



PROCESSO Nº : 21.752-2/2019  
ASSUNTO : APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO  
UNIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
INTERESSADO : GEREMIAS DA SILVA FÉLIX  
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM MORAES RODRIGUES NETO

### PARECER Nº 4.579/2021

**EMENTA:** APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. RELATÓRIO TÉCNICO PELA DENEGAÇÃO DO REGISTRO. INCORPORAÇÃO. DECADÊNCIA DO DIREITO DE REVISÃO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA BOA-FÉ. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE A PARCELA INCORPORADA. PARECER DESTE MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELO REGISTRO DO ATO ADMINISTRATIVO, BEM COMO PELA LEGALIDADE DA PLANILHA DE PROVENTOS INTEGRAIS.

## 1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos do Ato que reconheceu o direito à **Aposentadoria Voluntária por Tempo de Contribuição**, com proventos integrais, ao **Sr. Geremias da Silva Félix**, portador do RG nº 0438691-4 SSP/MT, inscrito no CPF sob o nº 201.138.701-91, servidor estável no cargo de Técnico Judiciário – PJT, Classe “D”, Nível “XI”, beneficiário das vantagens do cargo de Chefe de Divisão – PJCNE-V, contando com 38 anos, 04 meses e 15 dias de tempo de contribuição, lotado na Secretaria do Tribunal de Justiça, no Município de Cuiabá/MT.

2. Submetidos os autos à Secex de Previdência, fora elaborado o Relatório Técnico nº 188927/2019, no qual apontou-se que houve irregularidades no processo de concessão do benefício. Veja-se:

**CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA** - ORDENADOR DE DESPESAS /  
Período: 01/01/2019 a 31/12/2019  
**1) LB15 RPPS\_GRAVE\_15.** Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários



(Legislação do MPS; legislação específica do ente).

1.1) *Com relação ao período de tempo trabalhado de 13/12/1985 a 03/05/1990, anterior a posse no Tribunal de Justiça, devem ser encaminhados os seguintes documentos: - Apresentar legislação da época que permitia a vinculação de servidores não efetivos ao RPPS. - Apresentar os documentos comprobatórios do vínculo, tais como: publicação no diário oficial, contratos, termo de posse, carteira de trabalho, fichas funcionais, holerites, etc.*

- Tópico - 1.3. Contribuição

1.2) 1) *Encaminhar os seguintes documentos para esclarecimentos quanto a Verba Incorporada ao Vencimento do Servidor: - Lei específica que regulamenta a incorporação; - Lei da época da incorporação que definia a política de remuneração, se subsídio ou remuneração; - Processo de incorporação; - Detalhamento acerca do período de exercício do cargo/função que gerou a incorporação; - Apresentação da data de início de recebimento da incorporação na atividade; e - Ficha financeira, contendo o registro individualizado do segurado do RPPS, nos moldes do art.20 da ON MPS nº 02/2009, a saber: I - nome e demais dados pessoais; II - matrícula e outros dados funcionais; III - remuneração de contribuição, mês a mês; e IV - valores mensais da contribuição do segurado. - Tópico - 3. CÁLCULO DOS PROVENTOS (Relatório Técnico nº 188927/2019, fl. 10 – negrito e itálico original)*

3. Citado através do Ofício 1379/2019/GCS/JJM (Doc. Digital nº 192986/2019), o Sr. Carlos Alberto Alves da Rocha, apresentou defesa (Docs. Digitais nºs 220662/2019 e 220664/2019), na qual apresentou documentos funcionais e sustentou, em apertada síntese, que a contribuição por parte do servidor sempre teve como base de cálculo todo o valor recebido, que ele esteve em cargo comissionado ininterruptamente por período superior a 05 anos e que a legislação estadual não fazia distinção sobre o exercício do cargo em comissão antes ou após a posse no cargo efetivo. Assim, defendeu a regularidade da concessão do benefício da incorporação, ante o preenchimento dos requisitos do art. 45, da Lei nº 6.614/1994, e da regra de transição do Enunciado Orientativo/Súmula nº 005/2004, bem como a configuração da decadência quanto à revisão do ato administrativo que concedeu a incorporação.

4. A Secex, ao analisar os argumentos de defesa, entendeu comprovado o vínculo por parte do servidor anterior a posse (13/12/1985 a 03/05/1990), contudo, manteve a impropriedade quanto ao detalhamento acerca do período de exercício do cargo (28/07/1989 a 15/08/1994 e 15/08/1994 a 18/11/1994). Desse modo, o Relatório Técnico de Defesa nº 62324/2020, apontou a seguinte irregularidade:

**CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA - ORDENADOR DE DESPESAS /**  
Período: 01/01/2019 a 31/12/2019



**1) LB15 RPPS\_GRAVE\_15.** Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários (Legislação do MPS; legislação específica do ente).

*1.1) Devem ser encaminhadas Fichas financeiras com remuneração de contribuição contendo o DAS, e os valores mensais da contribuição do segurado; Devem ser encaminhadas as Portarias de nomeação e exoneração em cargo em comissão. - Tópico - 2. Análise de Defesa (Relatório Técnico de Defesa nº 62324/2020, fl. 04 – negrito e itálico original)*

5. Notificado através do Ofício 233/2020/GCSJJM (Doc. Digital nº 63684/2020), o Sr. Carlos Alberto Alves da Rocha, apresentou nova defesa (Doc. Digital nº 206979/2020), acostando as fichas financeiras com remuneração de contribuição.

6. A Secex de Previdência, a seu turno, manteve a impropriedade, por considerar que a incorporação foi irregular. Isso posto, o Relatório Técnico de Defesa nº 222481/2020, descreveu a irregularidade:

**CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA - ORDENADOR DE DESPESAS /**  
Período: 01/01/2019 a 31/12/2019

**1) LB15 RPPS\_GRAVE\_15.** Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários (Legislação do MPS; legislação específica do ente).

*1.1) 1.1. Concessão de proventos de benefício previdenciário contendo a incorporação de valores com base em tempo de cargo comissionado exercido antes da posse no cargo de provimento efetivo e sem o atendimento aos critérios estabelecidos no Enunciado Orientativo - Súmula 004/2004. 1.2) Retificar o tempo em cargo comissionado, considerando a data de aprovação no concurso público como data inicial de contagem do direito aos valores incorporados, em atendimento ao que preconiza o Enunciado Orientativo - Súmula 004/2004. 1.3) Encaminhar os documentos comprobatórios da data de aprovação no concurso público; e 1.4) Inexistindo o direito à percepção dos valores incorporados, retificar a planilha de cálculo, retirando do cômputo dos proventos os valores incorporados erroneamente à remuneração do servidor. - Tópico - 2. Análise de Defesa (Relatório Técnico de Defesa nº 222481/2020, fl. 06 – negrito e itálico original)*

7. Novamente notificado através dos Ofícios 636/2020/GCSJJM e 750/2020/GCSJJM (Doc. Digital nº 226029/2020 e 222684/2020), o Sr. Carlos Alberto Alves da Rocha determinou a ciência do beneficiário para que apresentasse defesa e esse assim o fez (Doc. Digital nº 40825/2021, fls. 173/184). Ato contínuo, a Sra. Maria Helena Gargaglione Póvoas, atual Presidente do TJ/MT, encaminhou a aludida defesa a



este TCE, consignando que “sob o ponto de vista administrativo nada mais há para ser feito por este Poder Judiciário.” (Doc. Digital nº 40825/2021, fl. 186).

8. Após as análises de defesa apresentadas, a Secex de Previdência se manifestou pela **denegação de registro** do **Ato 731/2019-CM**, por entender que o servidor não preenchia os requisitos da estabilidade extraordinária do art. 19, do ADCT, bem como para que “b) Seja determinado ao Sr. Gestor a exclusão do cálculo de proventos dos valores indevidamente incorporados.” (Relatório Técnico de Defesa nº 182521/2021, fl. 06 – negrito no original).

9. Vieram, então, os autos para análise e parecer Ministerial.

10. É o sucinto relatório dos fatos e do direito.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Introdução

11. A Constituição da República Federativa do Brasil conferiu ao Tribunal de Contas da União a competência para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões na Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do Ato Concessório, art. 71, III, da Constituição Federal. Tal competência estende-se aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais de Contas dos Municípios, por força do art. 75, da Constituição Federal.

12. A referida competência consiste em ato de fiscalização promovido pelo controle externo, por meio do qual os Tribunais de Contas analisam a juridicidade e probidade dos encargos suportados pelo Erário, cancelando a portaria, por natureza complexa, que reconheceu o direito à obtenção da aposentadoria.

13. Contudo, para que seja concedido tal benefício, devem ser preenchidos os requisitos constitucionais, sob pena de anulação da portaria que o deferiu. Nesse



sentido, indispensável manifestação do Ministério Público de Contas como fiscal da ordem jurídica.

## 2.2. Da decadência quanto à análise da legalidade da incorporação

14. Em que pese o mérito e respeito ao entendimento da Secex, a questão apresentada merece ser refletida com razoabilidade e prudência, conforme o bom senso, a primazia da realidade e o princípio do fato consumado.

15. O Ministério Público, na ordem constitucional de 1988, afigura-se como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

16. Em especial, o Ministério Público de Contas atua com tal escopo no âmbito das Cortes de Contas, funcionando como custos juris<sup>1</sup> na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos municípios e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade de seus atos.

17. Além disso, há de se registrar a presença de boa-fé do servidor, visto que não há elementos nos autos que afastem a presunção de boa-fé que milita em favor do servidor (é lição corrente na doutrina que a boa-fé é presumida e a má-fé deve ser provada).

18. Assim, o Ministério Público de Contas e o próprio Tribunal de Contas devem primar pela segurança jurídica das relações e pelo respeito ao princípio da confiança, postulados que também encontram guarida na recente Lei no 13.655/2018 (LINDB – Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), que trouxe disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público.

19. Os parágrafos únicos, do art. 20 e o art. 21, do mencionado diploma normativo deixam claro tal situação, *in verbis*:

---

<sup>1</sup> O Ministério Público de Contas, ara além de mero guardião da lei, transformou-se numa instituição guardiã da legalidade democrática, ou seja, guardiã do direito ou do justo – verdadeiro custos juris.



Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. **A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato**, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativas, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a **regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.** (destacou-se)

20. Não obstante a Administração poder anular seu ato ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, tal direito não pode perdurar *ad aeternum*, sob risco de frontal violação à garantia da segurança jurídica.

21. No caso, verifica-se a presença do instituto da decadência, tal qual ocorre no âmbito do processo civil<sup>2</sup>, a qual consiste na a extinção de um direito por não ter sido exercido no prazo legal, ou seja, quando o sujeito não respeita o prazo fixado por lei para o exercício de seu direito, perde o direito de exercê-lo.

22. Nesse sentido, é primordial levar ao topo os princípios da segurança das relações jurídicas e da proteção da confiança, segundo a qual a fluência de longo período de tempo consolida justas expectativas ao cidadão/servidor e, também inserir nele a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados.

23. Consta do relatório de ficha funcional do servidor e da informação (Documento Externo nº 159994/2019, fls. 52-58), a ocupação de cargo comissionado junto ao Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso se verificou nos seguintes períodos:

Cargo Comissionado / Função de Confiança	Entrada em exercício	Desligamento
Chefe de Serviço de Composição PJDAI-5	28/07/89	15/08/94
Chefe de Divisão de Composição-PJCNE-V	15/08/94	18/11/94
Chefe de Divisão de Composição-PJCNE-V	19/12/95	01/03/99

<sup>2</sup> Vide Arts. 104, 302 IV, 310 e 487, II, do Novo código de Processo Civil (Lei no 13105/2015).



Gestor Administrativo 3-PDA-FC	10/12/12	03/04/13
<b>Tempo ininterrupto em Cargo comissionado</b>	05 anos, 03 meses e 14 dias	

24. Consoante dos autos, o beneficiário ocupou, ininterruptamente, cargos comissionados no Tribunal de Justiça de Mato Grosso por mais de 05 (cinco) anos, compreendido, assim, seu tempo ininterrupto em cargos de natureza comissionada compreende o período de 28/07/1989 a 18/11/1994. Veja-se:

17. Designações:

17.1. Designado para desempenhar as funções de Chefe de Serviço de Composição PJDAI-5, do Departamento Gráfico do Tribunal de Justiça, com efeitos a partir de 28.07.1989, conforme Portaria n. 802/89, de 21.08.1989. Revogada a partir de 15.08.1994, conforme Portaria n. 302/94, de 19.08.1994;

17.2 Designado para exercer, em comissão, o cargo de Chefe de Divisão de Composição-PJCNE-V, do Departamento Gráfico, do Tribunal de Justiça, a partir de 15.08.1994, conforme Portaria n. 302/94, de 19.08.1994. Revogada em 18.11.1994, conforme Portaria n. 472/94, de 29.11.1994;

17.3. Designado para exercer, em comissão, o cargo de Chefe de Divisão de Composição-PJCNE-V, do Departamento Gráfico, do Tribunal de Justiça, com efeitos retroativos a 19.12.1995, conforme Portaria n. 27/96, de 13.03.1996.

Revogada em 1º.03.1999, conforme Portaria n. 033/99, de 1º.03.1999;

17.4 Designado para desempenhar as funções de Gestor Administrativo 3-PDA-FC, do Serviço de Meirinhos, da Coordenadoria Judiciária, com efeitos a partir de 10.12.2012, conforme Portaria n. 5388/2012/DRH, de 04.12.2012. Revogada, a partir de 03.04.2013, conforme Portaria n. 309/2013/DRH, de 26.03.2013;

Imagens extraídas do Doc. Externo 159994/2019, fls. 53 e 54 – destaque nosso.

25. Contudo, o vínculo que o servidor nutria com a Administração era não era de natureza efetiva, só o sendo a partir de 04/05/1990, momento no qual ingressou, efetivamente, nos quadros do TJ/MT, ante a posse no cargo efetivo de Auxiliar Judiciário PJAJ-NM.

26. De posse do seu vínculo efetivo, solicitou a **incorporação** à remuneração do cargo efetivo da parcela concernente ao exercício do cargo comissionado de **Chefe de Divisão PJCNE-V**, o que foi **concedido** pelo Conselho da Magistratura, em **20/05/1998**. Veja-se:



18.2. Deferido o benefício contido no artigo 45 da Lei n. 6.614, de 22.12.1994, para que seja incorporado aos seus vencimentos, as vantagens do cargo de Chefe de Divisão PJCNE-V (atualmente PDA-CNE-V), quando dele se afastar, conforme Sessão do Egrégio Conselho da Magistratura em 20.05.1998 e Certidão n. 171/98/CM, de 20.05.1998 (Pedido de Percepção de Vantagens n. 11/98 - Cuiabá);

Imagem extraída do Doc. Externo 159994/2019, fl. 54 – destaque nosso.

27. Em que pese este Ministério Público de Contas comungue do entendimento de que, para efeitos de incorporação, era necessário o exercício concomitante do cargo comissionado com o cargo efetivo, é forçoso reconhecer que a situação dos autos não é isolada no Estado de Mato Grosso e constituía certa “praxe” administrativa da época, em que a interpretação da norma era mais elástica e paternalista.

28. Tanto o é, que o Tribunal de Contas da União tem diversos posicionamentos reconhecendo o direito à incorporação dos quintos, relativamente a períodos em que o servidor não nutria condição de efetivo, desde que tivesse ingressado efetivamente até determinado marco temporal. Vejamos:

**SUMÁRIO: CONSULTA. STF. INDAGAÇÃO SOBRE A LEGALIDADE DE INCORPORAÇÃO, NOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA, DA VANTAGEM ESTATUTÁRIA “OPÇÃO” ANTERIORMENTE PREVISTA NO CAPUT DO ART. 193 DA LEI 8.112/90 POR SERVIDORES QUE, DURANTE A VIGÊNCIA DO REFERIDO DISPOSITIVO LEGAL, OCUPARAM FUNÇÕES/CARGOS COMMISSIONADOS NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA FEDERAL NA CONDIÇÃO DE EMPREGADOS DE EMPRESAS PÚBLICAS OU DE ECONOMIA MISTA OU MESMO SEM VÍNCULO EFETIVO COM A ADMINISTRAÇÃO. CONHECIMENTO. POSSIBILIDADE DA OPÇÃO DESDE QUE O INTERESSADO TENHA SIDO EMPOSSADO EM CARGO EFETIVO REGIDO PELA LEI 8.112/1990 ATÉ O DIA 22/09/1993, VÉSPERA DA PUBLICAÇÃO DO DECRETO 935/1993, QUE, AO REGULAMENTAR A LEI 8.647/1993, DEU EFICÁCIA À NORMA QUE EXCLUIU DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES OS OCUPANTES DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO NÃO OCUPANTES DE CARGOS EFETIVOS ESTATUTÁRIOS. PRECEDENTES. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS.**

1) O servidor ocupante de cargo efetivo e regido pela Lei 8.112/1990 pode carrear para a aposentadoria a vantagem da opção de função, desde que tenha preenchido os requisitos temporais previstos no art. 193, caput, da Lei n.o 8.112/90 até 18/01/1995, de acordo com o



entendimento firmado pela Corte de Contas no Acórdão n.o 2.076/2005 – Plenário.

2) **Pode ser computado, para efeito dos requisitos temporais previstos no caput do art. 193 da Lei 8.112/1990, o tempo de exercício de função comissionada ou cargo em comissão prestado na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, por não detentor de cargo efetivo regido pela Lei 8.112/1990 (af incluídos ex-empregados de empresas públicas ou sociedades de economia mista federais cedidos ou ex-ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança sem vínculo efetivo), desde que o servidor tenha sido investido em cargo público efetivo regido pela Lei 8.112/1990 até 22/09/1993, véspera da publicação do Decreto 935/1993, que regulamentou a Lei 8.647/1993, a qual, por sua vez, vinculou os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, regulado pela Lei 8.213/1991. (TC 021.726/2015-9) (destaque nosso)**

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INGRESSO DE SERVIDOR EM CARGO EFETIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL APÓS 25/11/1995. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO, SEM VÍNCULO EFETIVO E ANTERIORMENTE ÀQUELA DATA, AO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL E A EMPRESA PÚBLICA. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO E INCORPORAÇÃO DE QUINTOS COM BASE NA REFERIDA AVERBAÇÃO. ILEGALIDADE.**

1. O tempo de serviço prestado por servidor somente no exercício de cargo em comissão, sem vínculo efetivo, não é computável para efeito de adicionais por tempo de serviço (anuênios), qualquer que seja a natureza jurídica daquela cargo.

2. Após o advento da Constituição Federal de 1988, o tempo de exercício em cargo comissionado ou função de confiança prestado ao Distrito Federal, por servidor regido pela Lei no 1.711/1952, não pode ser considerado para fins de incorporação da vantagem de que trata o art. 2o da Lei no 6.732/1979, nem daquela instituída pelo art. 62 da Lei no 8.112/1990, regulamentada pela Lei no 8.911/1994.

**3. A incorporação de quintos decorrentes de cargo comissionado ocupado junto à Administração Pública Federal, sem vínculo efetivo com essa Administração, tem como requisito o fato de o servidor ter estabelecido tal vínculo até 25/11/1995.** (TC-019.739/2004-0) (grifamos)

29. Nota-se dos acórdãos transcritos que, na seara federal, existem dois marcos temporais distintos, um atinente à vinculação dos servidores puramente comissionados ao regime geral de previdência social (22/09/1993) e outro à entrada em vigor da Medida Provisória no 1.195/95 (25/11/1995), o que demonstra a nebulosidade do tema.

30. **Para além disso, verifica-se que já transcorreram mais de 23 (vinte e três) anos do pagamento da primeira parcela do benefício concedido (deferido em 20/05/1998).**



31. Sobre a possibilidade de revisão da legalidade da concessão de incorporação já se manifestou o Supremo Tribunal Federal (MS 30.329):

**EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. EXERCÍCIO DE CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO SEM VÍNCULO EFETIVO COM O SERVIÇO PÚBLICO. POSTERIOR INVESTIDURA EM CARGO PÚBLICO EFETIVO. CÔMPUTO DO PERÍODO PRECEDENTE PARA FINS DE INCORPORAÇÃO DE VANTAGEM REMUNERATÓRIA. NÃO PREENCHIMENTO DO REQUISITO DE CONCOMITÂNCIA ENTRE O EXERCÍCIO DOS CARGOS. DESCONFORMIDADE COM AS NORMAS VIGENTES À ÉPOCA DA INCORPORAÇÃO. LEGALIDADE DA DECISÃO QUE DETERMINA A SUPRESSÃO DO PAGAMENTO DA VANTAGEM. DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA. SEGURANÇA DENEGADA.**

(...)

Decadência

4. Importa examinar, inicialmente, a alegada decadência do direito da Administração de anular o ato de concessão da incorporação de “*quintos/décimos*” que beneficiou a Impetrante. **O limite temporal para a anulação dos atos administrativos praticados em desconformidade com o direito foi fixado na Lei n. 9.784/1999**, que estabelece:

“*Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decaem 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*” (grifos nossos).

A despeito da existência de norma específica tratando do processo no Tribunal de Contas da União (Lei n. 8.443/1992), “*nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da aplicação subsidiária da lei geral de processo administrativo federal*” (MS 23.550/DF, Relator para o Acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 31.10.2001).

O art. 69 da Lei n. 9.784/1999 estabelece que “*os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei*” (grifos nossos).

Sobre a aplicação da lei do processo administrativo, Irene Patrícia Nohara destaca:

“*Os preceitos da [lei do processo administrativo] têm, conforme disposição expressa, aplicação subsidiária aos procedimentos específicos quando eles se omitirem em questões tratadas na lei geral federal. (...) A LPA e as leis específicas coexistem, sendo, no entanto, perfeitamente utilizáveis os direitos expressos na lei geral que tenham sido omitidos pela lei específica. (...) Constata-se (...) que qualquer garantia prevista em princípio ou regra constante da LPA poderá ter aplicação subsidiária aos procedimentos federais específicos que não tenham dispositivo legal que trate do assunto de outra forma*” (Processo Administrativo. São Paulo: Atlas, 2009, p. 454-457, grifos nossos).



A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n. 8.443/1992) não estabelece prazo para o exercício do direito de anular atos administrativos submetidos ao seu exame, daí a aplicação subsidiária da Lei n. 9.784/1999 nesse ponto.

5. A irretroatividade desse diploma legal impõe, contudo, que o prazo decadencial estabelecido no art. 54 somente se inicie após a entrada em vigor da lei. Nesse sentido, na assentada de 10.5.2011, no julgamento do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 27.022-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, a Primeira Turma deste Supremo Tribunal reiterou o seguinte entendimento sobre o início da contagem do prazo decadencial estabelecido na Lei n. 9.784/1999:

*“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ART. 54 DA LEI 9.784/1999. APLICABILIDADE A ATOS PRETÉRITOS. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. I – o prazo de decadência deve ser computado a partir da vigência da lei que o instituiu e não tendo em conta atos pretéritos. II – Agravo regimental a que se nega provimento”* (DJe 30.5.2011).

O *dies a quo* para a contagem do prazo estabelecido no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 pode, ainda, ser diferido quando se tratar de vantagem patrimonial de natureza continuada, como se dá em relação ao pagamento de parcelas remuneratórias mensais. Nesses casos, *“o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento”* (art. 54, § 1º, da Lei n. 9.784/1999, grifos nossos).

6. Diversamente do que pretende a Impetrante, o computo do prazo decadencial não se iniciou em 25.9.1996, dia em que o Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região concedeu a incorporação da vantagem remuneratória denominada *“quintos/décimos”*, mas na data em que ocorreu o primeiro pagamento dessa parcela após a entrada em vigor da Lei n. 9.784/1999.

O termo final para a contagem desse prazo, por sua vez, também não se confunde com a data da sessão de julgamento do Processo TC n. 010.464/2004 (10.10.2006), em que foi proferido o Acórdão TCU n. 2.919 determinando ao TRT da 16ª Região que suprimisse a vantagem questionada, como sustentado na inicial desta ação.

Como relatado, na sessão de 14.8.2002, ao examinar a legalidade da incorporação de *“quintos/décimos”* por servidores do TRT da 2ª Região, o Tribunal de Contas da União *“determin[ou] aos órgãos de controle interno do Poder Judiciário e à Secretaria-Geral de Controle Externo que, por ocasião de suas atividades de fiscalização na área de pessoal, atentem para o entendimento de que, para efeito de concessão de quintos ou décimos a servidores que exerciam função de confiança ou cargo em comissão sem vínculo efetivo, a data limite para investidura em cargo efetivo no serviço público federal é de 25/11/1995”* (Acórdão 1.031/2002, grifos nossos).

Em 11.2.2004, em cumprimento a essa decisão, a Chefe do Serviço de Controle Interno do TRT da 16ª Região solicitou a revisão das parcelas remuneratórias incorporadas pela Impetrante. No Parecer n. 793/2004, destacou que as incorporações de *“quintos/décimos”* realizadas naquele Tribunal em desconformidade com o Acórdão TCU 1.031/2002 estariam pendentes de julgamento na tomada de contas do exercício de 2002 e que o reexame desses atos teria identificado e corrigido irregularidades em relação a três servidores, remanescendo apenas o caso da



Impetrante (objeto de exame na tomada de contas do exercício de 2003, Processo TC 010.464/2004).

**Não remanescem dúvidas de que a solicitação de reexame das parcelas incorporadas pela Impetrante consubstancia, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei n. 9.784/1999, exercício do direito da Administração de anular o ato administrativo, marco temporal em que cessou a fluência do prazo quinquenal.**

Embora tenha decorrido 5 anos e 10 dias entre a promulgação da Lei n. 9.784 (1º.2.1999) e o ato que questionou a legalidade daquela incorporação (11.2.2004), isso não autoriza a decretação da decadência do direito da Administração de anular o ato supostamente contrário do direito. **A incidência da regra contida no § 1º do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 projeta o termo inicial da contagem do prazo decadencial para a data em que ocorreu o primeiro pagamento da vantagem impugnada após a promulgação da referida Lei.**

Os documentos juntados aos autos não permitem, contudo, precisar essa data, suscitando dúvidas quanto ao efetivo exaurimento do prazo decadencial, pois este somente teria ocorrido se o pagamento da parcela ocorresse até o 10º dia do mês de fevereiro de 1999. Inexiste, portanto, liquidez e certeza quanto à decadência arguida nesta ação.

7. O mandado de segurança é ação especial de rito sumário, que exige a comprovação de plano do direito alegado, mediante prova documental pré-constituída, e na qual não se admite dilação probatória, razão pela qual afasto a alegada decadência e avanço no exame sobre o mérito da impetração.

(...) (itálico e sublinhado no original, negrito nosso)

32. Verifica-se que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de aplicação do instituto da decadência a partir da vigência da Lei nº 9.784/1999, que regulamenta o processo administrativo no âmbito federal.

33. O Estado de Mato Grosso possui legislação específica que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, qual seja, a Lei nº 7.692, de 1º de julho de 2002:

**Redação pela Lei nº 9.473/2010**

**Art. 26 O direito de a Administração Pública Estadual invalidar os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 05 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má fé. (destaque nosso)**

34. Dessa feita, há muito encontra-se decaído o direito de, administrativamente, questionar-se a legalidade da referida incorporação.



35. Sobreleva destacar, por oportuno, que o fundo previdenciário não será indevidamente prejudicado com a concessão do benefício desses autos, visto que as contribuições previdenciárias do servidor foram descontadas sobre a parcela da incorporação. Senão, vejamos:

Enfim, saliente-se que haja vista a incorporação ter ocorrido quando o servidor ainda era ativo, **as contribuições previdenciárias dele sempre tiveram como base de cálculo todo o valor recebido – salário de carreira somado à incorporação –**, de modo a preservar o princípio contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio.

Imagem extraída do Malote Digital nº 220662/2019, fl. 05 – destaque nosso.

36. Assim, não nos parece razoável que, após o decurso de mais de 20 (vinte) anos da concessão da incorporação, eventual questionamento da legalidade do benefício incorporado seja a razão ensejadora da denegação do registro de aposentadoria, uma vez que contribuição previdenciária para o RPPS incidiu sobre a parcela questionada, haja vista que no âmbito do Poder Judiciário de Mato Grosso, as incorporações foram efetivadas na ativa, causando grave desequilíbrio financeiro e emocional ao beneficiário, bem como violando o princípio da dignidade da pessoa humana.

37. Nessa lógica, determina a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942):

**Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

**Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

**Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativas, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

**Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra**



de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)  
(...)

**Art. 24. A revisão, nas esferas administrativas, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.**

Parágrafo único. **Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.** (grifos nossos)

38. Assim, é dever do controlador analisar o caso concreto e ponderar as consequências práticas e jurídicas do seu posicionamento, a fim de mitigar a ocorrência de danos graves aos administrados.

39. É certo que deve ser observado o respeito ao passado, não se pode analisar uma situação jurídica ocorrida há mais de 23 (vinte e três) anos com os “olhos” de hoje, deve ser considerado o entendimento da época, consoante determina o art. 24, caput e parágrafo único da LINDB.

40. A prática administrativa no Estado de Mato Grosso, inclusive neste Tribunal de Contas, era consideração do tempo de ocupação do cargo em comissão como um todo, e não apenas após a posse em cargo efetivo, para fins de concessão do benefício da incorporação, sendo vedado ao Controle Externo, por determinação legal, declarar inválida essa situação, uma vez que já plenamente constituída e abrangida pelo manto da decadência, consoante determina o art. 26 da Lei do Processo Administrativo Estadual (Lei nº 7.692/2002).

41. É de ressaltar que os Tribunais de Contas têm natureza de Tribunal Político-Administrativo de status constitucional, consoante bem explica o Professor Ayres Britto *in* O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas, configurando-se, portanto, em autoridade administrativa que deve observância à decadência administrativa. Por esse prisma, já se manifestou o STF. Veja-se:



**TRIBUNAL DE CONTAS – ATUAÇÃO – NATUREZA. A atividade do Tribunal de Contas é exercida no campo administrativo. CONTRADITÓRIO – PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL – ADEQUAÇÃO. A exigibilidade do contraditório pressupõe o envolvimento, no processo administrativo, de acusado ou de litígio. Descabe observá-lo em julgamento implementado pelo Tribunal de Contas da União ante auditoria realizada em órgão público. DECADÊNCIA – ARTIGO 54 DA LEI Nº 9.784/99 – ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS – ADEQUAÇÃO. Aplica-se à atuação do Tribunal de Contas o disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, presente situação jurídica constituída há mais de cinco anos. (MS 31344, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 23/04/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 13-05-2013 PUBLIC 14-05-2013) (g.n.)**

42. Nesse compasso, considerando as peculiaridades do caso, **este órgão ministerial entende ser medida excessivamente onerosa e desproporcional denegar a concessão de registro da aposentação do servidor**, uma vez que a incorporação foi concedida há mais de 23 (vinte e três) anos, estando abrangida pela decadência administrativa, e efetivamente houve contribuição para o Regime Próprio de Previdência Social sobre a parcela incorporada, não havendo falar em prejuízo ao fundo previdenciário.

43. Isso posto, considerando-se que o único apontamento remanescente se refere à ilegalidade da concessão da incorporação, **este Ministério Público de Contas se manifesta pelo afastamento da irregularidade, em razão do reconhecimento instituto da decadência**, e passa à análise do cumprimento dos requisitos para a aposentadoria.

### 2.3. Do preenchimento dos requisitos para aposentação

44. Para que seja possível deferir o pleito de aposentadoria, o beneficiário deve preencher os requisitos constitucionais pertinentes. No caso em tela, como se trata de **Aposentadoria Voluntária por Idade e Tempo de Contribuição, com proventos integrais**, é preciso observar os ditames do art. art. 3º, da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, cuja redação é a seguinte:

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **que tenha ingressado**



no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III - idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo. (Destacou-se)

45. Em síntese, observa-se o devido cumprimento das seguintes formalidades:

Requisitos formais objetivos	Preenchimento dos requisitos por parte do beneficiário
Publicação do Ato de Aposentadoria	O Ato nº 731/2019-CM foi disponibilizado no Diário da Justiça Eletrônico em 26/06/2019 (Ed. nº 10521);
Data de ingresso no serviço público	O ingresso no serviço público ocorreu em 13/12/1985, época anterior a 16/12/1998, data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998;
Idade	Conforme os documentos pessoais, o requerente nasceu em 15/12/1958, contando com a idade de 60 anos na data da publicação do ato concessório;
Tempo de contribuição	38 anos, 04 meses e 15 dias;
Efetivo Exercício no serviço público	36 anos, 11 meses e 09 dias;
Tempo na carreira e no cargo (artigo 2º, inciso VII, c/c art. 71 da Orientação Normativa SPS nº 02/2009)	29 anos, 01 mês e 16 dias;
Proventos informados no Aplic	R\$ 17.181,26.

46. Do exposto, conclui-se que o Sr. Sr. Geremias da Silva Félix é beneficiário da Aposentadoria Voluntária por Tempo de Contribuição, com proventos integrais, pela última remuneração, posto ter preenchido os requisitos constitucionais pertinentes.

### 3. CONCLUSÃO



47. Dessa forma, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se pelo registro do Ato nº 731/2019-CM**, disponibilizado em 26/06/2019, e pela **legalidade da planilha de proventos integrais**.

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 02 de setembro de 2021.

(assinatura digital)<sup>3</sup>  
**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**  
Procurador de Contas

---

<sup>3</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.