GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 019.626/2004-7
Natureza(s): Administrativo
Órgão/Entidade: não há.
Interessado: Estevão dos Santos Cunha (991.660.627-72)
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RECURSO ADMINISTRATIVO DIRIGIDO AO PLENÁRIO. REVISÃO DE OFÍCIO DE ATO ADMINISTRATIVO QUE RECONHECEU O DIREITO DO INTERESSADO À CONCESSÃO DE ANUÊNIOS REFERENTE A TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO SOB A ÉGIDE DO ESTATUTO DOS MILITARES. INOCORRÊNCIA DA DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA PREVISTA NO ART. 54 DA LEI Nº 9.784/1999. RECURSO IMPROVIDO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório o seguinte trecho da manifestação da Consultoria Jurídica desta Corte de Contas:

"II - DOS FATOS

2. Tratam os presentes autos de solicitação de averbação de tempo de serviço prestado junto às forças armadas para fins de concessão de anuênios, o que foi deferido pelo TCU em 17/1/05. Entretanto, em 23/11/2009, o Plenário do TCU prolatou o Acórdão n. 2.473/2009, que trazia, em seu item 9.3, a determinação para que a Segedam revisasse de ofício as concessões de anuênios decorrentes da averbação do tempo de serviço prestado às Forças Armadas de alguns servidores oriundos do meio militar, entre os quais os do ora recorrente. Assim, em 16.11.2009, o servidor sofreu redução em seus anuênios, conforme publicado no BTCU n. 44/2009.

3. Ocorre que ao julgar recurso administrativo interposto contra essa decisão, o Plenário do TCU, por meio do Acórdão n. 2.910/2010, declarou a nulidade dos atos de revisão, tendo em vista que não fora garantido aos servidores atingidos o direito ao contraditório e à ampla defesa. Posteriormente, os interessados tiveram prazo para apresentar defesa, que não foi acatada, tendo então o TCU, novamente, reduzido os anuênios dos servidores.

4. Após a sequência de eventos brevemente descrita acima, o servidor Estevão dos Santos Cunha apresentou recurso, por meio do qual argumentou que o prazo decadencial deve iniciar-se no dia 8.9.2004, data de sua posse, e que o despacho do Secretário de Recursos Humanos em 2.2.2005 seria mero ato declaratório da existência e de reconhecimento de um direito preexistente. Aduziu que a consideração do despacho como termo inicial privilegiaria a mora da Administração em reconhecer os direitos dos administrados. Sustentou ainda que como o ato de revisão da Segedam foi considerado nulo pelo Acórdão n. 2.910/2010 – Plenário, esse ato não poderia ter interrompido a fluência do prazo decadencial.

5. A Segedam indeferiu o recurso apresentado, sob o argumento de que o termo a quo deve ser contado a partir do despacho que reconheceu o direito ao servidor, tendo ainda mencionado o §2º do art. 54 da Lei n. 9.784/1999.

6. O aludido servidor ingressou ainda com recurso de reconsideração, tendo apenas reafirmado que o ato declarado nulo não poderia interromper a contagem do prazo decadencial, e acrescentado que a lei do processo administrativo não prevê qualquer hipótese de suspensão ou interrupção de prazos decadenciais.

7. A Diretoria de Administração e Legislação de Pessoal – Diape, ao analisar o recurso, propôs seu indeferimento. Ressaltou essa unidade, com apoio em doutrina e em precedente do STJ, que ***o prazo decadencial previsto na mencionada lei não se aplicaria aos atos nulos****.*

8. O Sr. Secretário de Gestão de Pessoas propôs então o pronunciamento desta Consultoria quanto à ocorrência da decadência, proposta esta acolhida pelo Sr. Secretário-Geral de Administração."

Acrescento que ao se manifestar sobre a matéria que lhe foi submetida, a unidade de assessoramento jurídico manifestou-se pela aplicação do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 no âmbito administrativo do Tribunal de Contas da União e pela não ocorrência, no caso concreto, da decadência administrativa, em virtude da interrupção do prazo pela prolação do Acórdão nº 2.473/2009-TCU-Plenário, *ex vi* do disposto no § 2º do artigo 54 da Lei nº 9.784/99.

Restituídos os autos à Segep, o Secretário daquela unidade, acolhendo o parecer da Conjur, conheceu do pedido de reconsideração interposto pelo ora recorrente para, no mérito, negar-lhe provimento.

Contra a referida decisão o servidor Estevão dos Santos Cunha interpôs novo recurso dirigido ao Secretário-Geral de Administração, o qual foi conhecido e improvido por meio de despacho datado de 26 de setembro de 2012, fundamentado da seguinte forma, no que interessa à espécie:

"7. Destaco, inicialmente, que o presente recurso atende aos requisitos gerais de admissibilidade, podendo ser conhecido com fundamento no inciso I, arts. 107 e 108 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

8. Em sua defesa, o recorrente sustenta basicamente ter ocorrido a decadência para a Administração anular o ato que majorou o adicional de tempo de serviço. Registro que a discussão sobre a incidência ou não da decadência ao caso concreto foi amplamente discutida no parecer da Consultoria Jurídica do TCU, a cujas conclusões me filio. São os seguintes os argumentos deduzidos pela Unidade:

a) aos atos nulos se aplica a decadência prevista na Lei 9.784, de 1999;

b) o prazo de decadência, no caso de efeitos patrimoniais contínuos, contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. Os efeitos financeiros decorrentes do ato da Administração, publicado no dia 17/1/2005, que averbou o tempo de serviço do servidor, se iniciaram em fevereiro de 2005. O Acórdão 2.473/2009 foi divulgado no DOU em 23/10/2009, daí a inocorrência da decadência;

c) considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que impugne a validade do ato, com esse efeito deve ser considerada a prolação do Acórdão 2.473/2009. Não há exigência de formalidade para a prática de ato de impugnação de outro ato eivado de vício de ilegalidade.

d) o Acórdão 2910/2010 não anulou o item 9.3 do Acórdão 2.473/2009-Plenário.

9. Entendo que o parecer da Conjur contém argumentos suficientes para negar provimento ao recurso em apreciação, contudo pontuo dois aspectos da defesa do recorrente.

10. Sobre a defesa de que a deliberação do Plenário do TCU (Acórdão 2.473/2009) não pode ser considerada como medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade de ato ilegal, considero essa interpretação do § 2º do art. 54 da Lei 9.784, de 1999,

restritiva e não consentânea com os princípios previstos na mencionada lei, especialmente os da finalidade, razoabilidade e interesse público.

11. Adotar o posicionamento do recorrente, diante do decidido no Acórdão 2.473/2009-Plenário, que é resultado do inconformismo com o entendimento da Administração acerca da concessão do questionado adicional, significa negar a competência, inscrita no inciso IV, art. 15 do Regimento Interno do TCU, para o Plenário atura como revisor, em matéria administrativa, dos atos do I. Presidente.

12. Por último, diferente do que afirma o recorrente, não localizei, nos relatórios e votos que encaminharam os Acórdãos 2473/2009 e 2910/2012, ambos Plenário, trecho que sinalize a preservação do direito pleiteado nos autos, reconhecendo a incidência da decadência para a Administração revisar os adicionais de tempo de serviço.

Diante do exposto, mantendo o posicionamento da Segep (fls. 67/68), ancorado no parecer da Conjur (fls. 57/65), cujos argumentos incorporo às razões de decidir, conheço do presente recurso e, no mérito, nego-lhe provimento." (fl. 86).

Irresignado com a negativa de provimento ao seu recurso, o servidor interpôs recurso administrativo hierárquico dirigido à Presidência desta Corte, o qual foi conhecido e improvido, em despacho assim fundamentado:

"Trata-se de recurso hierárquico interposto pelo servidor Estevão dos Santos Cunha, matrícula 5648-0, contra decisão do Secretário-Geral de Administração (Segedam) que negou provimento, inclusive em sede de pedido de reconsideração, a pleito de declaração de nulidade do despacho de fl. 43, por intermédio do qual foi determinada a redução do adicional de tempo de serviço prestado às forças armadas pelo interessado de 13% para 9%.

2. Tal redução decorreu de decisão de ofício da Corte de Contas prolatada no Acórdão nº 2.473/2009, com as modificações promovidas pelo Acórdão nº 2.910/2010, ambos do Plenário.

3. Insatisfeito, o interessado pleiteou a anulação do ato que reduziu seus anuênios, porém não logrou êxito em duas oportunidades junto à Segedam, que decidiu com base em pareceres de suas unidades de apoio, inclusive parecer da Consultoria Jurídica do TCU.

4. Mais uma vez irresignado, eleva a questão a esta Presidência pugnando pela reforma das decisões denegatórias da Segedam. A tese do recorrente, sempre repetida no essencial, é que teria se consumado o prazo decadencial para a Administração anular o ato administrativo inicial que lhe outorgara anuênios trazidos da caserna na razão de 13%.

5. Acontece que recursos similares interpostos por outros interessados já foram reexaminados pela Segedam, pela Presidência e pelo Colegiado Pleno, em sede recursal, sem que tenha havido qualquer alteração do entendimento consubstanciado nas deliberações supramencionadas, a teor, por exemplo, dos Acórdãos nºs 3.242/2012, 3.427/2013 e 3.649/2013, todos do Plenário.

6. Considerando que nesta etapa não enxergo novas razões suficientes para alterar o entendimento já consolidado pelo Tribunal, com fundamento nos arts. 107 e 108 da Lei nº 8.112/1990, conheço do presente recurso hierárquico, e, no mérito, nego-lhe provimento.

Restituam-se os autos à Segedam para ciência do recorrente, publicação e demais providências cabíveis."

Daí a interposição do presente recurso dirigido ao Plenário desta Corte de Contas, distribuído sob a minha Relatoria, em que se requer:

"1) seja conhecido o presente Recurso e, no mérito, seja provido para anular o despacho de fls. 85/86, de 26/12/2012, que declarou nulo o ato que concedeu o adicional de Tempo de Serviço na proporção de 13%;

2) seja efetuado o pagamento desde a data em que minorado o percentual de adicional de Tempo de Serviço de 13% para 9%, atualizado monetariamente, até a data em que tal rubrica seja novamente reestabelecida naquele patamar."

Isso porque, segundo o recorrente, a pretensão da Administração em rever os seus anuênios encontra-se fulminada pela decadência administrativa prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/1999.

Nesse sentido, extrai-se da parte final do seu recurso a síntese da argumentação presente na sua insurgência recursal:

"Em síntese, a data que deve ser adotada como termo inicial para a fluência do prazo decadencial previsto na Lei n. 9.784/1999 é o dia 9/8/2004, data em que o interessado já contava com o direito à percepção do ATS e que foi utilizada como parâmetro para pagamentos retroativos daquele benefício.

Com efeito, em assim sendo, o Acórdão n. 2.473/2009-Plenário, o qual fora considerado como medida de autoridade administrativa apta a interromper a decadência, exegese com a qual não se concorda, como já amplamente descrito acima, foi prolatado fora do prazo decadencial de cinco anos da Lei nº 9.784/1999.

É que aquele decisum foi prolatado em 21/10/2009 e publicado no Diário Oficial da União em 23/10/2009, ou seja, há mais de cinco anos a contar da data de 8/9/2004, a qual se consubstancia no termo a quo para a incidência da fluência do prazo decadencial.

Por fim, cabe repisar que para a Administração do TCU há um ato que interrompeu a decadência, qual seja, o Acórdão n. 2.473/2009-Plenário, e para este recorrente aquele decisum, a par de não poder interromper a decadência, porquanto a Lei n. 9.784/1999 exige ato administrativo para que tal mister ocorra, não se podendo confundir a manifestação da mais alta instância deste Tribunal com mero ato administrativo, foi tornado nulo pelo Acórdão n. 2.910/2010-Plenário.

É dizer, de um ou de outro modo, a pretensão da Administração está definitivamente colhida pela decadência.

Como já afirmado, o ato que repercutiu no patrimônio do ora recorrente foi o ato da Segedam que minorou seu Adicional de Tempo de Serviço de 13% para 9% e que foi expressamente nulificado pelo Acórdão n. 2.910/2010-Plenário.

Como é cediço, nulo o ato, nulas todas as manifestações que dele decorrem, tais como a notificação do ora recorrente acerca da diminuição de seu ATS. Em resumo, inexistente o ato que diminui, de forma ilegal – porquanto sem contraditório e ampla defesa -, o Adicional de Tempo de Serviço do recorrente, inexistente todo e qualquer ato que dele decorre.

Dessarte, a manutenção do pagamento do ATS em percentual de 9% com a diminuição irregular efetuada pela Administração do TCU, contraria, frontalmente, o que fora delineado pelo Relator do Acórdão n. 2.910/2010-Plebnário, cabendo, dessa maneira, o imediato retorno do pagamento no percentual de 13%".

É o Relatório.

VOTO

Conheço do recurso, por estarem preenchidos os seus pressupostos legais de admissibilidade.

2. Quanto ao mérito, extrai-se dos autos que o recorrente, em 1º de dezembro de 2004, formulou requerimento de averbação de tempo de serviço prestado nas Forças Armadas (Aeronáutica), correspondente a 14 anos, 11 meses e 24 dias prestados sob a égide da Lei nº 6.880/1980 (Estatuto dos Militares).

3. O pedido formulado foi deferido por meio de despacho datado de 6 de janeiro de 2005, publicado no BTCU nº 1, de 17 de janeiro de 2005, tendo sido autorizada a averbação pretendida, bem como a concessão de anuênios, no percentual de 13%, a partir de 8 de setembro de 2004, data do ingresso do servidor no quadro de pessoal desta Corte de Contas.

4. Por meio do Acórdão nº 2.473/2009-TCU-Plenário, proferido na sessão de 21 de outubro de 2009, esta Corte de Contas, apreciando recurso interposto por outro servidor oriundo das Forças Armadas, versando sobre o aproveitamento do tempo de serviço militar para fins de concessão de anuênios no regime instituído pela Lei nº 8.112/1990, expediu a seguinte determinação:

> *"9.3. determinar à Segedam que, de ofício, **efetue a revisão das concessões de anuênios decorrentes da averbação do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, relativamente a outros servidores deste Tribunal que se encontrarem em situação similar**, com fulcro no art. 100 da Lei n.º 8.112/1990, devendo para tanto atentar que **os servidores fazem jus à contagem do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, para fins de percepção do adicional previsto no art. 67 da Lei n.º 8.112/1990, até a data de 8/3/1999**, marco temporal estabelecido para a concessão de anuênios sob o regime estatutário;"* (grifou-se)

5. Em cumprimento à referida determinação, por meio de despacho publicado no BTCU nº 45, de 23 de novembro de 2009, o servidor recorrente teve seus anuênios reduzidos de 13% para 9%.

6. Sobreveio, no entanto, o Acórdão nº 2.910/2010-TCU-Plenário, proferido na sessão de 3 de novembro de 2010, o qual deu parcial provimento ao recurso interposto contra o Acórdão nº 2.473/2009-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

> *"VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Recurso Administrativo interposto contra o Acórdão nº 2.473/2009-TCU-Plenário, que trata de concessão de anuênios considerando-se tempo de serviço prestado como militar das Forças Armadas.*
>
> *ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:*
>
> *9.1. conhecer do presente recurso, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;*
>
> *9.2. dar ao subitem 9.3 da decisão recorrida a seguinte redação:*
>
> > *"9.3. determinar à Segedam que, de ofício, proceda à abertura de processo administrativo visando à revisão das concessões de anuênios decorrentes da averbação do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, relativamente a outros servidores deste Tribunal que se encontrarem em situação similar, com fulcro no art. 100 da Lei nº 8.112/1990, com observância do devido processo legal, em especial das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, devendo para tanto atentar que os servidores fazem jus à contagem do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, para fins de percepção do adicional previsto no art. 67 da Lei nº 8.112/90, até a data de 8/3/1999, marco temporal estabelecido para a concessão de anuênios sob o regime estatutário;"*

9.3. declarar a nulidade dos atos de revisão da Segedam que ensejaram a redução de anuênios dos recorrentes e demais servidores em situação similar sem que tenha sido dada oportunidade de defesa;

9.4. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos recorrentes;

9.5. determinar o arquivamento deste processo."

7. Diante da nova determinação oriunda do Plenário desta Corte de Contas, a Secretaria-Geral de Administração declarou nulo o despacho datado de 12/11/2009, que alterou o percentual do adicional por tempo de serviço de 13% para 9% (*in* BTCU nº 18, de 16/05/2011), oportunizou ao interessado a possibilidade de apresentar defesa, o que foi feito às fls. 35/38 dos autos, e posteriormente, decidindo a matéria, determinou que o interessado voltasse a perceber o adicional por tempo de serviço na proporção de 9%, a partir de 8/9/2004, com efeitos financeiros a partir de 6/7/2011, dispensando-se a reposição dos valores indevidamente percebidos de boa-fé até a referida data (*in* BTCU nº 41, de 24/10/2011).

8. Contra esta última decisão foram interpostos sucessivos recursos pelo interessado, encontrando-se o último ora pendente de julgamento por parte deste Plenário, interposto que foi contra despacho do Presidente desta Corte de Contas.

9. Em síntese, pretende o recorrente que seja reconhecida a decadência administrativa prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/1999 em relação ao ato administrativo que lhe reconheceu o direito aos anuênios no percentual de 13%.

10. Para tanto, sustenta três teses que podem ser assim resumidas:

(i) o termo inicial do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999 deve ser o dia 8/9/2004, data de sua posse no cargo perante o TCU e data na qual já contava com o direito à percepção do adicional por tempo de serviço e que foi utilizada como parâmetro para pagamentos retroativos da referida vantagem. Em assim sendo, o Acórdão nº 2.473/2009-Plenário, o qual foi considerado como medida de autoridade administrativa apta a interromper o prazo decadencial, teria sido proferido há mais de cinco anos, incidindo, no caso, a decadência administrativa;

(ii) o Acórdão nº 2.473/2009-TCU-Plenário não pode ser considerado como medida de autoridade administrativa com vistas à interrupção do prazo decadencial prevista no § 2º do art. 54 da Lei nº 9.784/1999. Segundo o recorrente, *"não há que se confundir ato de autoridade administrativa com Acórdão emanado do Plenário, eis que efetivamente, como já dito, o ato administrativo que repercutiu de forma efetiva no patrimônio do ora recorrente foi o ato da Secretaria Geral da Administração – Segedam"*. E como o ato da Segedam foi declarado nulo pelo item 9.3 do Acórdão nº 2.910/2010-TCU-Plenário, seria forçoso reconhecer, assim, o escoamento do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999; e

(iii) o subitem 9.3 do Acórdão nº 2.473/2009-Plenário constitui-se em manifestação nula, porquanto padece do vício insanável da ausência de ampla defesa e do contraditório, reconhecida, inclusive, no Acórdão nº 2.910/2010-TCU-Plenário. *"Dessa maneira, nulo o subitem 9.3 do Acórdão n. 2.473/2009, indicado, equivocadamente, pela Conjur como sendo ato de autoridade administrativa apto a interromper a decadência, não possuiria tal manifestação o condão de obstar a decadência, porquanto, como é óbvio, quando a Lei nº 9.784/1999 se refere a ato de autoridade, há que ser este válido"*.

11. A despeito do empenho do recorrente em sustentar, no caso concreto, a ocorrência da decadência administrativa de que cuida o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, entendo que o melhor direito não dá suporte a qualquer uma das teses apresentadas pelo interessado.

12. Nesse sentido, convém registrar que Almiro do Couto e Silva, eminente Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, quando da sua participação na comissão responsável pela elaboração do anteprojeto que resultou na lei do processo administrativo, foi o responsável direto pela inserção do artigo 54 no capítulo XIV da Lei nº 9.784/99, que trata da anulação, revogação e convalidação dos atos administrativos.

13. Por essa razão, a análise a ser empreendida acerca da incidência ou não da decadência administrativa no caso concreto terá sempre como ponto de partida o magistério doutrinário do referido autor, até mesmo em virtude do seu acolhimento pela maior parte da doutrina e jurisprudência pátrias, capitaneadas por diversas decisões do Supremo Tribunal Federal (cf. MS 26.393/DF; MS 26.117/DF; MS 25.963/DF; MS 26.363/DF; 26.628/DF; 26.405/DF; 26.782/DF; 24.448/DF; 26.353/DF; RE 217.141 AgR/SP; RE 466.546/RJ; MS 22.357/DF; e MS 24.268/MG).

14. Segundo Almiro do Couto e Silva, *"o art. 54 da Lei nº 9.784/99 expressou, no plano da legislação ordinária, o princípio constitucional da segurança jurídica, em regra jurídica."* (*in* O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abr./mai./jun. 2005, p. 20 Disponível na Internet: http://www.direitodoestado.com.br). De acordo com o citado dispositivo legal, o exercício do dever-poder da Administração de anular seus próprios atos, quando eivados de ilegalidade, ficou limitado pelo prazo decadencial de cinco anos, salvo comprovada má-fé.

15. Prossegue o referido autor, afirmando que por se tratar de regra concretizadora do princípio constitucional da segurança jurídica, não há mais que se fazer qualquer ponderação entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica, como anteriormente à edição dessa regra se fazia necessário proceder. Segundo ele, o legislador ordinário, por meio da edição da referida regra, efetuou a ponderação, decidindo pela prevalência da segurança jurídica sempre que presentes as circunstâncias descritas no preceito legal, quais sejam, o transcurso do prazo de cinco anos e a inexistência de comprovada má-fé por parte dos beneficiados pela medida estatal.

16. Deste modo, realizado o suporte fático da norma, opera-se de imediato a denominada **decadência administrativa**, que consiste na **perda do direito da Administração Pública de tornar inválido o ato administrativo por ela praticado**. Com a decadência, portanto, segundo o referido autor, mesmo que seja incompatível com o ordenamento jurídico, o ato administrativo será mantido com todos os efeitos que tenha produzido, ficando assegurada, ainda, a continuidade dos seus efeitos para o futuro, qualquer que seja o seu conteúdo e as suas consequências.

17. A despeito de ter sido positivada apenas recentemente, por meio da mencionada Lei nº 9.784/1999, tal ideia, qual seja, a de impor limites ao dever da Administração Pública de anular os seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, não se constituiu propriamente em uma novidade na doutrina pátria, que, desde há muito, já se perguntava se não haveria um limite para que a administração anulasse ou corrigisse seus próprios atos. O próprio Almiro do Couto e Silva, após efetuar o registro doutrinário e jurisprudencial de como vem sendo solucionado no direito comparado o conflito entre o princípio da legalidade da Administração pública e o da proteção da boa-fé ou da confiança dos administrados nos atos praticados pelo poder público, aponta o pioneirismo de Miguel Seabra Fagundes, José Frederico Marques, Miguel Reale e José Neri da Silveira a respeito do tema.

18. Retornando-se ao estudo específico do referido dispositivo legal, segue Almiro do Couto e Silva asseverando que o prazo nele estabelecido é de decadência e não de prescrição. Com efeito, ele

explica que **o que se extingue, pelo transcurso do prazo, desde que não haja má-fé do interessado, é o próprio direito potestativo da Administração Pública federal de rever os atos por ela praticados, no exercício da autotutela administrativa ou de pleitear a sua anulação no âmbito judicial**.

19. Relativamente a esta última questão, ainda não pacificada na jurisprudência, preconiza que:

> *"Não teria qualquer sentido que a extinção do direito apenas se desse no seio da Administração Pública, mas que ele continuasse vivo para que o Poder público tivesse a possibilidade de exercê-lo em ação judicial. Isso seria ilógico e incongruente, pois ficaria sem explicação a razão pela qual o legislador teria instituído essa limitação para a Administração Pública, restringindo seus poderes de autotutela e criando, por assim dizer, dois direitos à anulação, um para fins administrativos e outro para fins judiciais."*

20. No tópico seguinte do seu trabalho, versando sobre a graduação de efeitos da decadência, reitera o referido autor que, como já houve a ponderação por parte do legislador, não dispõe o aplicador do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 de qualquer espaço para estabelecer graduações em relação aos seus efeitos. Isto porque, nos termos da lei, **a decadência atinge o direito à anulação ou à invalidação na sua integralidade**. *"É <<tudo ou nada>>: ou a decadência se consumou e o ato administrativo se tornou inatingível por providência ulterior da Administração Pública, ou não se consumou, e o ato administrativo, então, pode ser anulado"*, **cabendo ao aplicador da norma meramente declarar a decadência, reconhecendo a extinção do direito à anulação do ato e de todos os seus efeitos**.

21. Em seguida, define Almiro do Couto e Silva que, à luz dos artigos 53 e 54 da Lei nº 9.784/1999, **o direito que é atingido pela decadência é o de a Administração anular seus próprios atos administrativos quando: (i) estiverem eivados de ilegalidade; e (ii) deles decorrerem efeitos favoráveis para os destinatários**.

22. Quanto ao primeiro ponto, relativo à ilegalidade dos atos administrativos, esclarece que a decadência do direito de autotutela não compreende todo o universo dos atos administrativos defeituosos. Tal conclusão tem como fundamento a análise da teoria da invalidade dos atos administrativos tanto no Direito nacional, consubstanciada na Lei da Ação Popular, quanto no Direito comparado, principalmente o francês e o alemão, em relação à qual se chegou à seguinte classificação:

> (a) Atos administrativos nulos
>
> a.1 – Redução das hipóteses de nulidade dos atos administrativos aos casos patológicos exacerbados, consistentes em vícios gravíssimos, grosseiros, manifestos e evidentes, independentemente da hierarquia da norma violada, se da Constituição ou da legislação ordinária.
>
> a.2 – Só estas invalidades podem ser decretadas de ofício pelo juiz. O direito dos interessados a postular a decretação da nulidade não está sujeito à decadência, podendo a Administração decretá-la, portanto, a qualquer tempo, no exercício da autotutela.
>
> a.3 – Os atos maculados por nulidade situam-se no limite com a inexistência e não produzem qualquer efeito desde sua origem.
>
> (b) Atos administrativos anuláveis
>
> b.1 – Todos os demais atos administrativos viciados de ilegalidade ou de inconstitucionalidade são anuláveis.
>
> b.2 – Os direitos e as pretensões relacionados com os atos anuláveis estão sujeitos às regras sobre decadência e prescrição e tais atos não podem ser anulados de ofício pelo juiz.
>
> b.3 – Enquanto não anulados, os atos administrativos produzem efeitos.

23. Tem-se, assim, diante do exposto, que somente os atos classificados como anuláveis estão sujeitos à decadência prevista no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999.

24. Já no que diz respeito ao ato administrativo favorável, definiu-se-o, com base no direito alemão, como sendo todo aquele que:

> *"gera ou reconhece direitos, poderes, faculdades ou vantagem juridicamente relevante ou ainda elimina deveres, obrigações, encargos ou limitações a direitos dos destinatários, dilatando seu patrimônio ou sua esfera jurídica, é ele qualificado como ato administrativo favorável, benéfico ou ampliativo, em oposição aos atos administrativos desfavoráveis, onerosos ou restritivos, que criam deveres, obrigações, encargos, limitações ou restrições para as pessoas a que se endereçam."*

25. Resta, por fim, a análise dos requisitos ou elementos necessários à aplicação da decadência do direito da Administração Pública para o exercício da autotutela: o decurso de tempo e a boa-fé.

26. **Quanto ao decurso do tempo, o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999 é de cinco anos contados da data em que os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis foram praticados, estabelecendo, de outro lado, o parágrafo 1º da referida norma que o prazo decadencial contar-se-á da percepção do primeiro pagamento no caso de atos com efeitos patrimoniais contínuos**. Para Almiro do Couto e Silva, como se trata de prazo decadencial, não se encontra ele sujeito a suspensão ou interrupção, podendo, contudo, ser afastado, por qualquer medida da autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato dentro do prazo quinquenal (§ 2º do art. 54 da Lei nº 9.784/1999).

27. Ocorre que, **não só o decurso do tempo, mas também a boa-fé vem informar a aplicação da decadência administrativa**, o que a aproxima ainda mais do princípio da proteção da confiança a que antes se aludiu. Nesse passo, registra Almiro do Couto e Silva, citando Fritz Fleiner e Walter Jellinek, que a doutrina alemã do início do século, de cuja evolução surgiu o princípio da proteção da confiança, consagrava que a faculdade do poder público de anular seus próprios atos tem limite não apenas nos direitos subjetivos regularmente constituídos, mas também no interesse em proteger a boa-fé e a confiança (*Treue und Glaube*) dos cidadãos.

28. Posteriormente, citando Otto Bachof, acrescenta, que:

> *"nenhum outro tema despertou maior interesse do que este, nos anos 50, na doutrina e na jurisprudência, para concluir que o princípio da possibilidade de anulamento foi substituído pelo da impossibilidade de anulamento, em homenagem à boa-fé e à segurança jurídica. Informa ainda que a prevalência do princípio da legalidade sobre o da proteção da confiança só se dá quando a vantagem é obtida pelo destinatário por meios ilícitos por ele utilizados, com culpa sua, ou resulta de procedimento que gera sua responsabilidade. Nesses casos não se pode falar em proteção à confiança do favorecido."*

29. Observe-se que para Almiro do Couto e Silva, **a boa-fé de que cuida o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 deveria estar relacionada tãosomente ao fato de o beneficiário não haver contribuído com a sua conduta para a prática do ato administrativo ilegal, pouco importando, assim, se ele tinha ciência ou não da ilegalidade, tampouco a eventual má-fé com que se houve a autoridade administrativa concedente da vantagem. Não basta, portanto, apenas o decurso do prazo decadencial para obstar a invalidação por parte da Administração. A boa-fé deve ser imanente à prática do ato viciado, caso contrário, a decadência do direito à anulação não se consumará**.

30. Ocorre que, segundo Judith Martins-Costa, a confiança do cidadão na Administração Pública está relacionada a um dever de boa-fé que se desdobra em dois sentidos diversos: (i) a Administração deve resguardar as situações de confiança traduzidas na boa-fé (crença) dos cidadãos na

legitimidade dos atos administrativos ou na regularidade de determinadas condutas; e (ii) a Administração deve agir segundo impõe a boa-fé, considerada como norma de conduta, produtora de comportamentos ativos e positivos de proteção (*in* A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos: a segurança como crédito de confiança. *Revista CEJ*, Brasília, n. 27, out./dez. 2004, p. 114).

31. Observe-se que no primeiro aspecto salientado, a confiança reside na tutela da boa-fé do particular, "*na medida em que existe uma interação entre confiança e crença, confiança e fé, aparecendo a confiança, ora como 'elemento constante' da proteção da boa-fé, ora como uma de suas 'concretizações' ou 'manifestações particulares'*"; já quanto ao segundo aspecto, a confiança está no cumprimento das finalidades previstas no ordenamento jurídico, mormente na efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

32. Rafael Maffini, amparado em Judith Martins-Costa, fala de eficácia negativa e positiva do princípio substancial da proteção da confiança.

33. Numa perspectiva de eficácia negativa, a proteção da confiança se presta a assegurar a estabilização das relações jurídicas emergentes de atos ou procedimentos da Administração Pública, mesmo que perpetrados de modo contrário à ordem jurídica, para fins de preservação de tais atos ou de seus efeitos; numa outra perspectiva, de natureza positiva, a proteção substancial da confiança há de conferir deveres de colaboração e cooperação endereçados à Administração, justamente orientados à preservação de condutas administrativas indutoras de expectativas legítimas depositadas pelos destinatários da função administrativa, ou seja, a proteção da confiança ora se manifesta através de obrigações de não-fazer (eficácia negativa), ora através de obrigações de fazer (eficácia positiva), atribuídas à Administração Pública. (*in Princípio da proteção substancial da confiança no Direito Administrativo Brasileiro*. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2006, p. 123).

34. Posta assim a questão, verifica-se que **a decadência administrativa** se enquadra no primeiro aspecto da confiança retromencionado, na medida em que **impõe ao Estado limitações na liberdade de alterar sua conduta e modificar atos que produziram vantagens para os destinatários, mesmo quando ilegais, tendo em vista a crença neles gerada de que aqueles atos eram legítimos, fazendo-se manifestamente necessária a ideia de defesa da confiança e da boa-fé do destinatário, ou seja, a qualidade subjetiva que envolve a ausência do dolo e da fraude, a fim de construir o conjunto de características que envolve o princípio da proteção da confiança**.

35. É dizer, **o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 é uma das mais nítidas formas de concreção do princípio da proteção da confiança, uma vez que determina que uma conduta administrativa, mesmo que praticada de modo contrário à ordem jurídica, seja preservada em face de determinadas circunstâncias, no caso, a boa-fé dos destinatários e o transcurso de certo lapso temporal, das quais se extrai que somente a confiança legitimamente depositada pelos destinatários de uma conduta inválida poderá ser preservada em face da prerrogativa invalidatória da Administração Pública exercida com base no princípio da legalidade.**

36. Delineados os principais aspectos relacionados à aplicação do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, passa-se, agora, ao enfrentamento das teses suscitadas pelo recorrente.

37. A primeira delas diz respeito ao termo inicial para a contagem do prazo decadencial. Segundo o recorrente, como o ato administrativo reconheceu determinado direito de forma retroativa, o termo inicial deveria ser contado a partir da data em que o direito reconhecido teria produzido os seus efeitos e, não, da data que o ato administrativo foi praticado.

38. Tal entendimento, no entanto, a meu ver, vai de encontro à própria natureza jurídica do instituto da decadência administrativa. Senão vejamos.

39. A decadência administrativa, como se viu, é um instituto jurídico que visa impor limites ao poder de autotutela da Administração Pública, antes exercido de maneira ilimitada, na forma do art. 114 da Lei n° 8.112/1990: *"A administração deverá rever seus atos, **a qualquer tempo**, quando eivados de ilegalidade"*. Tem como objetivo punir a inércia da Administração em exercer o seu dever constitucional e legal de anular os atos administrativos praticados em desconformidade com a lei, valendo anotar, nesse sentido, o disposto no art. 53 da Lei nº 9.784/1999:

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

40. Em assim sendo, o termo inicial da decadência administrativa não pode ser outro senão o da data em que o ato foi praticado, consoante resulta do próprio *caput* do art. 54 da Lei nº 9.784/1999, *in verbis: "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"*.

41. É que como se trata de medida relacionada à impugnação da validade do ato eivado de ilegalidade, **a inércia da Administração Pública só pode ser contada a partir do momento que o ato administrativo ingressou na ordem jurídica, não se confundindo a invalidação do ato viciado com os efeitos por ele produzidos.** É dizer, o objeto da decadência administrativa é o ato (praticado) em si e não os efeitos por ele produzidos, os quais podem sofrer tratamento jurídico diferenciado, como, por exemplo, a dispensa do ressarcimento dos valores percebidos de boa-fé, mesmo quando declarada a invalidade de ato administrativo que reconheceu o direito a determinada vantagem.

42. Não há que se confundir, assim, os planos da validade e da eficácia, como pretende o recorrente, pois, ainda que se considere meramente declaratório o ato administrativo que determinou a averbação do tempo de serviço prestado na esfera militar e a concessão dos anuênios daí decorrentes, não há dúvida de que o interessado só passou a fazer jus à vantagem a partir da averbação procedida pela Administração Pública que se deu por meio da interpretação da lei concretizada no ato administrativo praticado, a qual, posteriormente, se considerou equivocada.

43. Posto isso, entendo que não há qualquer reparo a ser feito na análise empreendida pela Consultoria Jurídica, no sentido de que:

> *"12. Sem sombra de dúvidas, **o ato administrativo praticado que gerou os efeitos favoráveis ao recorrente e que, posteriormente, foi revisto pela Administração, foi o despacho publicado no BTCU no dia 17.1.2005, que averbou o tempo de serviço do servidor Estevão dos Santos Cunha, ensejando o pagamento de anuênios. Pouco importa que esse ato tenha gerado efeitos pretéritos: foi esse o ato irregular prolatado pela Administração e que foi revisto posteriormente, em virtude de ilegalidade.***
>
> *13. No entanto, nota-se que a vantagem deferida ao servidor – anuênios – possui efeitos patrimoniais contínuos, não se tratando de pagamento isolado. Desse modo, aplica-se, em verdade, o §1º da Lei n. 9.784/1999, in verbis:*
>
> > *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.*
> >
> > *(...)*
>
> *(...)*

14. ***Segundo informações constantes no processo (fl. 15), o servidor teve seu adicional de tempo de serviço majorado no mês de fevereiro/2005. Logo, é essa a data a ser considerada como início do prazo para a Administração rever seu ato. E novamente, pouco importa que o servidor tenha recebido valores referentes a exercícios anteriores: foi em fevereiro de 2005 que percebeu o primeiro pagamento decorrente do ato que concedeu irregularmente parte dos anuênios.****"* (grifou-se).

44. A segunda tese sustentada pelo recorrente é a de que o Acórdão nº 2.473/2009-TCU-Plenário não pode ser considerado como medida de autoridade administrativa com vistas ao afastamento do prazo decadencial previsto no § 2º do art. 54 da Lei nº 9.784/1999, que estabelece o seguinte: *"considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de* ***autoridade administrativa*** *que importe impugnação à validade do ato."*

45. Quanto a este ponto, o art. 1º da Lei nº 9.784/1999 dispõe que:

"Art. 1º. Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 1º. ***Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa****.*

§ 2º. ***Para os fins desta Lei, consideram-se****:*

I - órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;

II - entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

III - autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.*"* (grifou-se)

46. Como se vê, a própria lei que regula o processo administrativo define o conceito de autoridade administrativa como sendo aquela que detém o poder de decisão. E embora o referido dispositivo mencione expressamente servidor ou agente público, dúvida não há de que órgão colegiado também pode ser considerado autoridade administrativa, consoante se extrai do § 3º do art. 50 da Lei nº 9.784/1999:

"Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

(...)

§ 3º. A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito."

47. Deste modo, para saber se o Acórdão nº 2.473/2009-TCU-Plenário pode ou não ser considerado como ato de autoridade administrativa, deve-se perquirir sobre a competência do Plenário do Tribunal de Contas da União para decidir questões de natureza administrativa. Acaso existente a referida competência, o acórdão do Tribunal emanado do Plenário poderá ser considerado como medida de autoridade administrativa. Caso contrário, terá razão o recorrente quando afirma *"não há que se confundir ato de autoridade administrativa com Acórdão emanado do Plenário, eis que efetivamente, como já dito, o ato administrativo que repercutiu de forma efetiva no patrimônio do ora recorrente foi o ato da Secretaria Geral da Administração – Segedam"*.

48. E, analisando-se o Regimento Interno desta Corte de Contas, verifica-se que:

> *"Art. 15. Compete privativamente ao Plenário, dirigido pelo Presidente do Tribunal:*
>
> *(...)*
>
> *IV – deliberar sobre os recursos contra decisões adotadas pelo Presidente sobre matéria administrativa;*
>
> *(...)*
>
> *Art. 16. Compete ainda ao Plenário:*
>
> *(...)*
>
> *II – apreciar questões administrativas de caráter relevante;"*

49. No caso concreto, o processo administrativo que deu origem ao Acórdão nº 2.473/2009 foi submetido pelo Presidente ao Plenário do Tribunal por força do disposto no inciso II do art. 16 do Regimento Interno desta Corte de Contas. E o Pleno do Tribunal, por sua vez, no desempenho da função administrativa que lhe foi conferida pelo Regimento Interno, decidiu a questão, expedindo a seguinte determinação:

> *"9.3. determinar à Segedam que, **de ofício, efetue a revisão das concessões de anuênios decorrentes da averbação do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, relativamente a outros servidores deste Tribunal que se encontrarem em situação similar, com fulcro no art. 100 da Lei n.º 8.112/1990**, devendo para tanto atentar que os servidores fazem jus à contagem do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, para fins de percepção do adicional previsto no art. 67 da Lei n.º 8.112/1990, até a data de 8/3/1999, marco temporal estabelecido para a concessão de anuênios sob o regime estatutário;"*

50. De todo o exposto, resulta que os acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União, quando no desempenho de função administrativa, podem ser considerados como medida de autoridade administrativa, até mesmo porque, como bem lembrou a Consultoria Jurídica do Tribunal, *"**a lei, ela mesma, não exige qualquer formalidade no que diz respeito à prática do ato de impugnação de validade de ato administrativo eivado de ilegalidade. (...)Assim, o decisum do Plenário do TCU em apreço decerto deve ser enquadrado como "medida que importe impugnação à validade do ato", já que além de suscitar a ilegalidade dos atos concessivos de anuênios em desacordo com o entendimento fixado, determina que sejam esses anulados de ofício pela Administração do TCU, no exercício do seu poder de autotutela**"* (grifos originais).

51. Resta, por fim, analisar a última tese sustentada pelo recorrente, no sentido de que o subitem 9.3 do Acórdão nº 2.473/2009-Plenário constitui-se em manifestação nula, porquanto padece do vício insanável da ausência de ampla defesa e do contraditório, reconhecida, inclusive, no Acórdão nº 2.910/2010-TCU-Plenário. *"Dessa maneira, nulo o subitem 9.3 do Acórdão n. 2.473/2009, indicado, equivocadamente, pela Conjur como sendo ato de autoridade administrativa apto a interromper a decadência, não possuiria tal manifestação o condão de obstar a decadência,*

porquanto, como é óbvio, quando a Lei nº 9.784/1999 se refere a ato de autoridade, há que ser este válido".

52. Quanto a este último ponto, cabe registrar, em primeiro lugar, que o recurso interposto pelo recorrente, ora submetido ao exame deste Plenário, não pode ter como objeto a anulação de acórdão proferido em outro processo administrativo (Acórdão nº 2.473/2009), que inclusive já teve recurso interposto e apreciado por meio de decisão transitada em julgado (Acórdão nº 2.910/2010).

53. Com efeito, o presente recurso não pode ser considerado como sucedâneo de ação rescisória, com vistas a se rediscutir a validade de decisão tomada por este Tribunal em 2009, ratificada em sede de recurso em 2010. Caso contrário, em se admitindo a possibilidade de rediscussão da matéria a qualquer tempo, o processo administrativo nunca teria fim.

54. No mais, a questão da nulidade do item 9.3 do Acórdão n º 2.473/2009-TCU-Plenário, considerado como medida administrativa que afastou a consumação da decadência administrativa, foi expressamente abordada pelo voto condutor do Acórdão nº 2.910/2010-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

> *"17. Assim como a Conjur, **entendo que não há falar em nulidade do item 9.3 do Acórdão nº 2.473/2009-TCU-Plenário.***
>
> *18. De fato, a Segedam procedeu, em observância ao entendimento firmado no citado Acórdão, à revisão de ofício dos anuênios concedidos tanto para o interessado naqueles autos (André Geraldo Carneiro de Oliveira) como para os demais servidores que se encontravam em situação similar, que é o caso dos recorrentes. **Nos autos do TC-001.499/2003-4, foi devidamente oferecida oportunidade de defesa ao servidor André Geraldo Carneiro de Oliveira, restando obedecidos os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.***
>
> *19. **Contudo, e aqui reside a irregularidade na atuação da Segedam, não foi oferecida igual oportunidade aos recorrentes quando da revisão de seus atos. Para tanto, deveria a Segedam ter aberto processos individualizados, abrindo prazo para apresentação de defesa a cada um dos interessados. Por este motivo, sigo o encaminhamento proposto pela Conjur no sentido de se declarar a nulidade de todos os atos de revisão da Segedam que ensejaram a redução de anuênios de servidores em situação similar sem que tenha sido dada oportunidade de defesa**."* (grifou-se).

55. Como se vê, a nulidade do item 9.3 do Acórdão nº 2.473/2009-TCU-Plenário foi expressamente afastada pelo Plenário desta Corte de Contas, que, no entanto, reconheceu a nulidade dos atos meramente executórios praticados pela Segedam que ensejaram a redução de anuênios dos servidores interessados, haja vista não lhes terem sido oportunizado o exercício do direito de defesa. Ou seja, a decisão do Plenário contida no Acórdão nº 2.473/2009-Plenário não foi tornada nula, tampouco houve revisão do entendimento fixado naquela ocasião, tendo havido, tãosomente, a explicitação de procedimento que deveria ter sido adotado espontaneamente pela administração do Tribunal incumbida de dar cumprimento à decisão tomada. Veja-se, a propósito, os termos do Acórdão nº 2.910/2010-TCU-Plenário:

> *"VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Recurso Administrativo interposto contra o Acórdão nº 2.473/2009-TCU-Plenário, que trata de concessão de anuênios considerando-se tempo de serviço prestado como militar das Forças Armadas.*
>
> *ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:*
>
> *9.1. conhecer do presente recurso, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;*
>
> *9.2. dar ao subitem 9.3 da decisão recorrida a seguinte redação:*

"9.3. determinar à Segedam que, de ofício, proceda à abertura de processo administrativo visando à revisão das concessões de anuênios decorrentes da averbação do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, relativamente a outros servidores deste Tribunal que se encontrarem em situação similar, com fulcro no art. 100 da Lei nº 8.112/1990, com observância do devido processo legal, em especial das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, devendo para tanto atentar que os servidores fazem jus à contagem do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, para fins de percepção do adicional previsto no art. 67 da Lei nº 8.112/90, até a data de 8/3/1999, marco temporal estabelecido para a concessão de anuênios sob o regime estatutário;"

9.3. declarar a nulidade dos atos de revisão da Segedam que ensejaram a redução de anuênios dos recorrentes e demais servidores em situação similar sem que tenha sido dada oportunidade de defesa;

9.4. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos recorrentes;

9.5. determinar o arquivamento deste processo."

56. Em conclusão, verifico que o ato administrativo que beneficiou o recorrente foi publicado em 17/1/2005, tendo gerado efeitos financeiros em fevereiro de 2005. Por outro lado, o Acórdão nº. 2.473/2009–Plenário, proferido na sessão de 23/11/2009, determinou, de ofício, a revisão do referido ato administrativo favorável ao servidor. Tal decisão deve ser considerada como *"medida que importe impugnação à validade do ato"*, tornando-se forçoso reconhecer que em relação à aludida vantagem houve o afastamento do prazo decadencial, razão pela qual não restou configurada a decadência para a Administração Pública rever o ato tido por irregular.

57. Outro não foi o entendimento adotado pelo Plenário desta Corte de Contas, ao apreciar recurso administrativo interposto por servidor em situação similar ao do ora recorrente no Acórdão nº 3.427/2013-TCU-Plenário, consoante se recolhe do seguinte trecho do voto condutor, no que interessa à espécie:

"16. Por fim, julgo não ter ocorrido a decadência para que este Tribunal pudesse anular os atos concessórios dos anuênios no patamar de 11%.

17. O art. 54 da Lei 9.784/1999 dispõe que:

"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."

18. O ato administrativo que gerou os efeitos favoráveis ao recorrente foi o despacho publicado no BTCU de 7/3/2005, que ensejou o pagamento de anuênios no percentual de 11%, ocorrido no mesmo mês de março de 2005. Essa é a data a ser considerada como início para que a Administração deste Tribunal pudesse rever seu ato.

19. A medida administrativa que importou a impugnação à validade do ato administrativo citado ocorreu com o acórdão 2.473/2009-Plenário, prolatado em 23/11/2009, que determinou, em seu item 9.3, "à Segedam que, de ofício, efetue a revisão das concessões de anuênios decorrentes da averbação do tempo de serviço prestado às

Forças Armadas, relativamente a outros servidores deste Tribunal que se encontrarem em situação similar, com fulcro no art. 100 da Lei n.º 8.112/1990, devendo para tanto atentar que os servidores fazem jus à contagem do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, para fins de percepção do adicional previsto no art. 67 da Lei n.º 8.112/1990, até a data de 8/3/1999, marco temporal estabelecido para a concessão de anuênios sob o regime estatutário".

20. Assim sendo, com a edição do referido decisum, ocorreu a interrupção do prazo decadencial de 5 (cinco) anos."

Ante o exposto, em linha de concordância com a manifestação da Consultoria Jurídica, com as decisões exaradas pelas unidades administrativas e pela Presidência desta Corte, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de outubro de 2014.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 2747/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.626/2004-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo (Recurso)
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Estevão dos Santos Cunha (991.660.627-72).
4. Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso em matéria administrativa interposto pelo Sr. Estevão dos Santos Cunha contra decisão da Presidência do Tribunal de Contas da União, que negou provimento a recurso anteriormente interposto, visando o reconhecimento da decadência administrativa prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/19999 em relação ao ato administrativo que lhe reconheceu o direito a anuênios no percentual de 13% referente a tempo de serviço prestado sob a égide do Estatuto dos Militares,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer o presente recurso administrativo e, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência deste Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao recorrente;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 40/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/10/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2747-40/14-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral