativo, quanto à composição da vontade produtora do ato, em simples, compostos e complexos (divisão tricotômica). Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹² nos ensina que:

Atos simples são os que decorrem da declaração de vontade de um único órgão, seja ele singular ou colegiado. (...)

Atos complexos são os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou colegiados, cuja vontade se funde para formar um ato único. As vontades são homogêneas; resultam de vários órgãos de uma mesma entidade ou de entidades públicas

¹² Di Pietri, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007. Pág. 207.

distintas, que se unem em uma só vontade para formar o ato; há identidades de conteúdo e de fins. (...)

Ato composto é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro, que edita o ato principal. Enquanto no ato complexo fundem-se vontades para praticar um ato só, no ato composto, praticam-se dois atos, um principal e outro acessório; este último pode ser pressuposto ou complementar daquele.

José dos Santos Carvalho Filho¹³, por sua vez, leciona o seguinte:

Se o ato emana da vontade de um só órgão ou agente administrativo, classificar-se-á como ato simples, e quanto a este tipo não divergem os autores. (...)

Atos complexos são aqueles cuja vontade final da Administração exige a intervenção de agentes ou órgãos diversos, havendo certa autonomia, ou conteúdo próprio, em cada uma das manifestações. (...)

Já os atos compostos não se compõem de vontades autônomas, embora múltiplas. Há, verdade, uma só vontade autônoma, ou seja, de conteúdo próprio. As demais são meramente instrumentais, porque se limitam à verificação de legitimidade do ato de conteúdo próprio.

André Gonzalez Cruz¹⁴, citando Sandra Julien Miranda, ao falar sobre o ato administrativo complexo, esclarece o seguinte:

No ato administrativo complexo são duas ou mais manifestações de vontade independentes entre si, com identidade de conteúdo e unidade de fins, que se integram para sua formação ou existência, não havendo prevalência de vontades. A sua essencialidade ocorrerá com o aperfeiçoamento da última vontade integrada e **somente a partir deste momento, como um todo, passará a existir na ordem jurídica e estará disponível para a produção dos seus efeitos** (MIRANDA, 1998). (grifo nosso).

Mesmo uma pesquisa rasa na doutrina administrativista é suficiente para demonstrar o entendimento praticamente unânime no sentido de que o ato administrativo complexo só produz seus efeitos depois de aperfeiçoado, com a integração de todas as vontades necessárias para a sua produção.

Conclui-se, portanto, que a eficácia do ato complexo se submete à condição suspensiva, que somente se aperfeiçoa mediante a manifestação de outro órgão ou ente administrativo, ao passo que o ato composto sujeita-se a condição resolutiva negativa, haja vista que o ato possui eficácia desde a sua edição, podendo vir a perdê-la ou tê-la ratificada após a atuação do outro órgão. O ato simples, por fim, é aquele que se encontra pleno e perfeito desde a sua expedição por um único órgão.

Feita essa breve digressão e avançando no tema objeto deste incidente, observa-se que José dos Santos Carvalho Filho conceitua a aposentadoria como um “direito, garantido pela Constituição, ao servidor público, de perceber determinada remuneração na inatividade diante da ocorrência de certos fatos jurídicos previamente estabelecidos”. O autor explica, ainda, que se trata de um “fato jurídico-administrativo que precisa se formalizar através de um ato administrativo da autoridade competente”, o qual “sujeita-se à apreciação do Tribunal de

¹³ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25 ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12.587/12. São Paulo: Atlas, 2012. Pág. 129 e 130.

¹⁴ CRUZ, André Gonzalez. A natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-natureza-juridica-dos-atos-concessivos-de-aposentadoria-reforma-e-pensao/>

Contas, a quem incumbe verificar a sua legalidade diante da efetiva consumação do suporte fático do benefício”.

Conforme explanado pelo estudioso, em relação aos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, os Tribunais de Contas detêm competência para a apreciação de sua legalidade, analisando se foram praticados em conformidade com as normas de regência ou se estão maculados com algum vício que os anulem, tudo à luz do inciso III do art. 71 da Constituição da República.

Em razão dessa previsão constitucional que confere aos Tribunais de Contas a competência de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, surgiu uma divergência acerca da natureza jurídica do ato concessório do benefício, se simples, complexo ou composto.

Tal discussão guarda relação direta com a incidência do instituto da decadência nos processos dessa natureza que tramitam nas Contas de Contas, bem como no que concerne à data a ser considerada como marco inicial do prazo decadencial, conforme passo a expor.

Desde 1957, o STF firmou o entendimento de que o ato de concessão de aposentadoria teria natureza de ato complexo, sendo necessária a conjugação da vontade do órgão de origem e a do Tribunal de Contas da União (TCU), para que o ato se perfectibilizasse.

Seguindo essa linha de raciocínio, a Corte Suprema entendeu que o art. 54¹⁵ da Lei nº 9.784/99 não poderia ser aplicado durante o período entre a publicação do ato de aposentadoria pelo órgão de origem e a apreciação da sua legalidade pelo TCU, haja vista a inexistência de um ato acabado.

A maioria da doutrina, contudo, diverge do entendimento do STF de que o ato concessório de aposentaria, reforma ou pensão teria natureza jurídica de ato complexo. A corrente divergente defende que, como esses atos concessivos produzem todos os efeitos que lhes são próprios desde que são editados, independentemente do registro pelos Tribunais de Contas, não há razões para classificá-los como complexos – atos cuja eficácia só ocorre depois de aperfeiçoados, com as fusões de todas as vontades indispensáveis para sua formação e existência.

José dos Santos Carvalho Filho aborda a questão, discordando da corrente que classifica o ato como complexo, nos seguintes termos:

Lavra funda divergência a respeito da natureza jurídica do ato de aposentadoria. **Para alguns, trata-se de ato complexo** formado pela manifestação volitiva do órgão administrativo somada à do Tribunal de Contas. **Não nos parece correto semelhante pensamento.** Cuida-se, com efeito, de atos administrativos diversos, com conteúdo próprio e oriundo de órgãos administrativos desvinculados entre si. No primeiro, a Administração, verificando o cumprimento dos pressupostos normativos, reconhece ao servidor o direito ao benefício da inatividade remunerada; no segundo, a Corte de Contas procede à apreciação da legalidade do ato para fins de registro (art. 71, III, CF), o que o caracteriza como ato de controle *a posteriori*. A jurisprudência mais atual vem consolidando tal entendimento.¹⁶ (grifo nosso)

No mesmo sentido, a doutrina de Caio Tácito explicita que:

¹⁵ 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.

¹⁶ *Ibidem*, pág. 689 e 690.

O registro de aposentadoria é uma forma de controle de legalidade, e não uma nova manifestação de vontade necessária à formação do ato: Não há, no sentido jurídico estrito, aprovação do ato da administração, mas, apenas, forma de controle da legalidade do ato acabado (...). **A vontade do Tribunal não integra o ato concessivo, que se consuma na esfera administrativa.** A sua análise, circunscrita ao plano da legalidade e visando o erário, se realiza sobre o ato praticado pela autoridade administrativa competente.¹⁷ (grifo nosso)

Em verdade, dentro do próprio STF sempre houve ministros que defendiam a tese de que a decisão das Cortes de Contas em atos concessórios de aposentadoria, reforma e pensão teria natureza homologatória, a qual, sem integrar a formação do ato administrativo, limitar-se-ia a declarar a legitimidade da concessão em face da legislação. Nesse sentido, cito voto proferido pelo ministro Victor Nunes, em 1961, *in verbis*:

A aprovação do Tribunal não integra o ato mesmo; em relação a ele é um *plus*, de natureza declaratória quanto à sua legitimidade em face da Lei. Não é a validade, mas a executoriedade, em caráter definitivo, do ato que fica a depender do julgamento de controle do Tribunal de Contas.¹⁸

Além da doutrina, a própria jurisprudência nacional tem divergido do tradicional posicionamento do STF quanto a essa matéria, inclusive parte do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem externado posição dissonante daquela da Corte Suprema, conforme é possível inferir do excerto do voto do ministro Luiz Vicente Cernichiaro, quando do julgamento do RMS nº 693/PR, no sentido de que “a manifestação de vontade do Tribunal de Contas não integra nem aperfeiçoa como elemento essencial o ato, cuja natureza revela ser composto e não complexo”.

Embora o STF tenha reiterado seu posicionamento na recente decisão proferida no bojo do RE nº 636.535/RS, a discussão acerca da classificação a ser conferida aos atos concessórios foi levantada pelo ministro Edson Fachin, cujo entendimento é de que se trata de ato simples, senão vejamos:

A principal razão da minha divergência, e também a do ilustre Procurador-Geral da República que exarou profícuo parecer nos autos, funda-se no desacordo em relação à premissa de que o ato administrativo de aposentadoria do servidor é um ato complexo e que somente se perfectibilizaria e, portanto, passaria a ter validade e eficácia plenas, a partir do registro junto ao TCU.

A propósito, o MPF propõe que se classifique o ato de concessão inicial de aposentadoria como um ato composto, não complexo, e que, portanto, estaria sujeito, desde a sua concessão inicial pela autoridade do órgão ao qual o servidor está vinculado, ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99, já que o registro junto ao TCU teria efeito meramente declaratório, não constitutivo.

(...)

A par das definições e ponderações acima referidas, para o Ministério Público Federal o ato de concessão inicial da aposentadoria, pensão ou reforma ao servidor, ou a seus dependentes, seria classificado como um ato composto, porquanto a análise realizada pelo TCU para fins de registro seria meramente verificatória de legalidade, mas o ato já estaria produzindo seus efeitos desde a sua edição pela autoridade competente para a emissão do decreto de concessão do benefício. **Compreendo, contudo, que cada ato o de concessão**

¹⁷ TÁCITO, Caio. Revisão administrativa de atos julgados pelos tribunais de contas. Revista de Direito Administrativo – RDA, n. 53, pág. 216/223, jul./set. 1958.

¹⁸ Supremo Tribunal Federal. RMS nº 8.657/ES. Relator: ministro Victor Nunes. Tribunal Pleno. Julgado por unanimidade em 06/09/1961. DJ, 9 nov. 1961.

e o de registro é independente entre si e tem o escopo de produzir efeitos específicos, dentro de um amplo processo administrativo, que se inicia com o requerimento formulado pelo servidor ou pelo seu dependente, nos casos de pensão ou aposentadoria voluntária, passa pela análise da legalidade e preenchimento de requisitos pela autoridade competente, posterior publicação do decreto de concessão do benefício e culmina com o controle, a posteriori, pelo TCU para fins de registro.

(...)

De fato, reputo correto o entendimento trazido pelos renomados doutrinadores, no sentido de se considerarem **os atos que envolvem a concessão inicial de um benefício previdenciário a servidor público como independentes e autônomos entre si.** O ato praticado pela autoridade competente para o reconhecimento do preenchimento dos requisitos necessários à concessão da aposentadoria, pensão ou reforma produz, desde o decreto de aposentadoria publicado em diário oficial e antes mesmo do registro pelo TCU, todos os efeitos dele esperados: **é extinto o vínculo jurídico entre o Estado e o servidor, que passa à inatividade, cujo regime jurídico é diverso, com direitos e obrigações distintos; e o cargo passa a ser considerado vago, com a sua disponibilidade para admissão de outro servidor mediante concurso.** Já o ato do Tribunal de Contas, no estrito cumprimento do disposto no artigo 71, III, da Constituição Federal, e nos artigos 1º, V, e 39, ambos da Lei 8.443/92, tem o fito de apreciar, a posteriori, a legalidade do ato de concessão inicial para fins de registro. Nessa atuação, o TCU exerce o controle externo de legalidade dos atos da Administração e, como bem pontuou o Procurador-Geral em seu parecer, caso constate irregularidade ou ilegalidade não poderá retificá-lo ou alterá-lo, mas apenas negar-lhe o registro, comunicando à autoridade competente que proceda à revisão e à retificação ou alteração necessárias à conformação do ato com a lei.

(...)

Assim, o ato do TCU não pode ser classificado como uma vontade autônoma integrante do ato de concessão de aposentadoria, mas, sim, como um ato de controle realizado a posteriori, que respeita ao reconhecimento de legalidade e suficiência para fins de registro e composição da regularidade das contas do órgão pagador. **Não é, portanto, o ato de concessão de aposentadoria um ato complexo, mas uma conjugação de atos simples, independentes entre si, cada um produzindo os efeitos necessários e suficientes à perfectibilização dentro do plano de validade de cada ato.**

(...)

O ato administrativo já praticado pela autoridade competente produz todos os efeitos dele esperados, especialmente a vacância do cargo. O ato do TCU não faz parte, não integra o ato de concessão inicial do benefício, apenas o ratifica, no exercício da sua função financeira, de controle externo dos atos administrativos, para atestar a legalidade, a verificação de conformidade, para fins de homologação de pagamento e regularidade das contas públicas.

(...)

Nesse contexto, a atuação do Tribunal de Contas da União é um atestado de conformidade com a lei, uma verificação de legalidade e de atendimento do interesse público de um ato já praticado, mas não pode ser classificado como uma aprovação ou uma condição suspensiva ou resolutive para que o ato de concessão inicial produza todos os efeitos desejados. **O ato de aposentadoria não é, portanto, um ato administrativo complexo, mas simples, do ponto de vista da conformação da vontade. Ele já é plenamente válido e eficaz desde a publicação do decreto de aposentadoria pela autoridade competente.** (grifo nosso)

Seguindo essa linha de raciocínio, o ministro Edson Fachin votou pela aplicabilidade do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99 para o ato de concessão inicial de

aposentadoria, reforma ou pensão. Além disso, definiu como termo inicial da contagem do prazo decadencial “a data da publicação do ato normativo concessivo pela autoridade competente, dentro do qual a Administração deverá encaminhar os autos ao Tribunal de Contas da União, e este, dentro de suas atribuições constitucionais, realizará a verificação de conformidade ao ordenamento jurídico”. Por fim, propôs a aprovação da seguinte tese:

Aplica-se o prazo decadencial de 5 anos à pretensão de denegação do registro do ato de concessão do benefício de aposentadoria, reforma ou pensão, pelo Tribunal de Contas, salvo comprovada má-fé, iniciando-se o respectivo termo inicial na data da publicação do ato normativo que concede o benefício pela autoridade competente.

Apesar do esforço do ministro Edson Fachin, a maior parte dos ministros do STF continuou a acolher a tese de que o ato concessório de aposentadoria, reforma ou pensão constitui um ato complexo, o qual, por depender do julgamento de sua legalidade pelo Tribunal de Contas para alcançar sua perfectibilidade, afasta a aplicação do art. 54 da Lei nº 9.784/99.

Contudo, com esteio no princípio da segurança jurídica, decidiu o STF pela aplicação analógica do art. 1º do Decreto nº 20.910/32 para fixar o prazo de cinco anos para que os Tribunais de Contas realizassem o julgamento da legalidade do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à Corte de Contas.

Diante do que fora até aqui exposto, manifesto minha total aderência ao entendimento exarado pelo ministro Edson Fachin, porquanto, a meu ver, os atos concessórios dos benefícios previdenciários fiscalizados pelas Cortes de Contas constituem atos simples, praticados de forma autônoma e independente pelo órgão concedente e pelo Tribunal de Contas, cada um no exercício de sua função.

O argumento mais forte a embasar essa tese é o fato de que, desde a concessão da aposentadoria pelo órgão de origem, o ato passa a surtir todos os seus efeitos, notadamente o afastamento do servidor do cargo que ocupa, a percepção de proventos pelo regime previdenciário e a vacância do cargo. Destaca-se que mesmo que o Tribunal leve anos para apreciar a legalidade do ato de concessão, e infelizmente temos que reconhecer que isso ocorre, o ato continua a produzir todos os seus efeitos desde sua prolação pelo órgão de origem.

Com o envio do ato ao Tribunal de Contas tem início a formação de outro ato, esse atinente à verificação de legalidade da concessão, fruto do exercício de sua competência constitucional de órgão de controle.

Assim, soma-se ao argumento de inaplicabilidade da tese fixada no Tema nº 445 à Corte de Contas mineira, em razão da existência de normatização específica à regular a matéria, o fato de o ato concessório tratar-se de ato simples, o qual encontra-se perfeito, válido e eficaz desde a sua edição, motivo pelo qual o prazo decadencial deve começar a fluir já de sua concessão e não a partir da entrada da respectiva documentação neste Tribunal.

Firmada a premissa de que o ato concessório de aposentadoria, reforma e pensão é um ato simples, cumpre avaliar o momento a partir do qual o benefício reputa-se efetivamente concedido e sujeito ao controle exercido pelo Tribunal de Contas.

Para tanto, chamo a atenção para uma particularidade existente na legislação mineira, a qual confere aos seus servidores o direito a afastamento preliminar, prévio à concessão definitiva da aposentadoria pelo órgão concedente, ao final do qual, após o exame do preenchimento dos requisitos para a inatividade, o servidor será aposentado ou retornará à atividade.

Nesse sentido, o § 24 do art. 36 da Constituição do Estado de Minas Gerais, assim estabelece:

Art. 36

(...)

§ 24 – É assegurado ao servidor afastar-se da atividade a partir da data do requerimento de aposentadoria, e a não concessão desta importará o retorno do requerente para o cumprimento do tempo necessário à aquisição do direito, na forma da lei.

No mesmo sentido, o art. 9º da Lei Complementar Estadual nº 64/02, que institui o regime próprio de previdência e assistência social dos servidores públicos civis do Estado, prevê:

Art. 9º – O servidor poderá afastar-se da atividade a partir da data do requerimento da aposentadoria, nos termos da Constituição do Estado, observado o disposto no § 1º do art. 28 desta lei complementar.

§ 1º – O deferimento do pedido de afastamento preliminar dependerá de análise prévia da unidade administrativa competente do órgão ou da entidade a que o servidor esteja vinculado, nos termos do regulamento.

§ 2º – O servidor em afastamento preliminar cujo benefício de aposentadoria não for concedido retornará ao serviço para o cumprimento do tempo de contribuição que, àquela data, faltava para a aquisição do direito, hipótese em que voltará a contribuir com a alíquota que lhe for aplicável nos termos do art. 28.

Durante o período do afastamento preliminar o servidor passa por espécie de licença remunerada, período em que, apesar de afastado de suas atividades, sua remuneração é custeada pelo tesouro e não pelo instituto de previdência. E nem poderia ser diferente, pois a previsão do afastamento preliminar visa resguardar o servidor público de eventual mora da Administração em processar o seu pedido de aposentadoria, quando voluntária. Assim, não seria coerente que essa opção do Poder Público gerasse ônus ao sistema previdenciário, o que poderia representar, inclusive, um desequilíbrio financeiro e atuarial.

Trata-se, portanto, de uma fase híbrida, que reúne características do regime estatutário (remuneração) e do previdenciário (afastamento das atividades).

Assim, embora em um primeiro momento tal previsão pudesse conduzir ao entendimento de que o marco inicial do prazo decadencial ocorresse a partir do afastamento preliminar, penso que essa não seja a linha de raciocínio mais adequada. Isso porque, embora com o afastamento preliminar se verifique a exteriorização de alguns dos efeitos decorrentes da aposentadoria, nem todos eles estarão presentes. O efeito mais relevante oriundo da inativação do servidor, que é a vacância do cargo, por meio do qual se rompe permanentemente o vínculo estatutário do agente com a Administração, só ocorre quando da concessão efetiva da aposentadoria.

Ademais, não seria razoável impor ao órgão de controle a fiscalização de ato cuja verificação de legalidade sequer foi concluída no âmbito do órgão concedente, um ato que se configura, assim, como ato precário, ainda pendente de comprovação de cumprimento dos requisitos para a inativação, formalização e publicação.

Com efeito, é a partir da publicação que o ato administrativo se completa, restando concluídas todas as fases necessárias à sua inserção no mundo jurídico e conferindo ciência à coletividade. Destarte, avanço na questão para, assim como o relator, mudar o entendimento que tinha sobre a questão e, considerando que a publicação constitui etapa essencial à perfeição do ato administrativo, passar a considerar o marco inicial da contagem do prazo decadencial a partir da publicação do ato concessório de aposentadoria, reforma e pensão.

Destaca-se que, na eventualidade de algum ente municipal possuir legislação que se assemelhe ao diploma estadual, no que atine à previsão de um afastamento de caráter provisório, o mesmo entendimento deve ser-lhe estendido, passando o prazo decadencial a ser contado a partir da publicação da concessão definitiva dos atos concessórios. Explico melhor: independente da previsão de afastamento preliminar por qualquer dos órgãos e entidades jurisdicionados do

Tribunal, a regra é a contagem do prazo decadencial a partir da publicação do ato definitivo de concessão da aposentadoria, reforma ou pensão.

Por fim, reitero o voto do conselheiro Sebastião Helvecio, no sentido de que o Tribunal institua grupo de estudos a fim apresentar medidas a serem adotadas para garantir que a publicação do ato concessório seja realizada dentro de um prazo razoável e, do mesmo modo, encaminhada a esta Corte dentro de prazo que permita o pleno exercício da função fiscalizatória, outorgada pela Constituição da República.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, acompanho o relator e voto pela adoção do entendimento de que o marco inicial da contagem do prazo decadencial para exame das aposentadorias, reformas e pensões é a data da publicação da concessão dos benefícios, com os acréscimos de minha fundamentação.

Além disso, reitero o voto do conselheiro Sebastião Helvecio, no que concerne à constituição de grupo de estudos para exame da matéria e apresentação de medidas que busquem assegurar o exercício da função fiscalizatória deste Tribunal.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Pois não.

Com a palavra o Conselheiro Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Eu mantenho meu voto, fazendo o acréscimo no que foi solicitado pelo Conselheiro.

Enriqueceu o nosso voto com o que foi dito pelo Conselheiro Sebastião Helvecio.

Faço o devido acréscimo no meu voto.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem, Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Acompanho o mesmo pensamento trazido, aqui, pelo Conselheiro Wanderley Ávila, junto com o Relator e com o acréscimo do Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, também vou acompanhar o relator, com os acréscimos sugeridos pelos Conselheiros Sebastião Helvecio e Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acompanho o Relator, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Eu acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

sb/fg

