



5PROCESSO N.º	:	592269/2023
PRINCIPAL	:	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
ASSUNTO	:	CONSULTA
RELATOR	:	CONSELHEIRO ANTÔNIO JOAQUIM
MANIFESTAÇÃO TÉCNICA N.º	:	108/2023/SNJUR

Excelentíssimo Conselheiro Valter Albano,

(Presidente da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo)

1. O processo é referente à consulta apresentada pelo Senhor Valmir Guedes Pereira, Diretor-Executivo do Instituto de Previdência do Servidor Municipal de Alta Floresta, questionando o prazo máximo para revisão dos cálculos de aposentadoria¹, nos seguintes termos:

Em inexistindo regulamentação municipal, a Administração deverá observar o prazo de 5 (cinco) anos para rever cálculo de aposentadoria nos termos da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 – Lei do Processo Administrativo Federal, ou aplica-se o disposto na Súmula 473, do Supremo Tribunal Federal (STF) c/c com a Decisão RE 817338, que dispõe que a Administração pode rever seus atos a qualquer tempo?

2. Em atendimento ao disposto no art. 3º, parágrafo único, III, “a”, da Resolução Normativa nº 13/2021-TP, foi elaborada esta manifestação da Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo - SNJur para subsidiar o pronunciamento da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – CPNJur exigido pelo inciso IV do art. 63, do Regimento Interno deste Tribunal – RITCE-MT².

¹ Documento digital 239814/2023.

² Anexo Único da Resolução Normativa 16/2021-TP.





3. Nos próximos tópicos serão apresentadas a síntese do parecer da Secretaria-geral de Controle Externo - Segecex, a análise desta SNJur e a proposta de encaminhamento.

Síntese do Parecer Técnico da Segecex

4. Após análise dos requisitos de admissibilidade dispostos no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a Segecex, em parecer técnico³, asseverou que a consulta formal foi apresentada pelo Diretor-Executivo do Instituto de Previdência do Servidor Municipal de Alta Floresta, autoridade legítima para formulação (art. 222, I c/c art. 223, II, “c”), versa sobre matéria de competência do Tribunal de Contas, qual seja revisão de aposentadoria (art. 222, IV), e, ainda, foi elaborada de modo objetivo e com a indicação de dispositivos legais e precedentes sobre a matéria (art. 222, III e V).

5. Ademais, pontuou que a consulta formal não foi instruída com parecer da unidade de assistência técnica, jurídica e/ou autoridade consulente e não houve justificativa da ausência deste documento, porém salientou que o consulente trouxe argumentos jurídicos para a formulação da dúvida. Assim, considerou cumprida a exigência constante no inciso VI do art. 222 do RITCE-MT.

6. Quanto ao mérito, propôs a aprovação da seguinte ementa:

Pessoal. Previdência. Aposentadoria de servidor público efetivo. Revisão. Prazo.

1. Cada ente federado possui competência para legislar sobre o prazo para revisão dos cálculos de atos de aposentadoria dos servidores regidos pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, artigo 25, § 1º, c/c art. 30, inciso I da CF/88.

2. Na ausência de norma específica de cada ente, aplica-se de modo subsidiário o prazo decadencial de 5 (cinco) anos previsto no art. 54 da Lei Federal 9.784/99, conforme decisão do STF no Tema 443 e Súmula 633 do STJ.

3. O prazo quinquenal tem início a partir do julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria pelo Tribunal de Contas. Após a homologação, validando o ato de concessão do benefício, a autoridade administrativa que revogar ou anular o ato deverá reencaminhá-lo ao Tribunal de Contas.

4. Excepcionalmente, não se aplica o prazo decadencial quando houver

³ Documento digital 245582/2023.





flagrante ofensa à Constituição da República, conforme precedentes do STF.

7. Em suma, a Segecex asseverou a competência Constitucional dada aos Tribunais de Contas quanto à análise das aposentadorias dos servidores públicos estatutários a fim de verificar se foram observadas as leis que regulam a matéria (art. 71, III).

8. Destacou que o ato de aposentadoria possui natureza jurídica de ato administrativo e, por essa razão, é passível de anulação quando não for editado em observância à legislação pertinente ou ocorrer um vício em qualquer um dos seus elementos, salvo se este vício for sanável.

9. Destacou, ainda, que, de acordo com a doutrina majoritária e as decisões dos Tribunais Superiores, o ato de aposentadoria é ato complexo, pois consiste na conjugação da vontade autônoma de um órgão público (editor do ato concessivo de aposentadoria) com a vontade autônoma de outro órgão (verificador da legitimidade do ato e posterior registro).

10. Nesse sentido, apresentou o que foi sumulado pelo Superior Tribunal Federal (STF) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a seguir destacados:

Súmula 6 do STF

A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário.

Súmula 278 do TCU

Os atos de aposentadoria, reforma e pensão têm natureza jurídica de atos complexos, razão pela qual os prazos decadenciais a que se referem o § 2º do art. 260 do Regimento Interno e o art. 54 da Lei nº 9.784/99 começam a fluir a partir do momento em que se aperfeiçoam com a decisão do TCU que os considera legais ou ilegais, respectivamente.

11. Ainda sobre a matéria, apresentou o julgamento do Tema 445 do STF, colacionado abaixo:





Tema 445 - Incidência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 para a Administração anular ato de concessão de aposentadoria.

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.

12. Assim, frisou que ultrapassados cinco anos da chegada dos autos ao Tribunal de Contas, sem o julgamento da legalidade da concessão inicial da aposentadoria, opera-se o registro tácito.

13. Sequencialmente, argumentou que a Administração pode solicitar a revisão do ato aposentatório a partir da decisão do Tribunal de Contas que registrar o ato e julgar legal o cálculo dos proventos, momento em que poderá revogá-lo ou anulá-lo com o consentimento deste Tribunal de Contas, tácito ou explícito, ou por decisão judicial.

14. Quanto ao prazo a ser aplicado, a Segecex apontou, inicialmente, o poder-dever de autotutela que a administração pública possui, que impõe o dever de rever, de ofício ou mediante provocação, seus próprios atos, anulando os ilegais, salvo os passíveis de convalidação.

15. Desse modo, argumentou que o ato de aposentadoria também pode e deve ser revisto, quando eivado de vício que o torne ilegal. Para reforçar o entendimento, apresentou o Enunciado 20 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho de Justiça Federal/STJ, no qual foi sedimentado que a revisão de ato administrativo que produza efeitos concretos favoráveis aos destinatários depende de prévia intimação e oportunidade de contraditório aos envolvidos.

16. Posto isso, afirmou a competência que cada ente possui para legislar sobre o prazo para revisão dos cálculos de atos de aposentadoria dos servidores regidos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), porém inexistindo a normatização, aplica-se os ditames da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 – Lei do Processo Administrativo Federal de modo subsidiário, conforme a Súmula 633 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).





17. Assim, destacou o que prevê o artigo 54 da referida lei:

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.

18. E, para firmar esse entendimento, apresentou o que foi sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), vejamos:

Súmula 633 do STJ

A Lei 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

19. Além disso, como a doutrina e a jurisprudência majoritária defendem a categorização do ato de aposentadoria como complexo, o prazo quinquenal de decadência se inicia após o registro junto ao Tribunal de Contas do ato concessório.

20. Com amparo em precedentes do STF (MS 34735 AgR, RE 817338, MS 26.860), a Segecex esclareceu que, excepcionalmente, não se aplica o prazo decadencial quando houver flagrante ofensa à Constituição Federal.

21. Por fim, salientou que revisão do ato de aposentadoria deverá indicar de modo expresso as consequências jurídicas e administrativas, conforme os ditames do Decreto Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Análise da SNJur

22. De acordo com o RITCE-MT, atualizado até a Emenda Regimental 2/2023, de 1º de agosto de 2023, o Tribunal decidirá sobre consulta formal que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos (art. 222):





- I - ser formulada por autoridade legítima;
 - II - ser formulada em tese;
 - III – conter precisamente o seu objeto, com a apresentação objetiva dos quesitos, a descrição completa de todos os fatos reputados relevantes e a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e/ou aplicação de dispositivos legais e regulamentares, de decisões, de precedentes ou de regulamentação a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;
 - IV - versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas;
 - V – indicar todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao seu objeto, bem como da questão específica que pretende ver respondida;
 - VI – ser instruída, salvo justificativa comprovada, com parecer da unidade de assistência técnica, jurídica e/ou autoridade consultente.
23. Além disso, em obediência aos ditames do Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso (CPCE-MT), a consulta não será admitida pelo relator quando (art. 81):
- I - envolver tema alheio às competências do Tribunal de Contas ou questão puramente hipotética, especulativa ou desvinculada de qualquer problema específico;
 - II - exigir, para sua análise, consideração de fatos outros além daqueles descritos pelo consultente;
 - III - não permitir, a partir exclusivamente das informações fornecidas, uma resposta adequadamente informada da parte do Tribunal de Contas;
 - IV - já estiver sendo analisada em outros procedimentos de natureza sancionatória ou fiscalizatória no âmbito do Tribunal de Contas, caso em que deverão ser identificados na decisão de indeferimento.
24. Dessa forma, para verificar o atendimento dos requisitos de admissibilidade, foi elaborada a tabela abaixo, que apresenta de forma resumida os requisitos que foram atendidos e os que não foram.





Tabela 1. Análise de admissibilidade

Requisito de admissibilidade	Fundamento	Situação
Foi formulada por autoridade legítima?	Art. 222, I, e art. 223, II, "c", do RITCE-MT e art. 78, parágrafo único, do CPCE-MT	Atendido
Foi formulada em tese?	Art. 222, II, do RITCE-MT e art. 80, II, do CPCE-MT	Atendido
Contém precisamente o seu objeto, com a apresentação objetiva dos quesitos, a descrição completa de todos os fatos reputados relevantes e a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e/ou aplicação de dispositivos legais e regulamentares, de decisões, de precedentes ou de regulamentação a ser aplicada pelo Tribunal de Contas?	Art. 222, III, do RITCE-MT e art. 80, I, do CPCE-MT	Atendido
Versa sobre matéria de competência deste TCE?	Art. 222, IV, do RITCE-MT	Atendido
Foram indicados todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao seu objeto, bem como da questão que pretende ver respondida?	Art. 222, V, do RITCE-MT e art. 80, III, do CPCE-MT	Atendido
Foi instruída, salvo justificativa comprovada, com parecer da unidade de assistência técnica, jurídica e/ou autoridade consultante?	Art. 222, VI, do RITCE-MT	Não atendido

Fonte: elaborada pela equipe.

25. Verifica-se que um dos requisitos de admissibilidade não foi atendido, pois apesar de a consulta formal ter sido apresentada com a descrição completa de todos os fatos reputados relevantes e com a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e/ou aplicação de dispositivos legais e regulamentares, de decisões, de precedentes ou de regulamentação a ser aplicada pelo Tribunal de Contas, não foi juntado parecer jurídico ou da área técnica.





26. A manifestação técnica e/ou jurídica prévia pode proporcionar solução à demanda do consulente, evitando que questões desnecessárias sejam trazidas ao Tribunal de Contas, de forma a comprometer a celeridade e eficiência da administração pública.

27. Dessa forma, nos termos do § 2º do art. 222 do RITCE-MT, considerando que a consulta formal não preencheu o requisito de admissibilidade previsto no inciso VI do art. 222, o Relator deverá determinar o seu arquivamento, exceto se reconhecer que há relevante interesse público, devidamente fundamentado, com amparo na exceção dada pelo § 1º do art. 222 do RITCE-MT.

28. Desse modo, caso seja reconhecido o relevante interesse público pelo Relator ou facultado o cumprimento do requisito de admissibilidade previsto no inciso VI do art. 222, por ter sido uma exigência recente, dada pela Emenda Regimental 2/2023, publicada em 2/8/2023, esta SNJur concorda com os argumentos apresentados pela Segecex quanto ao mérito, no sentido de que na ausência de norma local e específica que regule a matéria, os entes podem aplicar de forma subsidiária a Lei n.º 9.784/1999 quanto ao prazo decadencial de 5 anos para a revisão de aposentadoria (art. 54), em consonância com a Súmula 633 do STJ.

29. De forma complementar, quanto à necessidade de submeter a revisão de aposentadoria ao Tribunal de Contas, cabe indicar a previsão do Regimento Interno deste Tribunal que consigna a competência da corte de contas para apreciar, para fins de controle e registro, a legalidade dos atos de anulação e revisões que importem alteração do fundamento legal da concessão inicial ou da fixação de proventos:

Art. 211 O Tribunal de Contas apreciará, para fins de controle e registro, a legalidade dos atos de:

(...)

II - concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva e pensão, bem como atos de anulação e revisões que importem alteração do fundamento legal da concessão inicial ou da fixação de proventos.





30. Ressalte-se que o prazo quinquenal de decadência tem início a partir do julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria por este Tribunal de Contas. Nesse sentido, este Tribunal já decidiu em processo de consulta no ano de 2007, veja:

Acórdão nº 1.132/2007 - Consulta (DOE, 05/06/2007)

Previdência. Benefício. Aposentadoria e pensão. Possibilidade de alteração em até 5 anos após a publicação do acórdão do TCE/MT.

O ato de aposentadoria ou de pensão poderá ser alterado pela Administração Pública até 5 (cinco) anos após a publicação do acórdão do Tribunal de Contas que o registrou, conforme disposto no artigo 54, da Lei nº 9.784/1999. Antes do registro, é possível ocorrer adequações do ato às normas legais, por determinação do Tribunal de Contas.

31. Vale enfatizar que o decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos não é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza a anulação do ato a qualquer tempo, uma vez demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a má-fé do beneficiário. Assim, as situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988 (RE 817338/DF-STF).

32. Pelo exposto, concordando-se a CPNJur com o conhecimento da consulta, com base nos fundamentos indicados pela Segecex, ora ratificados por esta Secretaria, sugere-se ementa de consulta alternativa, nos seguintes termos:

Previdência. Aposentadoria. Revisão de aposentadoria. Prazo decadencial.

1. O estado e os municípios podem aplicar de forma subsidiária a Lei n.º 9.784/1999 quanto ao prazo decadencial de 5 anos para a revisão de aposentadoria (art. 54), se inexistente norma local e específica que regule a matéria, em consonância com a Súmula 633 do Superior Tribunal de Justiça.





2. O prazo decadencial de 5 anos para revisão de aposentadoria tem início na data da publicação da decisão de registro pelo Tribunal de Contas da legalidade do ato de concessão inicial, em conformidade com a Súmula 6 do Supremo Tribunal Federal.
3. Após o registro do ato de concessão inicial de aposentadoria, a autoridade administrativa que revogar ou anular o ato ou, ainda, alterar o fundamento legal da concessão inicial ou da fixação de proventos, deverá submeter a revisão ao Tribunal de Contas.
4. Excepcionalmente, não se aplica o prazo decadencial quando houver flagrante ofensa à Constituição Federal, devendo, para tanto, ser demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a má-fé do beneficiário, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal (RE 817338, MS 26.860).

Proposta de encaminhamento à CPNJur

33. Considerando-se o cumprimento dos requisitos regimentais e normativos; os fundamentos apresentados pela Segecex e as observações desta Secretaria contidas na presente manifestação, sugere-se ao Presidente da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo - CPNJur que apresente a consulta para deliberação da CPNJur com as seguintes opções de encaminhamento:

1) Arquivamento da consulta, nos termos do art. 222, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, em decorrência do cumprimento parcial do requisito de admissibilidade previsto no art. 222, VI, do RITCE-MT;

ou

2) Caso seja facultado o cumprimento do requisito de admissibilidade previsto no art. 222, VI, do RITCE-MT por ter sido uma exigência recente, dada pela Emenda Regimental 2/2023, publicada em 2/8/2023, ou reconhecido o relevante interesse público, em conformidade com o art. 222, § 2º, do RITCE-MT, opte por recomendar ao Relator:

- a) a título pedagógico, que alerte o consulente da necessária observância dos requisitos legais e regimentais nas futuras consultas;
- b) a admissão da consulta e aprovação de ementa, tendo como base as opções do quadro a seguir:

PROPOSTA DA SEGECEX	PROPOSTA DA SNJUR
Pessoal. Previdência. Aposentadoria de servidor público efetivo. Revisão. Prazo.	Previdência. Aposentadoria. Revisão de aposentadoria. Prazo decadencial.





1. Cada ente federado possui competência para legislar sobre o prazo para revisão dos cálculos de atos de aposentadoria dos servidores regidos pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, artigo 25, § 1º, c/c art. 30, inciso I da CF/88.

2. Na ausência de norma específica de cada ente, aplica-se de modo subsidiário o prazo decadencial de 5 (cinco) anos previsto no art. 54 da Lei Federal 9.784/99, conforme decisão do STF no Tema 443 e Súmula 633 do STJ.

3. O prazo quinquenal tem início a partir do julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria pelo Tribunal de Contas. Após a homologação, validando o ato de concessão do benefício, a autoridade administrativa que revogar ou anular o ato deverá reencaminhá-lo ao Tribunal de Contas.

4. Excepcionalmente, não se aplica o prazo decadencial quando houver flagrante ofensa à Constituição da República, conforme precedentes do STF.

1. O estado e os municípios podem aplicar de forma subsidiária a Lei n.º 9.784/1999 quanto ao prazo decadencial de 5 anos para a revisão de aposentadoria (art. 54), se inexistente norma local e específica que regule a matéria, em consonância com a Súmula 633 do Superior Tribunal de Justiça.

2. O prazo decadencial de 5 anos para revisão de aposentadoria tem início na data da publicação da decisão de registro pelo Tribunal de Contas da legalidade do ato de concessão inicial, em conformidade com a Súmula 6 do Supremo Tribunal Federal.

3. Após o registro do ato de concessão inicial de aposentadoria, a autoridade administrativa que revogar ou anular o ato ou, ainda, alterar o fundamento legal da concessão inicial ou da fixação de proventos, deverá submeter a revisão ao Tribunal de Contas.

4. Excepcionalmente, não se aplica o prazo decadencial quando houver flagrante ofensa à Constituição Federal, devendo, para tanto, ser demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a má-fé do beneficiário, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal (RE 817338, MS 26.860).

Cuiabá-MT, 19 de outubro de 2023.

Mônica Cristina dos Anjos Acendino

Auditora Pública Externa

Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo

