

ACÓRDÃOS

PREJULGADO Nº 31 ATOS DE PESSOAL – PRAZO DECADENCIAL

PROCESSO Nº : 324000/21
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 902/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Prejulgado. Interpretação do Tema 445, do Supremo Tribunal Federal. Prazo quinquenal decadencial. Aprovação. Enunciados.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (RELATOR)

Trata o presente expediente de prejudgado suscitado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares objetivando a manifestação do Tribunal Pleno acerca da aplicabilidade do Tema 445 do Supremo Tribunal Federal aos atos de aposentadoria, reforma ou pensão em trâmite nesta Corte de Contas.

Ressalta que a controvérsia tem origem nos autos de Recurso de Revisão nº 98681/21, no qual o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 221/21, da 6ª Procuradoria de Contas, manifesta-se pela decadência do direito de revisar ato de inativação, pelo decurso do prazo de mais de 5 (cinco) anos contados da concessão do benefício, adotando, como um dos fundamentos, o referido Tema.

Salientou que no julgamento do Recurso Extraordinário nº 636553, em repercussão geral, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a incidência do prazo decadencial previsto no art. 54, da Lei nº 9.784/99 para a Administração anular ato de concessão de aposentadoria, firmando o Tema 445.

Em razão disso, entende imperioso que esta Corte se pronuncie sobre a aplicabilidade do referido Tema aos atos de aposentadoria, reforma ou pensão em trâmite, além dos atos de revisão de benefício, que não foram expressamente mencionados pela Suprema Corte, que tratou apenas dos “atos de concessão inicial”.

Entende ainda relevante a manifestação do Tribunal Pleno acerca da contagem e fluência do prazo decadencial nos casos em que, durante a tramitação do processo

neste Tribunal, houve a necessidade de retificação do ato de concessão do benefício pela própria entidade jurisdicionada, bem como, naqueles em que tenha havido o sobrestamento, por força do disposto no art. 427 do Regimento Interno, sem prejuízo de outras matérias em relação às quais o Egrégio Plenário, por ocasião da instauração do incidente, ou mesmo a Unidade Técnica e o douto Ministério Público de Contas, na oportunidade de suas manifestações, entendam por oportuno acrescentar ao objeto do julgamento.

Solicitou também que o Tribunal Pleno se manifeste sobre a incidência do prazo decadencial sobre os atos de admissão de pessoal.

Acrescentou que embora a decisão do Supremo Tribunal Federal imponha limitação temporal à tramitação dos processos de atos de pessoal nas Cortes de Contas de todo o país, pode-se verificar na discussão da matéria e de seus desdobramentos práticos uma valiosa oportunidade de aprimoramento das ferramentas de controle, tanto pelo viés da tecnologia da informação, como das matrizes de risco, que atualmente orientam a atuação deste Tribunal, já em avançado estado de desenvolvimento.

Na Sessão Ordinária nº 18 do Tribunal Pleno, realizada por videoconferência, no dia 23 de junho de 2021 fui designado Relator do feito (peça 03).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 638/21 – peça 07) informou que, após julgado, pode haver potenciais impactos diretos na área de fiscalização, motivo pelo qual será considerada a futura decisão quanto aos autos para programar eventuais atualizações necessárias nos sistemas informatizados da fiscalização.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução 6802/21 – peça 08), primeira unidade a se manifestar, separou a análise em tópicos e destacou que o fato de a tese fixada pelo STF não mencionar, expressamente, a “reserva” remunerada não impossibilita a extensão da tese à hipótese de apreciação desses atos realizada pelo TCE/Paraná

Lembrou que o Supremo Tribunal Federal manteve a sua tradicional compreensão jurisprudencial no sentido de que o ato de concessão inicial, seja de inativação – aposentadoria, reforma, reserva – ou pensão, é complexo.

Assegurou que não há possibilidade de suspensão ou interrupção do referido prazo durante a tramitação nas Cortes de Contas.

Dessa forma, eventual sobrestamento (art. 427 do RI), independentemente do incidente que lhe der origem, não deve interferir na contagem do prazo de 5 (cinco) anos.

A exceção seria a hipótese de o beneficiário agir ou se omitir de forma fraudulenta, de má fé, com objetivo de obter condição indevida, ilegítima ou ilegal. O beneficiário – servidor ou militar inativado ou o pensionista – que age de má-fé

não pode ser beneficiado pela sua própria torpeza. Nesses casos o prazo quinquenal deve ser desconsiderado.

Afirmou que, em síntese, a revisão de proventos ou de pensão consistem na alteração do fundamento legal tanto em relação aos requisitos de elegibilidade ao benefício – condições funcionais e pessoais específicas (incapacidade, deficiência, cargos/funções), idade, tempo de contribuição, tempo de serviço público, etc. – quanto em relação à composição dos proventos.

Logo, para esta unidade técnica, as hipóteses de revisão de aposentadorias, reformas, reservas e pensões decorrente da alteração do fundamento legal do ato concessório, tem o mesmo desiderato da apreciação do ato de concessão inicial, de sorte que as considerações lançadas no item 2.3.1 aplicam-se integralmente às hipóteses ora abordadas

No que diz respeito às admissões com fundamento no texto constitucional, em decisões do Supremo Tribunal Federal que tratam tais atos como complexos, tal qual os atos de aposentadoria, entende inviável distinguir a apreciação da legalidade dos atos de admissão, para efeitos de registro, da apreciação dos atos de inativação e pensão para efeitos de classificação como atos não complexos.

Assegurou também que o Tribunal de Contas da União vem decidindo pela aplicação do tema 445 nos processos relativos à apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal.

Apresentou singularidades quanto aos procedimentos adotados por esta Corte para análise das admissões e, considerando as fases da prestação de contas, diferenciou o termo a quo para o início do prazo quinquenal entre as admissões iniciais (que seria a autuação da fase IV-a) e as admissões complementares (que seria a data da autuação da prestação de contas).

Com relação à retificação dos atos pelo jurisdicionado e suas implicações nos prazos, afirmou que, no exercício dessa competência, não há espaço para o Tribunal de Contas determinar a retificação do ato no que concerne à alteração do fundamento legal. Compete-lhe, nessa seara, tão somente conceder ou negar registro haja vista sua função de apreciar a legalidade, ou seja, deve decidir se o ato é legal (regular) ou ilegal (irregular). Concluindo pela ilegalidade (irregularidade) deverá, obviamente, declinar os motivos ensejadores da negativa de registro.

Dessa forma, assegura que a retificação do ato para a correção de aspectos formais, ou mesmo materiais, que não implique a alteração do fundamento legal ou que não decorra da negativa de registro anterior, não deve interferir na contagem do prazo máximo, ou seja, insere-se no cômputo do prazo original.

Já com relação à retificação do ato, durante a tramitação no Tribunal de Contas, que importe a modificação do fundamento legal da inativação ou pensão,

bem como a emissão de novo ato após a negativa de registro, em verdade, não alteram a contagem do prazo máximo. Nessas hipóteses – seja retificado ou novo, o ato passará a ser inicial – o Tribunal de Contas terá o prazo de 5 (ano) anos renovado como prazo inicial de concessão.

No que tange à revisão das decisões do Tribunal de Contas concessivas do registro de atos de pessoal, destacou do voto do Relator do RE 636553 a distinção entre as hipóteses em que o TCU anula atos complexos já aperfeiçoados e quando julga ilegais e nega registro a eles.

Na hipótese do exercício da autotutela, entende que seria de 05 anos ininterruptos a contar da publicação da decisão que apreciou os atos, ressalvadas as hipóteses em que restem comprovadas fraudes ou má-fé, sendo assegurado, contudo, o contraditório e a ampla defesa.

Por fim, aduziu que a tese fixada no tema de repercussão geral 445 têm aplicação imediata. Isso porque, no julgamento do mérito do RE 636.553/RS (tema 445), não se consignou qualquer ressalva. Aplicação confirmada em sede de embargos de declaração.

Com isso, concluiu:

Diante do exposto, opina-se pela aprovação de prejulgado nos seguintes termos:

A tese fixada no tema de repercussão geral 445 (RE 636.553-RS), do STF, aplica-se neste Tribunal de Contas segundo as seguintes premissas:

I - É de 5 (cinco) anos, a contar de forma ininterrupta da autuação do respectivo requerimento de análise técnica (ou processo) neste Tribunal de Contas, o prazo para a apreciação dos atos de concessão inicial de inativação – aposentadoria, reforma, reserva – e pensão, ressalvadas as hipóteses em que constatada fraude ou má-fé do beneficiário.

II - É de 5 (cinco) anos, a contar de forma ininterrupta da autuação do respectivo requerimento de análise técnica (ou processo) neste Tribunal de Contas, o prazo para a apreciação dos atos de concessão de “revisão de proventos” – aposentadoria, reforma, reserva – ou pensão resultantes de alteração do fundamento legal, ressalvadas as hipóteses em que constatada fraude ou má-fé do beneficiário.

III - Ressalvadas as hipóteses em que verificada fraude ou má-fé do beneficiário, é de 5 (cinco) anos o prazo para a apreciação dos atos de admissão de pessoal, contados, ininterruptamente:

a) A para as admissões iniciais, a partir data de autuação da fase quatro, em consonância com o art. 11, IV c/c art. 9º, § 1º, IV, a da IN TCE/PR nº 142/2018;

b) para as admissões complementares, a partir data de autuação do respectivo expediente, em consonância com o art. 12 c/c art. 9º, § 1º, IV, b da IN TCE/PR nº 142/2018.

IV - A retificação dos atos de pessoal, pelo jurisdicionado, após sua autuação perante este Tribunal de Contas deverá atender ao seguinte:

a) A retificação do ato, pelo órgão de origem, durante a tramitação perante o Tribunal de Contas:

1) que não resulte na alteração do fundamento legal, em se tratando de inativação ou pensão, não implica em qualquer modificação do curso ou do próprio prazo para apreciação;

2) quanto a aspectos formais não implica qualquer alteração do curso ou do próprio prazo para apreciação, seja relativo à admissão, inativação ou pensão.

b) A emissão de novo ato, pelo órgão de origem, decorrente da negativa de registro do anterior, enseja a aplicação da disciplina relativa à apreciação de ato original (inicial).

c) A retificação do ato de inativação ou pensão, pelo órgão de origem, durante a tramitação perante o Tribunal de Contas, que resulte na alteração do fundamento legal, enseja a aplicação da disciplina relativa à apreciação de ato original (inicial).

V - É de 5 (cinco) anos, a contar ininterruptamente da publicação da decisão, o prazo para a revisão de ofício das decisões relativas a apreciação de atos de pessoal sujeito à registro, ressalvadas as hipóteses em que verificada fraude ou a má-fé do beneficiário. Nessa hipótese é assegurado o contraditório e a ampla defesa desde o início.

VI - A tese fixada na apreciação do tema de repercussão geral 445, do STF, tem aplicação imediata no âmbito deste Tribunal de Contas. O ato de pessoal, sujeito a registro, em tramitação há mais de 5 (cinco) anos, observados os demais preceitos desse prejulgado, deve ser “registrado tacitamente”, mesmo que atuado em data anterior ao julgamento do STF.

A Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução 981/2021 – peça 09) destacando que a CAGE analisou todos os aspectos do Tema 445-STF, contextualizado inclusive a reserva remunerada, entende que não se afigura, razoável, nem justo, atentando contra o princípio da economia processual, submeter o D.MPC e E.Relator, a novo parecer, que simplesmente reitere os argumentos esboçados pela unidade anterior, gerando um novo juízo instrutório sobre idêntico fato, sobretudo em situações em que sua interpretação se mostra s.m.j. adequada, quer do ponto de vista material, quer do ponto de vista processual, respeitando-se, por logicidade, o precedente.

Dessa forma, assentou estar em concordância à Instrução no 6.802/21 CAGE e, concomitante, direciona-se o feito à CGM para oportuna avaliação, apresentando-se, haja vista a importância da matéria, com a devida permissão, duas considerações, em razão do zeloso ofício 01/2021 – GCIZL (seq.02), preocupado com a necessidade de mudança de cultura para a implementação de ações de gestão nas unidades. São elas: estoque de atos e alteração regimental.

Com relação ao estoque de atos, afirmou entender ser imprescindível o registro de que COSIF/DTI devem manifestar-se com céleres atos operacionais, na busca de soluções tecnológicas, também sobre esta CGE, criando-se, a título de exemplo, layouts temporais na plataforma trâmite e/ou equivalente, para que os *processos* tenham seu fiel e adequado tratamento, sob pena de registro tácito, sem marcos suspensivos ou interruptivos.

Acrescentou que o freio temporal estabelecido pelo C.STF, no que diz respeito à efetiva análise dos inúmeros atos de pessoal e congêneres deve ser internalizado pelos sistemas informáticos desta Corte de Contas, quiçá com uma especialização orgânica da matéria via órgão próprio, em que ocorra exaustiva compreensão do

assunto, com redução de conflitos de competência, convergência de opiniões, fluxos processuais, efetividade e fundamentação exauriente de pareceres, concomitantemente à padronização dos serviços cumulada à redução de tempo na tramitação dos processos e procedimentos.

Propôs, ainda, que a Escola de Gestão Pública – EGP/TCEPR desenvolva programas de formação do analista de controle gestor / auditor de controle administrador, baseados na ciência da Administração, que assegurará a eficiência da atividade-fim, até porque, com a máxima vênia, é questão de tempo para que o prazo sobredito seja estendido ao enfrentamento dos demais assuntos catalogados pela Casa, demandante de adequação e alinhamento acadêmico.

Com relação à alteração regimental, sugeriu que os fluxos processuais envoltos ao conteúdo do Art.252-C do RITCEPR, detenham manifestação de CGF, privativamente ao final, porém antes do D.MPC/E.Relator.

Motivou a proposta assegurando que com o devido respeito, todos os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência gerarão impactos nos procedimentos de fiscalização, quer em razão do art. 926 do CPC, quer em razão dos artigos 316, art.408, §5º e Art.414, todos, do RITCEPR.

Considerou que a tese jurídica posta pelo C.STF, não é passível de discussão (transcendência da matéria) e, considerando que sua obediência imporá controles operacionais pelos órgãos referidos, indiscutível que o ato de derradeira manifestação CGF, em procedimentos do gênero, imporá atividade final avaliativa e coordenadora, tendo em vista seu indubitável poder hierárquico e advocatório, típico do Direito Administrativo, que seguramente, racionalizará as rotinas de processamento e gerenciamento de processos, procedimentos e assemelhados

Aduziu que a dissincronia regimental há de ser corrigida, uma vez que a ritualística de passagem para informações preliminares inconclusivas também gera morosidade, diga-se endógena, merecedora da presente provocação, no intuito de captar um sistema ágil, com alta taxa de resolução de mérito, mote principal das unidades intervenientes.

Finalizando sua manifestação, assegurou que balizando-se no tempo processual a que os processos de pessoal estavam acostumados e no novo panorama jurídico posto pelo Tema 445/STF, em que a tempestividade será a regra desta Corte de Contas, em relevante indicador sociológico da qualidade da cidadania, enquanto órgão máximo concretizador do Art.71, inciso III Constitucional, apresenta-se a corrente instrução com considerações, nos termos regimentais, visando fomentar a criatividade e inovação junto aos pares, sob controle dos Coordenadores e Autoridades, vez que as ações de mutirão, apesar de importantes, são metas de manutenção do colapsado sistema vigente, data máxima vênia.

Com isso, opinou pelo estabelecimento do Prejulgado, seguindo-se a abalizada instrução 6.802/21 CAGE (seq.08), com as sugestões ora expostas, itens (i) e (ii), em típico ato de instrumentalidade das formas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 2607/21 – peça 10) analisou os seguintes quesitos: a) natureza jurídica do prazo de 05 (cinco) anos; b) aplicabilidade aos atos concessivos retificatórios e não apenas aos iniciais; c) extensão do entendimento aos atos de admissão de pessoal, revisão de proventos e revisão de pensão; d) eficácia da Tese (*ex tunc* ou *ex nunc*).

Com relação ao primeiro quesito – natureza jurídica do prazo –, analisou as considerações feitas pelo Relator nos embargos de declaração opostos no RE 636.553 e afirmou que considerando que o prazo para apreciação do ato sujeito a registro seria ininterrupto, e que se tal apreciação não for feita em 05 (cinco) anos haveria o registro tácito do ato, conclui-se que aludido prazo é decadencial, como mencionado na ementa da decisão supra.

Acrescentou que o tempo em que o processo ficou paralisado aguardando manifestação da parte ou de órgãos deste Tribunal, como também o período de eventual sobrestamento, não pode ser computado para compensar eventual tramitação do processo para além dos 05 (cinco) anos, que começa “a contar da chegada à respectiva Corte de Contas”.

Discordou pontualmente de trechos da manifestação da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, entre eles, com relação à comprovação de má-fé, afirmando que ainda que existente má-fé ou mesmo fraude na concessão de um benefício previdenciário, mesmo que comprovadas, não se torna possível deixar de aplicar o prazo decadencial de 05 (cinco) anos nestas hipóteses.

Ressaltou que, caso haja a interposição de agravo, embargos de declaração, recurso de revista ou, eventualmente, recurso de revisão, o prazo decadencial em questão não mais existe, visto que foi ele obstado pelo exercício do poder constitucional previsto.

Observou, ainda, que o aludido prazo começa a contar da chegada (protocolo), nos tribunais de contas, do ato concessivo de aposentadoria, pensão e reforma bem como dos documentos que o acompanham, e não quando da concessão dos mencionados benefícios previdenciários.

No que tange à aplicabilidade da tese aos atos concessivos retificatórios, entende que eles também estão excluídos do prazo decadencial.

Alega que à tal entendimento se chega porque a Administração Pública tem o poder-dever de auto-tutela, revogando ou anulando atos administrativos em desconformidade com o ordenamento jurídico (Súmulas 346 e 473 do C. STF).

Salientou que cada vez que um ato inicial é retificado, inteira ou parcialmente, novo prazo decadencial começa a correr. Isso porque se trata de um outro ato, total ou parcialmente diverso do primeiro.

Novamente discordou da CAGE quando distinguiu a retificação de ato com ou seu [sic] alteração do fundamento do benefício, entendendo que no primeiro caso o prazo quinquenal seria renovado e no segundo, não.

Evidenciou que em qualquer das duas hipóteses haverá a renovação do prazo decadencial de 05 (cinco) anos, visto tratar-se de um novo ato, a demandar análise das alterações promovidas (fundamento, valor do benefício, data de vigência).

Após discordância com a CAGE também no que tange ao prazo de 05 anos para rever suas próprias decisões, pois o art. 54 da Lei nº 9.784/99, como dito acima, menciona que o prazo decadencial supra não corre em havendo má-fé, contudo silencia no tocante à fraude.

Além disso, discorda também que tal prazo começaria a correr da publicação da decisão. Entende esta CGM que até transitar em julgado a decisão concessiva (ou eventualmente denegatória de registro) haveria a possibilidade de alterá-la especialmente nas hipóteses de teratologia, erro formal e equívoco *procedimental*, situações estas a demandar pronta atuação desta Corte, nos termos das Súmulas 346 e 473 do C. STF, acima indicadas.

Com relação à extensão da tese 445 aos atos de admissão, revisão de proventos e revisão de pensão, entendeu que o início do prazo decadencial de 05 (cinco) anos, com relação aos atos de admissão (inicial e complementar), deve se dar com a instauração da Fase 04 no portal e-Contas, uma vez que é a partir de tal momento que se dá a apreciação por este Tribunal, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, nos termos do art. 71 inc. III da CRFB/88, ressalvado aqui o posicionamento pessoal do parecerista que entende que o prazo de 05 anos deve contar a partir do protocolo no e-Contas das informações da fase 01 pelos motivos exposto na nota de rodapé nº 06 (fl. 11 – peça 10).

Já no tocante aos demais atos de pessoal, vale dizer, atos de inativação, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão, o prazo quinquenal deve começar a correr a partir do peticionamento no portal e-Contas.

No que diz respeito à eficácia da tese, assegurou que a decisão que originou a tese não enfrentou a questão. Todavia, ao decidir os embargos declaratórios restou consignado que a decisão teria aplicação imediata, com efeitos *ex tunc*.

Frisou que, sendo aplicada imediatamente a Tese nº 445 aos processos em trâmite neste Tribunal, tal entendimento repercutirá em 40 (quarenta) processos de atos de pessoal instaurados até 2016 pendentes de julgamento.

Assegurou que independentemente do atual estoque de processos de pessoal que seria atingido pelo entendimento firmado pela Tese nº 445, deve-se ressaltar que, a curto e a médio prazo, processos instaurados a partir de 2017 logo serão atingidos pelo prazo decadencial de 05 (cinco) anos se não houver medidas efetivas para reduzir o estoque de processos de atos de pessoal.

Informou que a CGM tem 72 processos de atos de pessoal para serem analisados, expedientes estes protocolados neste Tribunal até o corrente ano, sendo 27 admissões de pessoal, 21 revisões de proventos, 19 atos de inativação, 3 pensões e 2 revisões de pensão. Neste número não constam os processos sobrestados (que seriam cerca de 150) e nem os recursos interpostos contra decisões de negativa de registro de atos de pessoal (aproximadamente 10), que podem abarcar atos de pessoal anteriores a 2016.

Apontou que a CAGE, Unidade Técnica que realiza a análise concomitante dos atos municipais e estaduais, reúne a maior gama de procedimentos fiscalizatórios. Em que pese tais procedimentos não sejam “processo”, mas sim Requerimento de Análise Técnica (RAT), indubitável que o objeto dos RATs, na área de pessoal, são atos de admissão de pessoal, aposentadoria e pensão, atos estes sujeitos à incidência da Tese com Repercussão Geral nº 445, como acima exposto.

Logo, evidenciou que os RATs protocolados a partir de 2017 que não forem tidos por regulares e, assim, encaminhados para homologação da d. Presidência ou, em sendo irregulares, não forem convertidos em processos e julgados por esta Corte antes do prazo de 05 (cinco) anos, a consequência imediata será o registro tácito dos respectivos atos de pessoal.

Nesse aspecto diverge da Coordenadoria de Gestão Estadual, aduzindo que a solução para resolver o estoque de tais RATs ou processos de pessoal não passa apenas pela adoção de medidas tecnológicas, mas sim pela efetiva alocação definitiva de servidores da área jurídica para dar conta dos expedientes de atos de pessoal, especialmente na d. CAGE, posto que se não houver servidores para validar os dados gerados pelos sistemas, de pouca serventia serão tais programas.

Assim concluiu opinando que o Prejulgado deverá ter a seguinte redação:

- 1) Aplica-se a Tese nº 445 com Repercussão Geral aos Requerimentos de Análise Técnica e aos processos de atos de pessoal (admissão de pessoal, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão) em trâmite neste Tribunal, inclusive quanto aos expedientes sobrestados;
- 2) Em havendo retificação de ato concessivo inicial encaminhado a esta Corte, seja no exercício do poder-dever de auto-tutela pela Administração Pública seja em razão de determinação expedida por este Tribunal, o prazo quinquenal começa a correr a partir do protocolo do novo ato junto a esta Corte, o que pode ocorrer no mesmo ou em outro RAT ou processo, conforme o caso.
- 3) O prazo decadencial de 05 (cinco) anos se inicia: com relação aos atos de admissão (inicial e complementar), com a instauração da Fase 04 no portal e-Contas; no tocante aos demais atos de pessoal, vale dizer, atos de inativação, pensão, reserva, reforma e revisão de proventos e revisão de pensão, a partir do peticionamento no portal e-Contas.
- 4) O prazo decadencial de 05 (cinco) anos se encerra com o julgamento (apreciação, para fins de registro) do ato de pessoal, ainda que em sede recursal.

Na peça 11, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 2663/21) retificou equívoco verificado na Instrução 2607/21 (peça 10) afirmando que:

- a) O gráfico constante na fl. 14 foi obtido com dados incompletos. Em verdade, há 87 (oitenta e sete) RATs e processos de admissão, pensão, inativação, revisões de proventos e revisões de pensão autuados há 05 (cinco) anos ou mais sem decisão deste Tribunal, tanto em trâmite quanto sobrestados, os quais poderão sofrer, em tese, a incidência da Tese nº 445. Contudo, caso se considerem os RATs e os processos de pessoal apenas a outros, este número é maior.
- b) No item “conclusão”, acrescenta-se:
5. Em havendo a interposição de ação judicial no curso do RAT ou do processo, o prazo quinquenal ficará suspenso no período entre o ajuizamento da ação e o trânsito em julgado da decisão.

O Ministério Público de Contas (Parecer 212/21 – PGC – peça 12) destacou as matérias a serem objeto de análise, sendo: (i) aplicabilidade da referida tese de repercussão geral sobre os processos de registro de aposentadoria, reforma ou pensão em trâmite nesta Corte; (ii) a contagem e fluência do prazo decadencial quando ocorrer a retificação, do ato submetido a registro, por iniciativa do próprio ente jurisdicionado ou em razão de sobrestamento determinado pelo relator; (iii) incidência da tese supracitada sobre os atos de admissão de pessoal.

Notou robusta instrução promovida pelas unidades técnicas desta Corte – CAGE, CGE e CGM – denota certo alinhamento de entendimento a respeito dos itens (i) e (iii), ou seja, sobre a possibilidade de imediata aplicação da tese firmada pelo STF aos processos de registro de atos de inativação em trâmite nesta Corte, bem como a respeito de sua extensão aos processos de registro de atos de admissão. No entanto, em relação ao item (ii), verifica-se uma divergência mais substancial entre a CAGE e a CGM.

Asseverou que a respeito da aplicabilidade da tese firmada pelo STF aos processos desta Corte, o Ministério Público de Contas endossa o entendimento das unidades técnicas. Importante destacar que nos votos do Acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 636553/RS, os Ministros da Suprema Corte fazem menção à abrangência nacional do entendimento lá cristalizado, ou seja, a despeito de o caso concreto versar sobre a atuação do Tribunal de Contas da União, a tese definida deverá ser observada por todos os Tribunais de Contas do país.

Entendeu corretas as conclusões das unidades técnicas a respeito da imediata aplicabilidade da tese do STF aos processos em trâmite nesta Corte (Item VI da CAGE e item 1 da CGM), que deverá promover os ajustes administrativos e operacionais necessários para viabilizar a apreciação definitiva dos atos sujeitos a registro dentro do prazo de cinco anos.

Propôs que sejam feitos ajustes na tramitação processual dos atos que não estiverem aptos para registro imediatamente após sua análise inicial. Assim, parece que as diligências e prorrogações processuais deverão ser mitigadas para viabilizar a célere marcha processual, com priorização do julgamento de mérito.

No que pertine à contagem e à fluência do prazo de cinco anos, afirmou que a decisão do Supremo Tribunal Federal não deixou margem para dúvidas. Como assentado expressamente na ementa do Acórdão proferido em Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 636553/RS, e em várias manifestações dos Ministros, trata-se de prazo decadencial, não sujeito a suspensão ou interrupção.

Salientou que o prazo decadencial, ademais, é o teto temporal para apreciação definitiva dos atos pelo Tribunal, inclusive os recursos eventualmente interpostos. O início da contagem, como bem destacado pela CAGE e CGM, é a data de autuação do processo nesta Corte, de modo a impedir qualquer prejuízo decorrente de eventual omissão ou negligência por parte do ente previdenciário.

Assim, entende que tais considerações revelam-se suficientes para discordar, parcialmente, das proposições da CAGE e da CGM. Em relação às sugestões da CAGE, nota-se que os itens I, II e III excepcionam a incidência do prazo decadencial em caso de constatada fraude ou má-fé do beneficiário. Embora se compreenda a cautela da unidade, fato é que a decisão do STF foi expressa ao afastar a incidência das exceções previstas na Lei nº 9.754/1999, como a hipótese de má-fé prevista no art. 54.

Logo, afirma que inserir exceções à fluência da contagem do prazo decadencial de cinco anos violaria a interpretação do STF conferida à matéria. Por esta mesma razão, discorda-se do item 5 das proposições da CGM, segundo o qual “em havendo a interposição de ação judicial no curso do RAT ou do processo, o prazo quinquenal ficará suspenso no período entre o ajuizamento da ação e o trânsito em julgado da decisão”.

Destacou que situações teratológicas, com evidente violação à higidez constitucional, e eventualmente verificadas em processo sujeito ao contraditório e ampla defesa, poderiam, em tese, justificar o manejo da autotutela por parte do Poder Público, inclusive este Tribunal de Contas, ainda que extrapolado o prazo decadencial. No entanto, tendo em vista que a questão desborda do decidido pelo STF no Recurso Extraordinário nº 636553/RS, entende-se descabida a inserção de qualquer hipótese excepcional nos enunciados que serão aprovados neste expediente.

Todavia, entende acertado o posicionamento da CAGE para os casos em que há edição de novo ato no curso do processo de análise pelo Tribunal de Contas. Vale dizer, durante a tramitação do processo de controle nesta Corte, apenas ensejará o reinício do prazo decadencial quando houver a modificação do fundamento constitucional ou legal de sua emissão. Somente em tal hipótese se considera existente ato novo, cujo controle estará sujeito a novo prazo decadencial.

Enfatizou que pela mesma razão estarão sujeitos ao prazo decadencial de cinco anos os processos de revisão de proventos decorrentes de inovação legislativa. Ora, tratando-se de ato emitido com fundamento em norma superveniente, o controle externo a ser exercido pelo Tribunal de Contas disporá de novo prazo quinquenal. Demais disso, tal entendimento é condizente com a parte final do art. 71, III, da Constituição, segundo o qual a alteração do fundamento legal do ato concessivo reativa a competência da Corte de Contas para apreciação da legalidade do ato.

Acrescentou que as demais modificações, inclusive realizadas em decorrência de apontamentos das unidades técnicas, do Relator ou do Ministério Público, mas que não modifiquem o fundamento normativo do benefício, não devem ensejar o reinício do prazo. Isso porque tais retificações não alteram a substância do ato, tratando-se de adequações promovidas com a intenção de ajustar a conduta do ente jurisdicionado às interpretações adotadas pelos órgãos desta Corte. Aliás, ao assim proceder, o gestor do ente previdenciário denota boa-fé, o que permite a apreciação do ato retificado no mesmo processo de controle externo, deflagrado por ocasião da edição do ato original.

Com relação ao exercício do prazo da autotutela, aponta que não houve robusta discussão entre os Ministros a respeito dessa matéria específica, motivo pelo qual entende-se que ela não deveria ser objeto de enunciado neste Prejulgado. Até porque, a vingar tal entendimento, o prazo para controle de ato concessivo de aposentadoria ou pensão poderia chegar a dez anos (cinco anos para apreciação da legalidade do ato e mais cinco anos para exercício do poder de autotutela), o que, parece, desvirtuaria a tese fixada no Tema 445 de Repercussão Geral. Afinal, se o objetivo é proteger a segurança jurídica e circunscrever em cinco anos o prazo razoável para o exercício do controle externo, mostra-se descabida, neste momento, a aprovação de entendimento que admita a sua dilação para dez anos.

Encerrando com a análise da incidência da tese aos atos de admissão de pessoal, endossa a manifestação uniforme das unidades técnicas. Em primeiro lugar, porque a competência para apreciar a legalidade de ato de admissão de pessoal encontra-se no mesmo dispositivo (art. 71, III, da Constituição Federal) que estabelece a competência de análise dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Em segundo lugar, porque em ambas as hipóteses se está diante da apreciação de legalidade de ato administrativo para fins de registro, ou seja, é absolutamente simétrica a atuação do controle externo em ambas as situações.

Com essas considerações, visando dar concretude e uniformidade à aplicação da tese fixada pelo STF no tema nº 445 de Repercussão Geral, o Ministério Público de Contas opina pela aprovação dos seguintes enunciados de Prejulgado:

1) O exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas no art. 71, III, da Constituição, está sujeito ao prazo decadencial de 5 (cinco)

anos, aplicável inclusive aos processos em trâmite ou sobrestados (eficácia ex tunc), sob pena de ocorrência do registro tácito do ato;

2) O prazo decadencial de 5 (cinco) anos não está sujeito a suspensão ou interrupção, e será contado desde a autuação do processo nesta Corte até a prolação de decisão definitiva;

3) Apenas a modificação do fundamento legal do ato sujeito a registro ensejará o reinício da contagem do prazo decadencial de 5 (cinco) anos para exercício do controle externo, a contar do ingresso do ato retificador no Tribunal de Contas, seja como petição em processo em trâmite, seja em decorrência de autuação de novo processo.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Reconhecendo tratar-se de matéria efetivamente relevante e que deve ser abordada de forma cautelosa, uma vez que a decisão desse Prejulgado deve estar restrita aos objetivos de tal incidente processual, entendo necessário que seja destacada, de forma preliminar, a limitação dessa decisão.

Pontuando os quesitos propostos pelo ilustre Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares (peça 02), temos:

- 1) O Tema 445 seria aplicável, no âmbito desta Corte, aos atos de aposentadoria, reforma ou pensão em trâmite, além dos atos de revisão de benefício, que não foram expressamente mencionados pela Suprema Corte, que tratou apenas dos “atos de concessão inicial”;
- 2) Como ficaria a contagem e fluência do prazo decadencial nos casos em que, durante a tramitação do processo neste Tribunal, houve a necessidade de retificação do ato de concessão do benefício pela própria entidade jurisdicionada, bem como naqueles em que tenha havido o sobrestamento, por força do disposto no art. 427 do Regimento Interno, sem prejuízo de outras matérias em relação às quais o Egrégio Plenário, por ocasião da instauração do incidente, ou mesmo a Unidade Técnica e o douto Ministério Público de Contas, na oportunidade de suas manifestações, entendam por oportuno acrescentar ao objeto do julgamento;
- 3) O prazo decadencial deve incidir sobre os atos de admissão de pessoal;

Com isso, pretende-se demonstrar que o intuito de trazer tal demanda a julgamento do Plenário desta Casa é de primeiro antecipar-se, interpretando a Tese 445 preventivamente, uniformizando o entendimento sobre o tema e, como segundo aspecto, limitando-se a nortear as manifestações administrativas desta Corte na análise dos casos concretos, para que trilhem em mesmo sentido, evitando que situações semelhantes tenham julgamentos diferentes.

Quanto ao mérito temos:

O Tema 445, do Supremo Tribunal Federal, deu origem à 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.

Tanto a tese, quanto o conteúdo do Acórdão lançado no RE 636.553, posteriormente embargado, foram objeto de minuciosa análise pelas unidades técnicas desta Casa que, com precisão, expuseram suas razões, às quais farei apenas referência quando necessário o julgar.

Seguindo essa premissa, vê-se que, de forma unânime, e com fundamento no art. 71, da Constituição Federal, a instrução processual trilha no sentido de que TODOS os atos de pessoal sujeitos à registro – admissão de pessoal, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão –, sejam de CONCESSÃO INICIAL ou NÃO (complementar), sujeitam-se ao prazo, também pacificado, como sendo DECADENCIAL¹ contado a partir da PROTOCOLIZAÇÃO do expediente neste Tribunal.

Outro aspecto que, salvo engano, restou indubitável, é de que a aplicação da tese é IMEDIATA (efeitos *ex tunc*)², ou seja, atinge todos os processos de pessoal em trâmite e, também, os sobrestados na Casa.

Logo, unindo-me a tais asserções, entendo que os fundamentos apresentados na instrução processual são suficientes, motivo pelo qual, acato-os como razões de decidir.

Passemos, pois, a analisar os aspectos em que encontramos divergências na instrução.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão cuidou em sua proposta de ressaltar as hipóteses em que se verifica fraude ou má-fé do beneficiário, fazendo constar que o prazo para que este Tribunal reveja sua decisão contaria ininterruptamente a partir da publicação desta.

O *Parquet* de Contas, ressaltando o posicionamento de que o assunto não foi amplamente debatido no Supremo Tribunal Federal, entende que ele não deveria ser objeto de enunciado neste Prejulgado, salientando ainda que, acatando-se tal entendimento explanado pela CAGE, o prazo para controle de ato concessivo de aposentadoria ou pensão poderia chegar a dez anos (cinco anos para apreciação

1 Conforme voto proferido pelo Min. Gilmar Mendes nos Embargos de Declaração opostos no RE 636553:
(...)
Trata-se de prazo ininterrupto, a ser computado a partir da chegada do processo à respectiva corte de contas – ou, como definido pelo Ministro Roberto Barroso durante o julgamento, um verdadeiro período de “cinco anos *tout court*”.

(...)
2 Ainda conforme manifestação do Relator nos mesmos embargos antes citados:
(...)
Ou seja, a aplicação imediata do julgado, com efeito *ex tunc*, apresenta-se mais coerente com a necessidade de preservação do interesse social e da segurança jurídica.
(...)

da legalidade do ato e mais cinco anos para exercício do poder de autotutela), o que, parece, desvirtuaria a tese fixada no Tema 445 de Repercussão Geral. Afinal, se o objetivo é proteger a segurança jurídica e circunscrever em cinco anos o prazo razoável para o exercício do controle externo, mostra-se descabida, neste momento, a aprovação de entendimento que admita a sua dilação para dez anos.

Sobre esse tópico, por prudência, acompanho o entendimento externado pelo Ministério Público de Contas no sentido de que o tema decadência no exercício da autotutela não deve ser objeto de análise nestes autos.

Discordo em termos da motivação apresentada pelo *Parquet* de Contas de que a matéria não deveria ser objeto de enunciado neste Prejulgado, pois não foi avaliado amplamente pelo Supremo Tribunal Federal³.

Com a devida vênia, penso que o fato de o Supremo Tribunal Federal não ter enfrentado o assunto não impede esta Corte de fazê-lo, mas acompanho o raciocínio de não o enunciar, já que o assunto permite uma diversidade de possibilidades que, ao imaginar apenas algumas, poderíamos avalizar involuntariamente outros casos.

Todavia, sopesando a questão enfrentada pelo MPC de que a contagem do prazo nesses casos não deveria se dar a partir da publicação da decisão, sob pena de estendê-lo para além dos 05 anos, podendo chegar a 10 anos, concordo com tal tese, pois acredito que desvirtuaria do objetivo sumulado pela Suprema Corte.

Em razão disso e, considerando a baixa demanda de casos de autotutela a que esta Casa poderá vir a se manifestar, especialmente, episódios relacionados a má-fé ou fraudes, entendo prudente que essas ocorrências sejam tratadas casuisticamente, até mesmo porque depende de dilação de provas para comprovação da má-fé ou da fraude e, obrigatoriamente, dependem da abertura de contraditório e ampla defesa.

Portanto, por prudência, a decadência no direito de autotutela não será objeto deste Prejulgado.

Outro ponto divergente está relacionado aos atos de admissão de pessoal. Uníssonos é o posicionamento acerca da incidência do Tema 445 sobre tais expedientes.

Entretanto, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão propôs que a contagem para as admissões iniciais se dê a partir da data da autuação da Fase 04, e, para as admissões complementares, a partir da autuação do feito.

O parecerista da Coordenadoria de Gestão Municipal, embora tenha acompanhado a manifestação da CAGE, fez a sua ressalva pessoal afirmando que o

3 Não foi avaliada para fins de decisão, mas, o Ministro Fachin expôs em seu voto e, na visão dele, não haveria prazo para revisão (vide f. 48 do Acórdão do RE 636553):

(...)

Nos casos em que verificada fraude ou má-fé do interessado, ou mesmo conluio entre este e o administrador para, por exemplo, postergar o envio do processo ao TCU, não há prazo para revisão desse ato, por conta do disposto na parte final do próprio artigo 54, "salvo comprovada má-fé".

(...)

prazo deveria começar a partir do protocolo da Fase 01, já que a tese do STF dispôs que o prazo começa a correr da chegada do processo no Tribunal de Contas e, no entender dele, essa chegada se dá quando a entidade protocola os documentos relativos ao processo de seleção de pessoal que é quando se dá o início da fiscalização.

Afirma, ainda, que a tese editada não considera peculiaridades nas fiscalizações e que ela não poderá ser adaptada à sistemática adotada por esta Corte.

Acrescentou que não adotar o prazo a partir da Fase 01 relegaria as fases anteriores à Fase 04 a um plano secundário, desprestigiando sua fiscalização, assim como poderia levar gestores mal-intencionados a deixarem de prestar informações importantes para análise da legalidade, ainda que sujeitos às sanções pecuniárias.

Com relação a este aspecto, o Ministério Público de Contas não se manifestou pontualmente, apenas endossou as manifestações posteriores, mas manteve a proposta de que o prazo seja contado da autuação do processo nesta Corte, sem qualquer menção à fase de análise processual.

Nesse particular, tendo a concordar com a CAGE, uma vez que é apenas da Fase 04 “que o jurisdicionado informa, efetivamente, os primeiros agentes públicos admitidos no bojo do respectivo certame”, sendo que as fases anteriores podem ocorrer sem que qualquer admissão tenha sido realizada.

Cumprir destacar que o prazo deve ser contado da autuação do feito no sistema processual desta Casa, independente de existir ou não fase de análise processual.

Outro ponto que, embora a instrução processual seja unânime e não tenha havido manifestação do Supremo Tribunal Federal, destaco, pois analiso de forma diversa da proposta, diz respeito às retificações dos atos.

Nesse caso, embora o tema não tenha sido enfrentado pela Suprema Corte, diferentemente da questão da autotutela, entendo necessário que nos debruçemos sobre o assunto ante a demanda que temos.

Com relação ao tema, tive oportunidade de me manifestar nos autos 68426/15, atualmente pendendo de decisão recursal, afirmando que, embora não fosse desarrazoado o entendimento expressado pelo *Parquet* de Contas de que as retificações do ato aposentatório renovariam o prazo para esta Corte analisar os processos de pessoal, com a devida vênia, continuo trilhando em sentido oposto.

Embora o ato retificador venha a se tratar de um novo ato, temo que renovar o prazo decadencial a cada retificação faça perpetuar no tempo uma decisão que irá de encontro ao fundamento principal da tese assinada pelo Supremo Tribunal Federal, repise-se, segurança jurídica e necessidade da estabilização das relações.

Comumente nos deparamos com situações em que este Tribunal discorda dos cálculos, de verbas pagas, do fundamento da aposentadoria e, por mandamento constitucional, confere o direito ao contraditório (conhecido no âmbito interno como diligência) para retificação do ato.

Não é incomum que o Ente local deixe passar o prazo assinado por esta Corte para manifestação, mesmo estando sujeito a penalidades, ou que, ainda, retorne o feito reafirmando o seu entendimento e não acatando os termos da *diligência* proposta ou, até mesmo, retificando o ato, porém de forma equivocada, sendo necessária nova intervenção deste Tribunal para saneamento dos autos.

Quero dizer, além do tempo necessário para análise processual, há que ser considerado o tempo de saneamento dos autos e, nesse ponto específico, penso que se firmarmos posicionamento de que cada ato retificador renova o prazo decadencial de 05 anos para manifestação definitiva desta Casa, poderemos ter processos que se arrastarão no tempo, ultrapassando o período de cinco anos entendido pela Suprema Corte como um prazo razoável.

Outrossim, o inciso III, do art. 71⁴, da Constituição Federal destaca em sua parte final que os Tribunais de Contas apreciarão, para fins de registro as concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Fazendo aqui uma leitura mais literal da tese do Supremo a fim de compatibilizá-la com o regramento constitucional, há que se entender por ato inicial o ato que dá a partida ao processo de aposentadoria, ou seja, o primeiro ato emanado pela Administração independente das retificações que venham a serem feitas.

Assim, tenho para mim que ato retificador não é ato de concessão inicial, posto que não inicia nada, apenas corrige ato inicial viciado.

Logo, a meu ver, ao aceitarmos a ideia de renovação de prazo para os atos retificadores, estaremos descaracterizando a tese fixada pelo STF e, inclusive o instituto decadência, fazendo dos atos retificadores marcos de interrupção de contagem de prazos.

Como bem lembrado pelo *Parquet* de Contas:

(...) inexistindo previsão legal expressa a estabelecer suspensão do prazo na hipótese de ajuizamento de ação judicial, deve-se observar a regra geral atinente aos prazos decadenciais (art. 207 do Código Civil), de acordo com a qual esta espécie de prazo não está sujeita a causas suspensivas ou interruptivas.

E lembremos que estamos a tratar de uma interpretação da tese fixada pelo STF e não da existência de uma previsão legal expressa que permita uma mitigação dos efeitos do prazo que, nas palavras do próprio Ministério Público de Contas, deverá fluir de maneira rigorosamente ininterrupta.

Nesse aspecto, penso que o fluir do prazo deve ser ininterrupto para todos os casos, não excluindo apenas no que tange ao ato retificador, até mesmo porque entendo que há outras formas mais eficazes dessa Corte se manifestar.

4 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

(...)

Retomando a análise anterior que fiz, traslado trecho que reforça o atuar eficaz desta Casa:

Talvez estejamos muito mais próximos de um atuar mais rápido a partir da entrada dos feitos neste Tribunal; registrando de pronto os atos legalmente formalizados e, possivelmente, negando registro igualmente *de pronto*, aos atos que não estejam completamente formalizados, resguardando o direito ao contraditório ao Interessado, mas encerrando as infundáveis *diligências* para alterações de atos, sob pena deste Tribunal vir a registrar tacitamente diversos atos em razão do passar do tempo, da morosidade do atuar de alguns administradores que podem valer-se desse entendimento para ter o processo encerrado pelo decurso do tempo.

E é nesse sentido que mantenho o meu pensamento.

Creio que quando este Tribunal verificar questões que não estão de acordo com a legalidade, propõe-se uma diligência para retificação do ato em homenagem aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Todavia, o ato retificador não teria o condão de interromper o prazo *tout court*⁵ de cinco anos, em razão de que os prazos decadenciais não se sujeitam a causas de interrupção⁶.

Logo, ao retornar o feito para nova análise e verificando persistir ainda alguma irregularidade, esta Corte negaria registro ao ato a fim de manter hígido o prazo a que se submete, encerrando os autos e, ao administrador, restaria a obrigação de instaurar novos autos para nova discussão.

É bem verdade que em qualquer das opções apresentadas, seja pela interrupção ou seja pela negativa de registro e nova protocolização de documentos, o prazo para análise de mérito e efetivo registro poderá exceder aos 05 anos, mas, ao menos impondo ao administrador a obrigação de protocolizar toda a documentação novamente não haverá qualquer questionamento acerca da renovação do prazo para atos retificadores, tampouco este Tribunal ficará sujeito ao registro tácito do ato.

Além disso, ao negar registro ao ato, essa Corte poderá abrir processo específico de tomada de contas extraordinária, nos termos do §3º, do art. 302, do Regimento Interno⁷, a fim de apurar responsabilidades e promover o ressarcimento de despesas impróprias.

5 Destacado pelo Ministro Barroso.

6 Código Civil. Art. 207. Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição.

7 Art. 302. Ante a negativa de registro, o órgão de origem deverá, observada a legislação pertinente, adotar as medidas regularizadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado, ressalvada a hipótese de decisão recorrida alcançada pelos efeitos suspensivos de recurso, na forma disciplinada neste Regimento.

§ 1º Caberá ao responsável comprovar, perante o Tribunal de Contas, o cumprimento da decisão, demonstrando o atendimento do disposto no caput.

§ 2º O responsável que injustificadamente deixar de adotar as medidas de que trata o caput, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência da decisão deste Tribunal, ficará sujeito à multa e ao ressarcimento das quantias pagas após essa data.

§ 3º Caso não seja suspenso o pagamento ou havendo indício de procedimento culposo ou doloso na admissão de pessoal ou na concessão de benefício sem fundamento legal, o Tribunal determinará a instauração ou conversão do processo em tomada de contas extraordinária, para apurar responsabilidades e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas, na forma prevista no art. 236.

Art. 303. Cumprida a decisão do art. 302, a autoridade administrativa responsável poderá emitir novo ato, desde que afastada a ilegalidade verificada.

Apenas para reforçar que sucessivas diligências prejudicam o atuar desta Casa, temos os autos que já citei – protocolo 68426/15, em que a aposentanda foi inativada conforme consta no Decreto nº 12.084, de 09/12/14 (peça 10), que foi retificado pelo Decreto nº 12.502, de 09/09/15 (peça 34), posteriormente retificado pelo Decreto nº 13.061, de 26/08/16 (peça 48), protocolada neste Tribunal em 30/01/2015 e o registro com base na Tese 445 teria ocorrido em 22/10/2020 com o Acórdão 2999/20 – Primeira Câmara, mas, contra ele foi interposto recurso pendente de julgamento nesta data.

Além dele temos ainda como exemplo os autos 429260/10 protocolado nesta Casa em 04/08/2010, em que foram realizadas sucessivas diligências, verificando-se ao menos 07 retificações de atos aposentatórios, e a aposentadoria foi registrada pelo Acórdão 3201/14 – S1C (peça 43), mantida pelo Acórdão 7341/14 – STP (peça 66). Em razão de todo tumulto processual, foi registrado o ato revogado, forçando este Tribunal a declarar a nulidade do Acórdão pelo Acórdão 1823/18 – S1C (peça 101) negando registro ao ato em 29/04/2019 – Acórdão 1142/19 (peça 140), com recurso interposto e decisão mantida em sede recursal – Acórdão 1614/20 – STP (peça 160). Intimada para demonstrar o cumprimento da decisão, a Entidade emitiu novo ato retificador em 29/11/2020, estando, em conformidade com as inúmeras solicitações desta Corte, ato finalmente registrado pelo Acórdão 607/21 – S2C, em 08/04/2021.

A proposta da negativa de registro tão logo aferida a irregularidade e não saneada e da obrigatoriedade de criação de novos autos para análise da documentação tenderia a evitar a procrastinação processual e a responsabilidade desta Corte em *ter que* registrar o ato pelo decurso do tempo.

Essa é a realidade que vivenciamos com certa frequência e que pode ter um deslinde diferente a partir da aplicação da Tese 445.

Nesse passo, pouco importaria o motivo da retificação, se seria para correções formais ou de fundamento legal. Qualquer delas não interromperia o prazo decadencial.

E esse é o meu posicionamento.

Todavia, restaria saber se a interposição do recurso teria ou não o condão de suspender o prazo decadencial de 05 anos.

Pelo enunciado 2 do Ministério Público de Contas (embora não analisando especificamente essa questão), o prazo recursal não suspenderia o prazo de 05 anos, posto que este será contado da autuação do processo até a prolação de decisão definitiva.

A Coordenadoria de Gestão Municipal apontou (também não especificamente sobre o caso) que:

Assim, apenas em havendo “o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão” é que há a suspensão ou a interrupção do prazo decadencial de 05 (cinco) anos.

À tal entendimento se chega porque a Tese com Repercussão Geral nº 445 foi enfática ao enunciar que o julgamento do ato concessivo inicial de benefício previdenciário seria o marco temporal a fazer cessar o prazo de 05 (cinco) anos.

Ademais, ao realizar o julgamento deste ato, os tribunais de contas entregam a prestação administrativa que a Constituição da República lhe outorgou, qual seja, a de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, pensão e reforma (art. 71 inc. III da CRFB/88). Por esse motivo, caso haja a interposição de agravo, embargos de declaração, recurso de revista ou, eventualmente, recurso de revisão, o prazo decadencial em questão não mais existe, visto que foi ele obstado pelo exercício do poder constitucional previsto.

Como se vê, tal tese foi rechaçada pelo Ministério Público de Contas:

(...)

Trata-se, aliás, de entendimento alinhado ao disposto no art. 207 do Código Civil, segundo o qual “salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição”. O prazo decadencial, ademais, é o teto temporal para apreciação definitiva dos atos pelo Tribunal, **inclusive os recursos eventualmente interpostos.** (...) (grifos do original)

Assim sendo, considerando, novamente o objetivo da Tese lançada pelo Supremo Tribunal Federal, a qual não podemos perder de vista – atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima – e, em consonância com a ideia de que o prazo decadencial não se sujeita a causas interruptivas, acompanho o raciocínio ministerial e entendo que o prazo decadencial flui da protocolização dos autos de pessoal até a prolação da decisão definitiva de mérito devidamente transitada em julgado.

O raciocínio é semelhante ao que ocorre com o prazo para proposição do mandado de segurança no qual a interposição de recurso administrativo não interrompe o prazo decadencial para a impetração do *writ*, ou seja, nos termos da Súmula Persuasiva 430, do Supremo Tribunal Federal – PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO NA VIA ADMINISTRATIVA NÃO INTERROMPE O PRAZO PARA O MANDADO DE SEGURANÇA.

Além disso, diversamente do entendimento trazido pela Coordenadoria de Gestão Municipal, entendo que a prestação administrativa outorgada a este Tribunal só se perfaz com a decisão de mérito transitada em julgado e não com a entrega de uma decisão ainda pendente de recurso, sob pena de esvaziar a força da segunda instância perante as Cortes de Contas.

Dessa forma, qualquer marco temporal que não o da entrada do feito neste Tribunal estaria flexibilizando o prazo decadencial e colidindo com a tese do Supremo Tribunal Federal. É sabido que, em assim entendendo, esta Corte precisará se adaptar e trabalhar de forma mais célere para entregar o resultado que a Constituição Federal lhe outorgou, mas não podemos fugir disso buscando meios de abrandar o prazo a que esta Casa está adstrita.

O Conselheiro que propôs a instauração deste Prejulgado questionou como ficaria a contagem e fluência do prazo decadencial nos casos em que *tenha havido o sobrestamento, por força do disposto no art. 427 do Regimento Interno*.

Diante de tudo o que já foi exposto, entendo que o sobrestamento por força do que dispõe o art. 427^B do Regimento Interno não restou impedido *desde que* o processado seja encerrado dentro do prazo de cinco anos.

Ou seja, o tempo de sobrestamento, inclusive o do art. 427-B, continuará a fluir normalmente não interrompendo o prazo decadencial.

Nesse passo, penso que competirá ao Relator e à unidade técnica responsável o acompanhamento a fim de que findando o prazo para avaliação do registro e não sendo possível fazê-lo, propor a negativa de registro dos atos emanados naquele expediente e aguardar que novo feito seja protocolado neste Tribunal.

Pende ainda uma última questão, salvo engano, não tratada com especificidade pelo Ministério Público de Contas, tampouco pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, mas destacada na Instrução retificadora da Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 2663/21 – peça 11) no item “B” que acrescentou que:

Em havendo a interposição de ação judicial no curso do RAT ou do processo, o prazo quinquenal ficará suspenso no período entre o ajuizamento da ação e o trânsito em julgado da decisão.

Já com relação ao que expôs a Coordenadoria de Gestão Municipal – interposição de ação judicial no curso do RAT ou do processo, da mesma forma que ocorre com o sobrestamento, entendo que deveria ser negado registro e não suspender o prazo, posto que prazo decadencial não pode ser suspenso.

8 Art. 427. No caso de a decisão de mérito depender da verificação de determinado fato que seja objeto de julgamento de outro processo, poderá o Relator, mediante decisão interlocutória, de ofício ou por provocação, determinar o sobrestamento, até decisão desse, pelo prazo máximo de 1 (um) ano, devendo comunicar essa decisão no órgão colegiado competente para o julgamento da causa, nos termos deste Regimento.

§ 1º Da decisão de sobrestamento deverá constar, de forma específica e detalhada, o fato que enseje o sobrestamento e a indicação de sua relevância para o deslinde do processo.

§ 2º Esgotado o prazo do caput, a prorrogação do sobrestamento deverá ser comunicada ao órgão colegiado, devendo constar do despacho informações atualizadas relativas ao andamento do processo que ensejou o sobrestamento. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 3º Se o sobrestamento resultar de ordem judicial, a Diretoria Jurídica ficará responsável pelo acompanhamento do processo do qual se originou essa determinação. (Redação dada pela Resolução nº 2/2006)

§ 4º (Revogado pela Resolução nº 24/2010) § 5º (Revogado pela Resolução nº 24/2010)

§ 6º O processo que der causa a sobrestamento deverá ser identificado no sistema, com a indicação do número de processos sobrestados em decorrência deste, e a ele deverá ser garantido tratamento prioritário pelas unidades. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

Art. 427-A. Poderá também ocorrer o sobrestamento em processos de transferências quando for aberto prazo para prestação de contas complementares em virtude da prorrogação da vigência do convênio ou instrumento congênere. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

Art. 427 - B. O Tribunal Pleno poderá determinar às unidades técnicas o sobrestamento dos processos e requerimentos relativos a incidente de inconstitucionalidade, prejulgado, súmula e uniformização de jurisprudência, nos casos em que a análise do objeto do processo ou requerimento depender da verificação do fato objeto do processo-paradigma. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

Por fim, com relação às sugestões apresentadas pela Coordenadoria de Gestão Estadual, entendo que não dizem respeito especificamente sobre o mérito do Prejulgado, fugindo de minha competência na condição de Relator, motivo pelo qual encaminho as sugestões para a Presidência da Casa – Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, julgando-as plausíveis, possa tomar as medidas necessárias para sua implantação.

Todavia, acrescento a necessidade de que os sistemas de trâmite da Casa, a cada marco temporal a ser oportunamente definido, notifiquem o Relator e a unidade que está de posse do processo para que tomem conhecimento do tempo restante do prazo decadencial para que promovam as necessárias tramitações, a fim de evitar o registro tácito de inúmeros atos de pessoal.

Dessa forma, procurou-se entender a motivação por trás da Tese 445, do Supremo Tribunal Federal e posicionar esta Casa quanto à sua aplicabilidade.

Logo, com base nos fundamentos acima exposto podemos propor os seguintes enunciados:

- I - O Tema 445 é aplicável no âmbito desta Corte de Contas a todos os processos de atos de pessoal sujeitos à registro – admissão, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão;
- II - O Tema 445 é válido para as concessões iniciais ou complementares;
- III - O prazo é decadencial de 05 (cinco) anos, não sujeito a interrupções e suspensões, contado da protocolização do feito neste Tribunal;
- IV - A aplicação da tese é imediata (operando efeitos *ex tunc*), atingindo todos os processos em trâmite e sobrestados;
- V - A contagem do prazo nos atos de admissão inicia-se com protocolização da Fase 04 da respectiva prestação de contas;
- VI - Os atos retificadores (para correções de qualquer natureza) não interrompem o prazo decadencial, logo, o prazo não se reinicia com a juntada de ato retificador;
- VII - O prazo decadencial flui da protocolização dos autos até a decisão definitiva de mérito transitada em julgado;
- VIII - O sobrestamento, por qualquer motivo, inclusive a interposição de ação judicial, não interrompe tampouco suspende o prazo decadencial

3 DO VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (VENCEDOR)

Diante do exposto, voto nos seguintes termos: aprovar o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

I - O Tema 445 é aplicável no âmbito desta Corte de Contas a todos os processos de atos de pessoal sujeitos à registro – admissão, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão;

II - O Tema 445 é válido para os atos iniciais ou complementares;

III - O prazo é decadencial de 05 (cinco) anos, não sujeito a interrupções e/ou suspensões, contado da protocolização do feito neste Tribunal;

IV - A aplicação da tese é imediata (operando efeitos *ex tunc*), atingindo todos os processos em trâmite e sobrestados;

V - A contagem do prazo nos atos de admissão inicia-se com a protocolização da Fase 04 da respectiva prestação de contas;

VI - Os atos retificadores (para correções de qualquer natureza) não interrompem o prazo decadencial, logo, o prazo não se reinicia com a juntada de ato retificador;

VII - O prazo decadencial flui da protocolização dos autos até a decisão definitiva de mérito transitada em julgado;

VIII - O sobrestamento, por qualquer motivo, inclusive a interposição de ação judicial, não interrompe tampouco suspende o prazo decadencial.

Encaminhar as sugestões apresentadas pela Coordenadoria de Gestão Estadual para a Presidência da Casa – Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, julgando-as plausíveis, possa tomar as medidas necessárias para sua implantação;

Acrescentar a necessidade de que os sistemas de trâmite da Casa, a cada marco temporal a ser oportunamente definido, notifiquem o Relator e a unidade que está de posse do processo para que tomem conhecimento do tempo restante do prazo decadencial para que promovam as necessárias tramitações a fim de evitar o registro tácito de inúmeros atos de pessoal;

determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) o encerramento do Processo.

4 VOTO VISTA DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA (VENCIDO)

Tive vista dos presentes autos e, visando a contribuir para os debates, apresento algumas considerações e sugestão de complementação ao que propõe o eminente Relator. Trato, em especial, do prazo decadencial para revisão do registro de atos de pessoal pelo Tribunal de Contas, à luz do entendimento consolidado no Tema 445.

A meu juízo, a tese de que “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” suscita duas importantes questões:

A revisão de ofício de decisões do Tribunal de Contas em processos de ato de pessoal se submete ao mesmo prazo decadencial de 5 anos?

O registro tácito de atos de pessoal – ou seja, o “registro automático” decorrente da não apreciação do ato no prazo de 5 anos – pode ser revisto de ofício pelo Tribunal caso identificada ilegalidade?

As respostas das duas perguntas podem ser extraídas das decisões do Supremo Tribunal Federal que basearam a redação do Tema 445, conforme passo a expor.

4.1 POSSIBILIDADE DE REVER DE OFÍCIO A DECISÃO QUE DETERMINA O REGISTRO DOS ATOS DE QUE TRATA O INCISO III DO ARTIGO 71 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

Examinando o tema, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão sugeriu a aprovação de enunciado no seguinte sentido: “é de 5 (cinco) anos, a contar ininterruptamente da publicação da decisão, o prazo para a revisão de ofício das decisões relativas à apreciação dos atos de pessoal sujeito à registro, ressalvadas as hipóteses em que verificada fraude ou a má-fé do beneficiário. Nessa hipótese é assegurado o contraditório e a ampla defesa desde o início” (peça 8).

A eminente Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, por sua vez, defendeu que o Supremo Tribunal Federal, nas decisões que deram origem ao Tema 445, não tratou do exercício do poder de autotutela pelos tribunais de contas – não devendo o tema, portanto, ser objeto deste prejulgado (peça 12):

No entanto, como esclarecido naquela ocasião pelo próprio relator, Ministro Gilmar Mendes, o objeto do Tema 455 de Repercussão geral restringe-se ao exercício da competência constitucional do controle externo, não abarcando, portanto, a possibilidade de exercício de autotutela pelo Tribunal de Contas em face de suas próprias decisões [destaquei]. É o que se extrai do seguinte excerto do Acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração:

Para melhor compreensão do tema, faço, primeiramente, uma síntese do quadro jurídico aqui posto. Nesse aspecto, ênfase ser preciso distinguir duas hipóteses, cuja definição evidencia qual entendimento jurisprudencial desta Corte deverá ser aplicado ao caso concreto, ao mesmo tempo em que explicita o motivo pelo qual os embargos de declaração ora apreciados não têm fundamento.

A primeira hipótese refere-se à situação em que o TCU anula as aposentadorias ou pensões por ele próprio já julgadas legais e registradas. Nesse caso, em que há anulação de ato administrativo complexo aperfeiçoado, aplica-se o art. 54 da Lei 9.784/1999. Tal procedimento não foi objeto da presente ação. Já a segunda hipótese refere-se à atividade de controle externo, pela qual o Tribunal de Contas da União aprecia aposentadorias e pensões concedidas pelos órgãos da Administração Pública – podendo julgá-las ilegais, negando-lhes o registro, ou aprová-las. É sobre isso que se tratou nesta ação, isto é, sobre a competência disposta no art. 71, III, da Constituição Federal.

Além disso, a Procuradora-Geral argumentou que o reconhecimento de eventual prazo de 5 anos para a revisão do registro desvirtuaria a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, visto que, em última análise, implicaria a concessão de prazo de 10 anos para a apreciação do ato de pessoal – 5 anos até o registro tácito e mais 5 anos até a possível revisão:

Nota-se, portanto, que não houve robusta discussão entre os Ministros a respeito dessa matéria específica, motivo pelo qual entende-se que ela não deveria ser objeto de enunciado neste Prejulgado. Até porque, a vingar tal entendimento, o prazo para controle de ato concessivo de aposentadoria ou pensão poderia chegar a dez anos (cinco anos para apreciação da legalidade do ato e mais cinco anos para exercício do poder de autotutela), o que, parece, desvirtuaria a tese fixada no Tema 445 de Repercussão Geral. Afinal, se o objetivo é proteger a segurança jurídica e circunscrever em cinco anos o prazo razoável para o exercício do controle externo, mostra-se descabida, neste momento, a aprovação de entendimento que admita a sua dilação para dez anos [destaque no original].

O Relator acolheu os argumentos do Ministério Público de Contas – no sentido de que o reconhecimento de prazo para revisão do registro descaracterizaria o Tema 445 –, acrescentando que não há muitos casos em que o Tribunal exerce o poder de autotutela.

Apresento, com a devida vênia, algumas considerações quanto a esses entendimentos.

Primeiramente, destaco que o Supremo Tribunal Federal, ao delimitar o objeto do Recurso Extraordinário 636.553/RS, indicou nos embargos de declaração que a decisão não se refere “à situação em que o TCU anula as aposentadorias ou pensões por ele próprio já julgadas legais e registradas”, visto que tal procedimento é regido pelo artigo 54 da Lei 9.784/99⁹:

A primeira hipótese refere-se à situação em que o TCU anula as aposentadorias ou pensões por ele próprio já julgadas legais e registradas. Nesse caso, em que há anulação de ato administrativo complexo aperfeiçoado, aplica-se o art. 54 da Lei 9.784/1999. Tal procedimento não foi objeto da presente ação. Já a segunda hipótese refere-se à atividade de controle externo, pela qual o Tribunal de Contas da União aprecia aposentadorias e pensões concedidas pelos órgãos da Administração Pública – podendo julgá-las ilegais, negando-lhes o registro, ou aprová-las. É sobre isso que se tratou nesta ação, isto é, sobre a competência disposta no art. 71, III, da Constituição Federal [Supremo Tribunal Federal. Plenário. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 636.553/RS. Sessão Virtual de 27/11/2020 a 4/12/2020. Relator: Min. Gilmar Mendes. Página 7; destaque].

A premissa adotada pelo STF, portanto, é a de que a decisão do Tribunal de Contas integra um ato administrativo complexo – submetendo-se os tribunais de contas, no exercício da competência prevista no inciso III do artigo 71 da Constituição da República¹⁰, aos limites impostos à Administração Pública em geral.

9 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.

10 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

Ressalto que essa não é a minha posição pessoal. Como já mencionei em outras oportunidades, a exemplo do que ficou consignado na proposta que apresentei quando da apreciação do processo n.º 616838/13 (Acórdão n.º 1534/21 – Primeira Câmara), a meu juízo, a decisão do Tribunal de Contas é um ato de controle:

Ainda que a maioria esmagadora das decisões do Supremo Tribunal Federal considere como complexo o ato administrativo de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, parece-me que essa não é a melhor posição. Se analisarmos as decisões em que o Supremo se debruçou mais detidamente sobre a matéria, verificaremos que não é essa a indicação de julgados com votos vencedores de ministros como Vitor Nunes Leal e Castro Nunes.

Sustento que o ato pelo qual o Tribunal de Contas examina a legalidade dos atos administrativos de concessão (assim como os atos de admissão) tem natureza de ato de controle. O exame desses atos pelo Tribunal de Contas não pode ser chamado de ato administrativo porque é um ato meta-administrativo¹¹, supra administrativo, enfim, um ato de controle externo realizado por um órgão supra administrativo, que se encontra na esfera de controle, como – já não era sem tempo – reconhecido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seus artigos 20, 21, 24 e 27.

Talvez, nos primórdios da República, os atos de concessão pudessem ter a natureza de ato complexo, cuja eficácia dependeria da manifestação da Administração Pública – na esfera administrativa – e do Tribunal de Contas – que, provavelmente, não era enxergado, com nitidez, como órgão pertencente a outra esfera (a esfera controladora). Para isso – por razões de ordem prática do mundo real –, a análise do ato pelo Tribunal de Contas deveria ser realizada em tempo relativamente curto. Resquício desse entendimento pode ser encontrado na Constituição do Estado do Paraná, que fixa, no parágrafo 5º de seu artigo 75¹²:

§ 5º. No caso de aposentadoria, o ato referido no inciso III deste artigo somente produzirá efeito após seu registro pelo Tribunal de Contas, que o apreciará no prazo máximo de sessenta dias.

Esse dispositivo da Constituição paranaense, contudo, há de ser interpretado com parcimônia. É certo que, no mundo real – e o direito é fato, valor e norma –, os atos em que o Tribunal considera legal a concessão são rapidamente registrados. Entretanto, quando a unidade técnica ou o Ministério Público de Contas apontam irregularidades nos atos, é certíssimo que a análise final do Tribunal de Contas demanda tempo maior, fruto do princípio constitucional do devido processo legal, que determina a observância do contraditório e da ampla defesa.

Ora, é razoável que o ato de concessão de aposentadoria somente produza efeitos após a apreciação pelo Tribunal de Contas? A resposta é, desenganadamente, negativa. O ato de concessão de aposentadoria

11 A propósito, pesquise-se em Cantor a noção de conjunto de conjuntos e, em Russel, a noção de seu mais famoso paradoxo e o problema da autorreferência.

12 Art. 75. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

[...]

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

produz os seus efeitos imediatamente após a manifestação no âmbito da esfera administrativa: o servidor deixa o exercício do cargo, passa a receber proventos, o cargo se torna vago e a Administração pode realizar concurso público para novo provimento. Se isso é verdade para os casos ordinários, muito mais para os casos que se arrastam em razão de falhas ou irregularidades detectadas pela unidade técnica, pelo Ministério Público de Contas, pelo Relator ou pelos colegiados do Tribunal de Contas.

Mas, então, como explicar que, em caso de negativa de registro pelo Tribunal de Contas, o ato de concessão realizado na esfera administrativa deixa de produzir efeitos? A resposta é: o ato de concessão realizado na esfera administrativa sujeita-se a condição resolutiva dependente da avaliação realizada na esfera de controle externo. Quando o Tribunal registra o ato de concessão – por entendê-lo conforme ao ordenamento jurídico – o ato ganha *status* de definitividade: não pode mais ser revisto a não ser pelo mecanismo do recurso ou da rescisão, observadas as regras de segurança jurídica.

Feitas essas breves considerações, reafirmo minha convicção: o ato de registro – realizado na *esfera controladora* – é um ato de controle que dá eficácia definitiva ao ato de concessão realizado na *esfera administrativa*.

Contudo, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que se busca trazer para o âmbito deste Tribunal de Contas e – nos termos da jurisprudência do STF –, se à Administração é definido prazo para a revisão de atos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários (ressalvados os casos de comprovada má-fé) – a fim de assegurar a segurança jurídica –, evidente que a mesma restrição se aplica aos tribunais de contas. E o parâmetro temporal está claramente fixado: o do artigo 54 da Lei 9.784/99, que prevê prazo de 5 anos para a anulação dos atos, a partir da data em que forem praticados.

Não dispondo em sentido diverso a Lei Orgânica do respectivo tribunal de contas – a Lei Complementar 113/2005 do Estado do Paraná, por exemplo, não trata do tema –, indiscutível a aplicabilidade das balizas da Lei 9.784/99 à revisão do registro de atos de pessoal, conforme assentado no referido acórdão de Embargos de Declaração ao Recurso Extraordinário 636.553/RS.

Parece-me ser essa uma posição bastante consolidada no âmbito da jurisprudência e da doutrina – motivo pelo qual, adotada como premissa, sequer foi objeto de novo debate pelo Supremo Tribunal Federal.

Por isso, respeitosamente, discordo do entendimento de que a matéria, por não ter sido *rediscutida* pelo STF, deve ser excluída do escopo deste prejulgado. Pelo contrário: justamente pelas suas relevantes repercussões práticas – mais bem detalhadas adiante – é que o tema deve ser examinado agora, superando-se desde já eventuais controvérsias que possam surgir.

Quanto à argumentação de que o reconhecimento de prazo de 5 anos para o exercício da autotutela pelo Tribunal desvirtuaria o Tema 445 – visto que, na prática, conferiria prazo de 10 anos para a apreciação de ato de pessoal (5 anos até o registro tácito e mais 5 anos até a eventual revisão) –, cabe destacar que foi o próprio Supremo Tribunal Federal que expressamente admitiu a possibilidade de revisão:

ao sublinhar que a anulação do registro de concessão de aposentadoria e pensão é disciplinada pelo artigo 54 da Lei 9.784/99, o STF, por consequência lógica, assentou que os tribunais de contas possuem prazo de 5 anos para corrigir seus próprios atos.

E, aliás, não poderia ser diferente: o reconhecimento de que o registro de ato de pessoal possui natureza administrativa não apenas sujeita os tribunais de contas a limitações, mas também lhe confere prerrogativas – dentre as quais, a de exercer o poder de autotutela. Entendimento em sentido contrário, respeitosamente, poderia desfigurar os meios atribuídos aos tribunais de contas para o desempenho de suas missões constitucionais.

Portanto, não se pode afirmar que o reconhecimento de prazo de 5 anos para a revisão do registro de atos de pessoal desvirtua o Tema 445: o próprio Supremo Tribunal Federal manifestamente confirmou, na decisão que fundamenta a tese, a prerrogativa do exercício da autotutela pelos tribunais de contas.

Por fim, peço vênias para também discordar do argumento a respeito da pouca quantidade de casos envolvendo o exercício de autotutela, o que justificaria não tratar do assunto neste prejulgado.

Primeiro porque, havendo clara pertinência temática, nada impede que este Tribunal desenvolva a discussão e se antecipe a futuras controvérsias que, em maior ou menor número, certamente surgirão. Por eficiência e economia processual, desejável que não seja necessária a formação de novo processo de prejulgado para debater argumentos de fato e de direito que, no momento, já estão expostos.

Segundo porque, a meu entender, o desenlace da questão é bastante singelo, já tendo o Supremo Tribunal Federal apresentado diretrizes claras sobre o assunto, conforme demonstrado.

Terceiro e último porque, respeitosamente, tenho dúvidas a respeito da própria premissa de que são poucos os casos envolvendo o exercício da autotutela. Destaco um exemplo recente: o de irregularidades em aposentadorias e pensões concedidas pelos municípios de Paranaguá e de Piraquara, objeto dos autos de representação 331782/21 e 657793/21. Nesse contexto, o Tribunal deparou-se com significativa quantidade de casos envolvendo, em princípio, atos já registrados – expressa ou tacitamente (em razão do decurso do prazo de 5 anos desde a chegada do processo no Tribunal) – que, mesmo diante da não caracterização de má-fé dos beneficiados, precisavam ser revistos.

O eminente Procurador Gabriel Guy Léger, em petição protocolizada nestes autos, apresentou breve panorama da situação (peça 17):

Como consta do relato objeto da petição de peça 15 a autarquia de Piraquara procedeu à revisão de 178 benefícios e 6 anulações, sendo que dessas últimas 5 o foram por não terem os segurados implementados os requisitos legais para a inativação. Todas essas revisões e anulações, como bem destaca a

peça, foram exclusivamente em relação a benefícios concedidos a menos de 5 anos, utilizando-se como data de corte o dia 11 de junho de 2021, data do deferimento da cautelar objeto do Despacho nº 750/21 – GCIZL, proferido na Representação nº 331782/21.

[...]

Dos 116 (cento e dezesseis) benefícios REVISADOS por Paranaguá tem-se que:

- 9 (nove) atos se referem a Portarias expedidas em 2013;
- 7 (sete) atos se referem a Portarias expedidas em 2014;
- 8 (oito) atos se referem a Portarias expedidas em 2015;
- 12 (doze) atos se referem a Portarias expedidas em 2016;
- 38 (trinta e oito) atos se referem a Portarias expedidas em 2017;
- 22 (vinte e dois) atos se referem a Portarias expedidas em 2018;
- 16 (dezesseis) atos se referem a Portarias expedidas em 2019; e,
- 4 (quatro) atos se referem a Portarias expedidas em 2020.

E, dos 100 (cem) benefícios ANULADOS por Paranaguá tem-se que:

- 1 (um) ato se refere a Portaria expedida em 2012;
- 10 (dez) atos se referem a Portarias expedidas em 2013;
- 3 (três) atos se referem a Portarias expedidas em 2014;
- 4 (quatro) atos se referem a Portarias expedidas em 2015;
- 17 (dezessete) atos se referem a Portarias expedidas em 2016;
- 37 (trinta e sete) atos se referem a Portarias expedidas em 2017;
- 21 (vinte e um) atos se referem a Portarias expedidas em 2018;
- 4 (quatro) atos se referem a Portarias expedidas em 2019; e,
- 3 (três) atos se referem a Portarias expedidas em 2020.

Como se percebe, eventual falha sistêmica em determinado município ou entidade pode acarretar a multiplicação de casos em que o Tribunal, ao identificar atos indevidamente concedidos – mesmo sem má-fé do jurisdicionado –, deverá, nos limites previstos em lei, exercer seu poder de autotutela para rever decisões e evitar a perpetuação de ilegalidades.

4.2 REVISÃO DE OFÍCIO DE ATOS TACITAMENTE REGISTRADOS

Considerando as premissas fixadas no item anterior, conclui-se que a revisão de ofício de atos tacitamente registrados é igualmente possível. Alegação em sentido contrário, afinal, atribuiria efeitos mais completos ao “registro automático” do que ao “registro expresso” (decorrente de decisão transitada em julgado) – por tornar aquele impassível de qualquer modificação –, o que, evidentemente, não se justifica.

O Supremo Tribunal Federal, nos referidos embargos de declaração, eliminou qualquer dúvida a respeito:

Trata-se de prazo ininterrupto, a ser computado a partir da chegada do processo à respectiva corte de contas – ou, como definido pelo Ministro Roberto Barroso durante o julgamento, um verdadeiro período de “cinco anos tout court”.

Passado esse prazo sem finalização do processo, o ato restará automaticamente estabilizado. Abre-se, a partir daí, a possibilidade de sua revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.873/1999 [página 10 do acórdão; destaque].

O Supremo Tribunal Federal, assim, assentou que a “estabilização do ato” (ou seja, o registro tácito após o decurso do prazo decadencial de 5 anos) dá início a novo prazo – dessa vez, para a revisão do registro.

Reforço, uma vez mais, que não se trata de desvirtuar o Tema 445: o próprio autor da tese traçou as diretrizes para o exercício do poder de autotutela, estabelecendo prazo após o registro tácito. Nesse sentido, a intenção do julgador foi, realmente, o de estabelecer prazo de 10 anos para a análise final do ato.

Essa é o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União, conforme se verifica do Acórdão 122/21 – Plenário:

SUMÁRIO: ATOS DE PENSÃO MILITAR. LEGALIDADE DE UM ATO. ILEGALIDADE DOS DEMAIS ATOS. TRANSCURSO DO PRAZO DE 5 ANOS DESDE A ENTRADA DOS ATOS ILEGAIS NO TCU. ATOS TACITAMENTE REGISTRADOS, CONSOANTE ENTENDIMENTO DO STF NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553/RS, EM 4/12/2020. POSSIBILIDADE DE REVISÃO DE OFÍCIO, COM FULCRO NO ART. 54 DA LEI 9.874/1999, C/C O ART. 260, § 2º, DO RI/TCU. DETERMINAÇÃO INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE REVISÃO DE OFÍCIO. OUTRAS DETERMINAÇÕES À SEFIP.

1. Passados cinco anos, contados de forma ininterrupta, a partir da entrada do ato de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão (CF, 71, III) no TCU, o ato restará automaticamente estabilizado e considerado registrado tacitamente (RE 636.553/RS, Pleno, rel. E. Ministro Gilmar Mendes).

2. Estabilizado o ato, abre-se, a partir daí, a possibilidade de sua revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.874/1999 (ED no RE 636.553/RS, Pleno, rel. E. Ministro Gilmar Mendes).

[...]

No julgamento dos embargos de declaração, opostos em face dessa decisão, finalizado em 4/12/2020, E. Relator aduziu que, “passado esse prazo [de cinco anos, contado de forma ininterrupta, a partir da chegada do processo à corte de contas] sem finalização do processo, o ato restará automaticamente estabilizado. Abre-se, a partir daí, a possibilidade de sua revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.873/1999” (grifos meus).

A expressa menção do relator à possibilidade de revisão do ato considerado tacitamente registrado impõe novas considerações e imediatas providências por parte desta Corte.

Relativamente à área de pessoal da Administração Federal, já tive a oportunidade de fazer inúmeros pronunciamentos acerca do acúmulo dos processos na Sefip, que há pouco tempo passavam em muito de cem mil, ajuntados ao longo dos anos. Grande parte desses processos foram devolvidos aos órgãos de origem para correção de irregularidades e reenvio ao TCU. E os que permaneceram desafiam a capacidade de trabalho do Tribunal.

Embora o Relator tenha mencionado a Lei 9.873/1999, que contém apenas oito artigos, tudo indica que se referia ao art. 54 da Lei 9.784/1999, que estabelece prazo decadencial de cinco anos para anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários.

Por esse motivo conclui-se que, a partir do registro tácito do ato de concessão, é possível a sua revisão, no prazo de 5 anos, com base no aludido artigo da lei de processo administrativo.

[...]

Registro que o E. Relator no STF, ao apreciar os embargos de declaração, expressamente entendeu desnecessária a modulação de efeitos da decisão

adotada no RE 636.553/RS, devendo ser aplicada imediatamente, com efeitos *ex tunc*.

Em síntese, o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, deve ser observado por todos os juízes e tribunais, nos termos dos arts. 927, inciso III, e 1.030 do Código de Processo Civil [Processo 013.339/2020-6. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Data da Sessão: 27/1/2021].

Nesse mesmo sentido, por exemplo, os acórdãos 246/23¹³, 109/23¹⁴, 106/23¹⁵, 7/23¹⁶, 2558/22¹⁷ e 1779/22¹⁸, todos do Plenário.

4.3 CASOS DE SOBRESTAMENTO E DE AÇÃO JUDICIAL

O eminente Relator, em seu voto, sugere que atos de pessoal que envolvem sobrestamento ou ação judicial devem ter o registro negado antes que se esgote o prazo decadencial de 5 anos para apreciação pelo Tribunal de Contas, cabendo à entidade protocolizar novos documentos para a instauração de outro processo.

Com a máxima vênia, entendo que tal “negativa de registro preventiva” não é o procedimento mais adequado a ser adotado pelo Tribunal: não há qualquer ilegalidade em ato de pessoal que dependa da apreciação de outro ato ou da finalização de processo judicial para ser analisado. Não existindo ilegalidade, por consequência, não há qualquer fundamento jurídico-constitucional para a negativa de registro.

A melhor solução, a meu ver, é que o Tribunal aguarde o registro tácito – após o decurso do prazo decadencial de 5 anos – e, caso confirmada posteriormente a ilegalidade do ato (com o desfecho do processo judicial ou do fato que ensejou o sobrestamento), exerça seu poder de autotutela e reveja o registro, conforme possibilidade expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Ou que o Tribunal de Contas apenas receba o ato da Administração Pública após o trânsito em julgado da decisão judicial.

4.4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto no sentido de aprovar os enunciados propostos pelo eminente Relator e acrescentar um outro, nos seguintes termos: “Decai em 5 anos o direito do Tribunal de Contas de rever de ofício o registro de ato de pessoal, contados da publicação da decisão ou do registro tácito, ressalvados os casos de comprovada má-fé, nos termos do artigo 54 da Lei 9.784/99”.

13 Processo 001.483/2022-6, relatado pelo eminente Ministro Benjamin Zymler.

14 Processo 043.761/2021-6, relatado pelo eminente Ministro Vital do Rêgo.

15 Processo 012.775/2020-7, relatado pelo eminente Ministro Vital do Rêgo.

16 Processo 010.137/2022-0, relatado pelo eminente Ministro Aroldo Cedraz.

17 Processo 012.164/2020-8, relatado pelo eminente Ministro Jorge Oliveira.

18 Processo 008.932/2014-0, relatado pelo eminente Ministro Antonio Anastasia.

5 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em aprovar o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

I - o Tema 445 é aplicável no âmbito desta Corte de Contas a todos os processos de atos de pessoal sujeitos à registro – admissão, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão;

II - o Tema 445 é válido para os atos iniciais ou complementares;

III - o prazo é decadencial de 05 (cinco) anos, não sujeito a interrupções e/ou suspensões, contado da protocolização do feito neste Tribunal;

IV - a aplicação da tese é imediata (operando efeitos *ex tunc*), atingindo todos os processos em trâmite e sobrestados;

V - a contagem do prazo nos atos de admissão inicia-se com a protocolização da Fase 04 da respectiva prestação de contas;

VI - os atos retificadores (para correções de qualquer natureza) não interrompem o prazo decadencial, logo, o prazo não se reinicia com a juntada de ato retificador;

VII - o prazo decadencial flui da protocolização dos autos até a decisão definitiva de mérito transitada em julgado;

VIII - o sobrestamento, por qualquer motivo, inclusive a interposição de ação judicial, não interrompe tampouco suspende o prazo decadencial;

IX - encaminhar as sugestões apresentadas pela Coordenadoria de Gestão Estadual para a Presidência da Casa – Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, julgando-as plausíveis, possa tomar as medidas necessárias para sua implantação;

X - acrescentar a necessidade de que os sistemas de trâmite da Casa, a cada marco temporal a ser oportunamente definido, notifiquem o Relator e a unidade que está de posse do processo para que tomem conhecimento do tempo restante do prazo decadencial para que promovam as necessárias tramitações a fim de evitar o registro tácito de inúmeros atos de pessoal;

XI - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) o encerramento do Processo.

Acompanharam o voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO

AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O voto divergente do Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA aprovando o enunciado proposto pelo eminente Relator e acrescentando um outro, nos seguintes termos: “Decai em 5 anos o direito do Tribunal de Contas de rever de ofício o registro de ato de pessoal, contados da publicação da decisão ou do registro tácito, ressalvados os casos de comprovada má-fé, nos termos do artigo 54 da Lei 9.784/99”, não foi secundado.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 26 de abril de 2023 – Sessão Ordinária nº 12.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente