

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 003.353/2002-0

Natureza: Recurso (Administrativo)

Unidade: Tribunal de Contas da União – TCU.

Recorrente: Bruno Hartz (CPF 014.220.967-85).

Advogado: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. RECURSO AO PLENÁRIO CONTRA DECISÃO DO PRESIDENTE DO TCU. RECONHECIMENTO DE TEMPO EXERCIDO SOB O REGIME MILITAR PARA FINS DE LICENÇA ESPECIAL. NECESSÁRIA COMPATIBILIZAÇÃO COM AS REGRAS PREVISTAS NO ESTATUTO DOS SERVIDORES CIVIS. LIMITE TEMPORAL DECORRENTE DAS REGRAS INSCULPIDAS NA LEI 8.112/1990. DECADÊNCIA DO DIREITO DE ANULAR O ATO INICIAL. PROVIMENTO AO RECURSO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto por Bruno Hartz, ocupante do cargo de auditor federal de controle externo (AUFC), contra decisão do presidente deste Tribunal, ministro Augusto Nardes, que manteve revisão de ofício realizada pela Secretaria-Geral de Administração para reduzir, de seis para três meses, o período de licença-prêmio reconhecido em favor do recorrente.

2. Inicialmente, para melhor entendimento do feito, transcrevo excerto de deliberação da Secretaria de Gestão de Pessoas – Segep (fls. 161-168) que manteve a revisão de ofício do ato inicial de concessão da licença-prêmio:

"Trata-se de pedido de reconsideração manejado pelo interessado contra ato exarado por esta Secretaria de Gestão de Pessoas - Segep (Peça 142), que declarou nulo o despacho exarado à Peça 16 e restabeleceu a concessão da licença-prêmio por assiduidade, à luz do disposto no Acórdão 2.910/2010-TCU-Plenário - que deu nova redação ao item 9.3 do Acórdão nº 2.473/2009-TCU-Plenário.

2. Inicialmente, convém registrar que o Acórdão nº 2.473/2009-TCU-P — proferido em 21/10/2009, no TC 001.499/2003-4 —, cujo interessado era apenas o Sr. Andre Geraldo Carneiro, determinou a Secretaria-Geral de Administração - Segedam, no item 9.3, que, de ofício, efetuasse a 'revisão das concessões de anuênio decorrentes da averbação do tempo de serviço prestado as 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, devendo para tanto atentar que os servidores fazem jus a contagem do tempo de serviço prestado as Forças Armadas, para fins de percepção do adicional previsto no art. 67 da Lei nº 8.112, ate a data de 8/3/1999, marco temporal estabelecido para a concessão de anuênio sob o regime estatutário'.

3. Devido à determinação contida no subitem 9.3 deste Acórdão, **deu-se idêntico tratamento as concessões de Licença-prêmio decorrentes do mesmo tempo laborado as Forças Armadas.**

4. Destarte, **por constar do rol de servidores cujo tempo de serviço foi averbado de forma indevida, o interessado teve tornado sem efeito, em 16/12/2009 - publicado no BTCU nº 50 de 30/12/2009 (Peca 25) - o despacho da Segedam, de 17/1/2005 (fl. 16), publicado no BTCU nº 2, de 24/1/2005, que autorizou o reconhecimento do direito a 6 (seis) meses de licença especial decorrente da averbação do tempo de serviço prestado a Marinha Brasileira.** Ademais, em 16/12/2009, **foi-lhe concedida licença-prêmio por assiduidade, nos termos da redação original do art. 87 da Lei nº 8.112/1990, relativa ao 1º quinquênio de efetivo exercício, correspondente ao período de 28/2/1989 a**

26/2/1994, **atentando-se ao marco temporal estabelecido pelo art. 7º da Lei nº 9.527/1997, Qual seja, 15/10/1996.**

5. Inconformados com a determinação do item 9.3 do Acórdão 2.473/2009-TCU-P, alguns servidores, dentre eles o interessado, impetraram pedido de reconsideração contra aquele item, uma vez que, em relação ao entendimento contido daquela decisão, não lhes foi concedido o direito de defesa e do contraditório no processo, originalmente de interesse do AUFC Andre Geraldo Carneiro de Oliveira.

6. Assim, Acórdão 2.910/2010-TCU-P, proferido no TC 029.517/2009- 7, em 3/11/2010, declarou a nulidade dos atos de revisão da Segep que ensejaram a revisão, de ofício, do tempo de serviço, por não ter havido a observância do contraditório e da ampla defesa - e deu nova redação ao subitem 9.3 do Acórdão 2.473/2009-TCU-P - de forma a 'determinar a Segedam que, de ofício, proceda à abertura de processo administrativo visando à revisão das concessões dos aquênios decorrentes da averbação do tempo de serviço prestado as 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 do contraditório e da ampla defesa, devendo para tanto atentar que os servidores fazem jus a contagem do tempo de serviço prestado as Forças Armadas, para fins de percepção do adicional previsto no art. 67 da Lei nº 8.112/90, ate a data de 8/3/1999, marco temporal estabelecido para a concessão de aquênios sob o regime estatutário'.

7. **Houve, portanto, o retorno ao direito reconhecido, em 17/1/2005, pela Segedam, qual seja, 6 (seis) meses de licença especial,** decorrente da averbação do tempo de serviço prestado a Marinha do Brasil.

8. **Após a manifestação do interessado quanto à possibilidade do restabelecimento da concessão de licença-prêmio por assiduidade,** em virtude da determinação do Acórdão nº 2910/2010-TCU-P, a Segep - em 30/11/2011, publicado no BTCU nº 48, de 12/12/2011 (Pena 143)- **declarou nulo o despacho constante da Peça 16 dos autos e restabeleceu a concessão da licença-prêmio por assiduidade, decisão contra a qual se insurge o interessado.** Agora por três meses ao invés dos seis anteriormente deferidos

9. O servidor alega em síntese que:

a) os Acórdãos 2.473/2009-TCU-P e 2.910/2010-TCU-P não se manifestaram no sentido da revisão de licenças-prêmio, mas somente das concessões de anuênios, portanto, não se prestam a representar 'qualquer medida de autoridade administrativa que importe a impugnação a validade do presente ato';

b) ainda que tratassem do mesmo tema, a decadência do direito de a administração anular seus próprios atos já teria ocorrido;

c) no Acórdão TCU no 2.473/2009-P, não houve qualquer notificação ao interessado. Assim, não se cumpriu pressuposto processual, o que inviabiliza que aquela decisão seja considerada como medida válida para anular a concessão de licença-prêmio do interessado;

d) o ato da Segep de 16/12/2009 (Peca 25), que cassou a licença-prêmio do interessado e que foi anulado posteriormente também não poderia representar medida administrativa apta a impugnar a validade do ato de concessão, já que ato nulo não opera qualquer efeito;

e) a interpretação da administração a considerada como sendo do TCU devido ao principio da impessoalidade. Assim, houve mudança de interpretação, a qual não pode ser aplicada retroativamente;

f) se ninguém pode se beneficiar da própria torpeza, como pode o TCU ter beneficio de não ter seu direito de anular atos alcançados pela decadência, quando ele foi o responsável por atrasar sobremaneira o processo de concessão original do direito?

10. Por fim, o interessado cita o Parecer da AGU/WM-1/2000 — aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em 11/12/2000—, que vincula toda a Administração Pública do Poder Executivo Federal e aduz que a revisão da licença-prêmio do interessado coin base na atual interpretação deste Tribunal vai conferir tratamento jurídico diferenciado para casos idênticos entre servidores ex-militares do Poder Legislativo e Executivo, mesmo sendo todos subordinados a Lei 8.112/1990, o que também infringe o principio constitucional da isonomia.

11. Diante do exposto, o requerente solicita que a Segep reconsidere sua decisão e anule a revisão da licença-prêmio e o item 9.3 do Acórdão TCU nº 2.473/2009-P, com as alterações do item 9.2 do Acórdão TCU nº 2.9 /2 OP.

12. Com base nesses elementos, passo à análise. Decido.
13. Preliminarmente, destaco que o presente pedido de reconsideração atende aos requisitos gerais de admissibilidade, podendo ser conhecido com fundamento no art. 106 da Lei n° 8.112, de 11/12/1990.
14. No mérito, entendo, diferentemente do requerente, que **a anula cio do reconhecimento do direito aos 6 (seis) meses de licença especial e a concessão de licença-prêmio por assiduidade coadunam-se com a legislação pertinente e com as deliberações deste Tribunal que versam sobre o assunto e, em especial, com os Acórdãos 2.473/2009-TCU-P e 2.910/2010-TCU-P.** Pelas razões que exponho a seguir.
15. **Ambos os Acórdãos versam sobre a possibilidade de concessão de vantagem — a saber, adicional por tempo de serviço - a servidor, egresso das Forças Armadas, que tomou posse neste Tribunal em momento posterior a extinção da referida vantagem na Legislação que trata dos servidores civis.**
16. Sabe-se que tanto a legislação militar como a Lei n° 8.112/90 extinguiram o referido adicional. No entanto, em datas distintas. Para o Estatuto do Servidor Civil, a vantagem foi assegurada até a data de 8/3/1999. No caso dos militares, até 29/12/2000.
17. Para o Tribunal, nos mencionados Acórdãos, ficou consolidado que o adicional por tempo de serviço somente poderia ser concedido ao servidor civil egresso da carreira militar até a data em que essa vantagem foi admitida pela Lei n° 8.112/1990. Nesse sentido, convém mencionar excertos do Voto do Relator do Acórdão 2.473/2009-TCU-P, Ministro Jose Jorge:
- [...] como bem asseverado pela Dilpe, 'quando a lei limitou a incorporação dos anuênios no Estatuto dos Servidores Públicos da União, pretendeu ordenar a utilização de tal vantagem não só para aqueles que já eram servidores, mas, como consequência lógica, para todos os demais que se submetessem ao Estatuto dos servidores públicos civis da União.' Consentâneo com tal entendimento, vejo que o aproveitamento do tempo de serviço prestado as Forças Armadas, para efeito de concessão de anuênios, tem sido aqui, de um modo geral, reconhecido até a data da revogação do multicitado art. 67 da Lei 8.112/1990 (8/3/1999), razão pela qual creio ser tal data acertada para servir de marco temporal a concessão pleiteada. (Grifou-se)*
18. Ora, se naquela oportunidade, **o Tribunal entendeu que o marco temporal para a concessão de vantagem não mais admitida pela Lei 8.112/90 tinha que ser o mesmo para os servidores ex-militares e os que já eram regidos pelo Estatuto Civil, não ha como se aventar a possibilidade de que outra vantagem receba tratamento diferente.**
19. **Assim como os anuênios, a licença-prêmio e a licença especial sofreram restrição temporal no estatuto Civil e Militar, respectivamente.** No entanto, em datas distintas.
20. **O servidor prestou serviço as Forças Armadas do período de 28/2/1989 a 19/6/2000** sob a regência da Lei n° 6.880/1980 — Estatuto dos Militares.
21. A redação original do art. 68 do referido estatuto previa a licença especial de 6 (seis) meses a cada decênio de tempo de serviço prestado, concedida ao militar que a requeresse, sem que implicasse em qualquer restrição para a sua carreira.
22. Em que pese a referida vantagem ter vigorado na legislação militar até 29/12/2000 (conforme revogação dada pela Medida Provisória n° 2.215-10, de 31/8/2001), quando o interessado ingressou no quadro de servidores da secretaria do TCU, **a vantagem na qual seria convertida a licença-especial, qual seja, licença-prêmio, não existia mais na legislação estatutária.** E dizer, **a licença-prêmio só tinha sido concedida aos servidores regidos pela Lei nº 8.112/1990 até a data de 15/10/1996,** diante da disposição do art. 7° da Lei n° 9.527/1997.
23. Portanto, deferir licença-prêmio ao servidor em data posterior a 15/10/1996 demonstraria diferenciação entre os servidores militares e civis, beneficiando o interessado em detrimento daqueles regidos pelo Estatuto Civil. Ferir-se-ia o princípio da isonomia.
- (...)
27. **A Lei 8.112/1990 só possibilita a contagem do tempo de serviço federal para fins de licença-prêmio até a data de 15/10/1996. Por esse motivo, anulou-se o despacho da Segedam de 17/1/2005 (Pena 16), que reconheceu o direito a 6 (seis) meses de licença especial decorrentes do período de 28/2/1989 a 19/6/2000 prestado a Marinha do Brasil e concedeu-se licença-prêmio por assiduidade**

referente ao 1º quinquênio de efetivo exercício entre 28/2/1989 e 26/2/94. O interessado somente faria jus a mais 3 (três) meses de licença-prêmio se a Lei 8.112/1990 permitisse a concessão dessa vantagem após 15/10/1996, o que não é o caso.

28. Superada a questão quanto à revisão da concessão da licença-especial deferida ao servidor, **passa-se, agora, a discussão quanto à decadência ou não do direito de a administração anular a averbação realizada de forma indevida.**

29. A Consultoria Jurídica do TCU — Conjur foi instada a se manifestar sobre a decadência, ou não, do direito de a Administração anular os atos que, mediante o aproveitamento de serviço prestado as Forças Armadas, concederam a servidores da Casa 1º quinquênio de licença-prêmio por assiduidade, a luz do item 9.3 do Acórdão 2.910/2010-TCU-P, conforme se observa no Parecer acostado as Peças de nº 153/160 destes autos, prolatado no âmbito do TC 019.057/2004-0.

30. Como bem esclareceu a Douta Conjur, deve-se considerar o Acórdão nº 2.473/2009-TCU-P, como a 'medida que importe impugnação a 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. Convém mencionar excertos do parecer da Consultoria Jurídica, que citaram esclarecimento já adotado por aquele órgão consultivo no TC 019.626/2004:

16. Quanto à contagem do prazo decadencial para que a Administração reveja o ato, a Lei n. 9.784/1999 é igualmente clara:

Art. 54. O direito de a 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 a validade do ato.

[...]

18. Como se vê, a lei, ela mesma, não exige qualquer formalidade no que diz respeito a prática do ato de impugnação a validade de ato administrativo eivado de ilegalidade. Ainda assim, o TCU se manifestou claramente acerca da matéria, por meio de seu maior órgão colegiado, ao prolatar o Acórdão n. 2.473/2009, assim ementado:

SUMARIO: ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE REVISÃO DE OFÍCIO DE DECISÃO CONCESSIVA DE ANUÊNIOS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

- Os servidores fazem jus à contagem do tempo de serviço prestado as 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.

19. No dispositivo do referido acórdão determinou-se ainda Segedam que: '(...) de ofício, efetue a revisão das concessões de anuênios decorrentes da averbação do tempo de serviço prestado as 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 a contagem do tempo de serviço prestado as 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;' (grifamos).

20. Assim, o decisum do Plenário do TCU em apreço decerto deve ser enquadrado como 'medida que importe impugnação a 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.

21. Ressalte-se, ainda, que como o Acórdão n. 2.473/2009 — Plenário foi prolatado em data anterior aos atos meramente executórios praticados pela SEGEDAM que efetivamente reduziram os anuênios do recorrente, e o decisum do colegiado que deve ser considerada como medida que impugnou a validade do ato irregular, pois já naquele momento a contagem do prazo decadencial foi interrompida. Ademais, ao contrário do ato praticado pela Administração publicado no BTCU

nr. 44/2009, a decisão do Plenário contida no Acórdão n. 2.473/2009 — Pierian^o não foi tornada nula, e tampouco houve revisão do entendimento fixado naquela ocasião.

22. Feitas estas considerações, observa-se que o ato administrativo que beneficiou o recorrente foi publicado em 17.1.2005, tendo gerado efeitos financeiros em fev/2005. Por outro lado, o Acórdão n. 2.473/2009 — Pierian^o, prolatado em 23.11.2009, determinou, de ofício, a revisão do ato. Tal medida, por certo, pode ser enquadrada como 'medida que importe impugnação validade do ato', tornando-se forçoso reconhecer que em relação à aludida vantagem houve a interrupção do prazo decadencial, razão pela qual não restou configurada a decadência para a Administração rever o ato irregular.

31. Vê-se que a orientação da Consultoria Jurídica e de que se considere o Acórdão 2.473/2009-TCU-P como medida válida a impugnar a validade do ato de concessão de licença-especial realizado indevidamente, uma vez que a Lei 9.784/1999 não exige formalidade para esse fim.

32. Quanto à licença-prêmio, note-se que não se trata de sua revisão ou cassação, como acredita o interessado. Isso porque **o ato administrativo pelo qual a Administração, mediante a revisão de ofício, reconheceu o direito licença-prêmio por assiduidade de 3 (três meses) relativamente ao período de 28/2/1989 a 26/2/1994, contra o qual se insurge o servidor, data de 16/12/2009 (Pena 24) e foi publicado no BTCU 50, de 30/12/2009 (Pena 25).**

33. Como esclarecido pela Conjur no TC 019.057/2004-0, itens 17 a 21 (Pecas 159/160), não há que se falar em anulação ou revisão de ato administrativo anteriormente editado, mas, sim, em reconhecimento administrativo, em sede primária, de um direito do servidor a licença-prêmio por assiduidade, razão pela qual a data da publicação deste ato deve, com base no art. 54 da Lei n^o 9.784/99, ser considerado o termo para a contagem do prazo decadencial de 5 (cinco) anos deferido a Administração para promover eventual revisão do ato, visto corresponder à data de edição do ato administrativo que beneficiou o servidor.

34. Portanto, conforme demonstrado pela Consultoria Jurídica, in casu, não se está revendo qualquer ato anterior que tivesse reconhecido ao interessado direito ao benefício ao qual afirma fazer jus, já que a primeira manifestação da Administração sobre a matéria data de 4/11/2009 (fl. 22), com emissão de parecer pela Segep que considerou como período de efetivo exercício, para fins de percepção de licença-prêmio por assiduidade, com aproveitamento do tempo de serviço prestado pelo servidor as Forças Armadas, apenas o quinquênio compreendido entre 28/02/1989 e 26/02/1994.

35. Quanto ao argumento de que a interpretação da administração considerada como sendo do TCU devido ao princípio da impessoalidade e que, portanto, **houve mudança de interpretação**, que não pode ser aplicada retroativamente, o próprio Pierian^o do Tribunal já teve a oportunidade de se manifestar, como se vê no voto do Ministro Relator do Acórdão 210/2010:

20. Quanto à alegação de que este Tribunal teria retroativamente nova interpretação, não entendo que tal medida tenha ocorrido. A primeira oportunidade em que o Plenário deste Tribunal debruçou-se sobre o assunto que ora tratamos, qual seja, concessão de anuênios a servidores oriundos das carreiras militares, foi justamente nos autos do TC-001.499/2003-4, do qual se originou o Acórdão n^o 2.473/2009-TCU plenário.

21. O só fato de a Segedam ter conferido administrativamente tal vantagem em determinado momento e, como bem ressaltou a Conjur, sem a prévia audiência daquele órgão jurídico e sem submissão da matéria às esferas superiores (Presidência e Plenário desta Casa), não tem o condão de firmar que havia entendimento naquele sentido.

22. Ademais, a própria Segedam, nos autos do TC- 001.499/2003-4, ao deparar-se com a irregularidade da concessão inicial, encaminhou proposta de revisão de ofício da decisão que concedera ao servidor Andre Geraldo Carneiro de Oliveira anuênios referentes a períodos posteriores a 08/03/1999. Não há, portanto, que se falar em afronta a segurança jurídica pela aplicação retroativa de nova interpretação, como pretenderam demonstrar os recorrentes.

36. Nesse mesmo sentido entendeu o Ministro Relator Joaquim Barbosa do Supremo Tribunal Federal, na apreciação da liminar do Mandado de Segurança n^o 30421/DF, impetrado pelo interessado e por outros servidores que discordaram da revisão de vantagens decorrentes do regime militar:

O argumento de aplicação retroativa do entendimento não se verifica, seja porque a opinião de uma seção específica do órgão não pode ser considerada como fundamento suficiente para a

legalidade do pagamento, seja porque a jurisprudência desta Corte admite a anulação dos atos administrativos ilegais, desde que respeitado o devido processo legal e o direito adquirido. (Grifou-se)

37. Esse também foi o entendimento do Senhor Subprocurador-Geral da Republica Wagner de Castro Mathia Netto, na apreciação da liminar daquele Mandado de Segurança:

De outro lado, não houve, conforme se alega, interpretação retroativa concernente ao assunto em foco, a múngua de deliberação anterior. A tanto, não é razoável tomar como diretrizes, meros atos isolados de seção administrativa do Tribunal de Contas, sem que hajam passado por necessária deliberação e pacificação em órgão de consultoria jurídica. (Grifou-se)

38. Portanto, não houve alteração de interpretação. O entendimento inicial da Administração foi considerado ilegal pelo Plenário do Tribunal, motivo pelo qual este determinou que os atos administrativos praticados de forma contrária ao disposto no Acórdão 2910/2010-TCU-P fossem anulados.

39. Também não assiste razão ao interessado quando alega que o TCU teria se beneficiado por não ter seu direito de anular os atos alcançados pela decadência.

40. Conforme exposto, a intenção de anular atos ilegais também se sujeita ao instituto da decadência que, no presente caso, ainda não ocorreu. A propósito, o voto do Relator do Acórdão 2910/2010-TCU-P esclarece:

26. Ora, o fato de que alguns servidores, por equívoco da administração, receberam a vantagem dos anuênios há mais de cinco anos e, portanto, não poderão ter essa vantagem revista, não implica em prejuízo àqueles que não obtiveram a citada vantagem a tempo de serem alcançados pela decadência. Como bem defendido pela Conjur, os que porventura estejam cobertos pelo manto da decadência está em situação diferente dos demais, razão porque não há que se falar em desrespeito a isonomia.

41. Por fim, no que se refere ao Parecer da AGU/WM-1/2000, o eminente Ministro Relator do Acórdão 2910/2010-TCU-P frisou que não há, no mencionado documento, qualquer disposição que permita inferir que as vantagens adquiridas sob um regime jurídico possam ser transpostas a outro.

42. Aliás, aquele documento esboça a interpretação deste Tribunal de que o servidor Federal com a posse em outro cargo federal terá o tempo de serviço prestado anteriormente para todos os fins, segundo o art. 100 da Lei 8.112/1990. Esse cômputo independe da data em que se edita o ato de exoneração e seus efeitos são antevistos nas normas, formadoras do regime jurídico dos servidores federais e vigentes na data da nova investidura.

43. Portanto, como esclarecido nos itens 25 e 26 desta peca, o tempo de serviço não desaparece. O que acaba e o direito de aproveitá-lo para uma finalidade ou outra desejada. Os efeitos do tempo de serviço serão analisados caso a caso.

44. In casu, o art. 7º da Lei nº 9.527/1997, vigente na data da nova investidura, só permitiu a concessão de licença-prêmio aos servidores até a data de 15/10/1996. O efeito do tempo de serviço para os fins almejados está disciplinado na norma, motivo pelo qual esta sendo dispensado tratamento idêntico aos servidores ex-militares que estão em situação igual a do interessado, o que ratifica o tratamento impessoal dado à matéria. Diante de todo o exposto, conheço do pedido de reconsideração interposto para, no mérito, negar-lhe provimento."

3. O presidente desta Casa, ao examinar recurso hierárquico oposto pelo interessado, manifestou-se nos seguintes termos (fls. 245-256):

"10. Em seu parecer, a Consultoria Jurídica do TCU analisa os argumentos apresentados pelo recorrente e conclui pela improcedência dos mesmos, pois o ato administrativo que beneficiou o recorrente, publicado no BTCU nº 2, de 24/1/2005 (fl. 16), estava eivado de ilegalidade e sujeito anulação, como de fato ocorreu mediante o exercício do poder-dever de autotutela da Administração do TCU, previsto no art. 53 da Lei nº 9.784/1999.

11. Ponderadas as questões de fato e de direito, o juízo da Conjur em relação às alegações suscitadas pelo recorrente esta alicerçada nos seguintes elementos:

- houve a interrupção do prazo decadencial. O ato administrativo que beneficiou o recorrente, despacho do Secretário-Geral de Administração, foi publicado no BTCU n° 2, de 24/1/2005 (fl. 16). Nova decisão publicada no BTCU n° 50, de 30/12/2009 (fl. 25), tornou sem efeito o despacho anterior que reconheceu ao interessado (ora recorrente) o tempo de serviço militar para fins de gozo de licença-prêmio pelo período de 6 (seis) meses. Na realidade, o primeiro ato da administração do TCU no sentido de rever o tempo de serviço então consignado ao interessado em função de ele ter advindo das forças armadas foi a provocação da antiga Diretoria de Legislação de Pessoal — DILPE, datado de 17/08/2009 (fls. 17/20) — proposta para revisão, de ofício, do despacho proferido pelo Secretário-Geral de Administração (fl. 15), que deu provimento parcial ao Pedido de Reconsideração apresentado pelo recorrente. Tal medida deve ser enquadrada como 'medida de [a] autoridade administrativa que importe impugnação a validade do ato', tornando-se forçoso reconhecer que, em relação à aludida vantagem, houve a interrupção do prazo decadencial, razão pela qual não restou configurada a decadência para a Administração rever o ato irregular;
- não ofensa ao princípio da segurança jurídica;
- o ato administrativo que beneficiou o recorrente foi declarado nulo em face de vício de ilegalidade e não por aplicação retroativa de nova interpretação legal;
- não obrigatoriedade de observância pela administração do TCU dos pareceres da AGU, uma vez que sendo a AGU órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo, os pareceres que elabora nessa qualidade somente obrigam aos órgãos do próprio Poder Executivo;
- ainda que a Administração deste Tribunal devesse observar o Parecer n° AGU/WM-1/2000 (o que se admite apenas para argumentar), isso também não traria proveito ao recorrente, tendo em vista que aquela peça em momento algum defende que as vantagens adquiridas sob o manto de um regime jurídico possam ser transpostas a outro, na ausência do instituto jurídico no segundo regime;
- tivesse o recorrente permanecido na esfera militar, aí sim, preenchidos todos os requisitos necessários para tanto, sob aquele regime ele faria jus a que fosse preservado o seu 'direito personalíssimo';
- os precedentes judiciais colacionados pelo recorrente não se referem a matéria específica tratada nestes autos, qual seja, o reconhecimento de tempo de serviço militar para fins de concessão de licença-prêmio aqueles que posteriormente passaram a ser regidos pelo Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis da União, e não tem aplicação ao caso, pois cuidaram de interessados (então autores/recorrentes) que sempre se mantiveram sob o manto do referido estatuto civil (ou do que o antecedeu).

12. A proposta de encaminhamento da Conjure dar conhecimento ao recurso hierárquico para, no mérito, negar-lhe provimento.

IV.3. Exame da matéria

13. Feito esse relato, passo a examinar a matéria do recurso.

14. Ênfase que todos os posicionamentos constantes dos autos - Serviço de Análise e Concessão de Direitos e Vantagens / SCV e Diretoria de Administração e Legislação de Pessoal / Diape (fls. 140/141); Secretaria de Gestão de Pessoas / Segep (fls. 142 e 161/168); Secretaria-Geral de Administração / Segedam (fls. 195/198); e Consultoria Jurídica / Conjur (fls. 229/244), cuja manifestação foi solicitada pela Presidência do TCU (fl. 207), são no sentido de indeferir o pleito do interessado.

15. Sem prejuízo das considerações a seguir, manifesto concordância com a proposta formulada pela Consultoria Jurídica do TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, no sentido de que não seja dado provimento ao recurso.

16. Considero que a decisão da Administração se fundamenta, entre outros, nos seguintes elementos:

- o poder de autotutela administrativa;
- o fato de o servidor ter ingressado no TCU após 15/10/1996, última data em que esteve em vigor a vantagem na qual seria convertida a licença-especial, qual seja, licença-prêmio por assiduidade (art. 81, inciso V, da Lei n° 8.112/1990);
- nos termos do art. 7° da Lei n° 9.527/1997, que estabelece que: Os períodos de licença-prêmio, adquiridos na forma da Lei n° 8.112, de 1990, **até 15 de outubro de 1996**, poderão ser usufruídos ou contados em dobro para efeito de aposentadoria ou convertidos em pecúnia no caso de falecimento do

servidor, observada a legislação em vigor até 15 de outubro de 1996; a licença-prêmio só e devida ao servidor civil egresso de carreira militar até a data em que essa vantagem foi admitida na Lei nº 8.112/1990;

- a permissão para transpor vantagem unicamente prevista no estatuto dos militares para servidores que passaram a ser regidos pelo estatuto dos servidores civis corresponderia a mescla de dois regimes, situação jurídica não admitida em lei;
- o Parecer nº AGU/WM-1/2000 não dá sustentação a transposição de direitos de regimes jurídicos distintos;
- o ato administrativo que beneficiou o recorrente foi declarado nulo em face de vício de ilegalidade;
- o servidor tem direito a licença-prêmio correspondente a 3 meses relativa ao 1º quinquênio de efetivo exercício - período de 28/2/1989 a 26/2/1994.

17. Entendo que a análise da Consultoria Jurídica deste Tribunal, ao se pronunciar sobre o recurso hierárquico, enfrentou adequadamente os argumentos do recorrente e as suas conclusões estão em consonância com posicionamento da Procuradoria-Geral da República (parecer exarado nos autos do MS 30.421/DF) e do Supremo Tribunal Federal (Ministro Joaquim Barbosa, em juízo de cognição sumária, ao indeferir a liminar no citado Mandado de Segurança), não merecendo, dessa forma, qualquer reparo. Daí utilizar-me desses argumentos como fundamentos para decidir.

18. Diante do exposto, não havendo elementos que infirmem a deliberação da Segedam, e que a revisão da licença-prêmio, levada a efeito nestes autos por meio do despacho de fl. 142, se encontra em consonância com as deliberações do TCU e o parecer da Conjur, conheço do recurso e, no mérito, nego-lhe provimento."

4. Neste passo, em derradeira pretensão recursal, o servidor apresentou nova manifestação, da qual transcrevo, com os destaques apresentados pelo interessado, excerto que julgo relevante para apreciação da matéria (fls. 245-256):

"DA DECADÊNCIA

O art. 54 da Lei 9.784/99 prevê o seguinte:

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 a validade do ato:

27. A Administração do Tribunal alega que 'qualquer medida da autoridade administrativa que importe a impugnação a validade do ato', aludida pelo § 2º do art. 54 da Lei 9.784/99, poderia se dar fora do processo administrativo, uma vez que o dispositivo em destaque não teria exigido a constituição previa da relação processual, de modo que o Acórdão 2.473/2009 — TCU Plenário não poderia ser considerado para efeitos da referida medida.

28. Todavia, o Acórdão em comento EM NENHUM MOMENTO MANIFESTOU QUE DEVERIAM SER REVISTAS LICENÇAS-PRÊMIO. O TC 001.499/2003 74, que corresponde ao processo no seio do qual foi proferido o dito acórdão, NUNCA TRATOU DE LICENÇA-PRÊMIO, MAS TÃO-SOMENTE E EXCLUSIVAMENTE DE ANUÊNIOS!

29. Como se pode observar da íntegra do texto do acórdão em comento, NÃO HÁ QUALQUER REFERÊNCIA À LICENÇA-PRÊMIO, pois ele versa exclusivamente sobre anuênios, *ipsis litteris*:

VISTOS, relatados e discutidos, estes autos de Processo Administrativo que tem por objeto proposta de revisão, de ofício, da decisão exarada em 26/7/2004 (fls. 50 151) e publicada no BTCU 27, de 19/7/2004, por meio da qual, em sede de pedido de reconsideração formulado pelo AUFC André Geraldo Carneiro de Oliveira, matrícula 5037-5, a Administração do Tribunal de Contas da União deu provimento ao pleito do interessado e deferiu-lhe dois **anuênios** em complemento aos treze que já haviam sido a ele concedidos na data de 26/2/2003 (in BTCU n.º 10, de 17/3/2003).

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

*9.1. com fundamento no art. 1º, X e XIV, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 16, II, do Regimento Interno do Tribunal, conhecer da Revisão de Ofício, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial e, determinar à Secretaria-Geral de Administração que reveja, de ofício, a decisão exarada em 8/7/2004 (fls. 50/51) e publicada no BTCU n.º 27, de, 19/7/2004, por meio da qual, em sede de pedido de reconsideração formulado pelo AUFC André Geraldo Carneiro de Oliveira, matrícula 5037-5, a Administração do Tribunal de Contas da União deu provimento ao pleito do interessado e deferiu-lhe dois **anuênios** adicionais, ate o limite de 15 (quinze), de modo a excluir a referida majoração;*

9.2. aplicar a Súmula n.º 249 em relação as parcelas indevidamente recebidas de boa-fé pelo interessado;

*9.3. determinar a 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 a contagem do tempo de serviço prestado, as Forças Armadas, para fins de percepção do adicional previsto no art. 67 da Lei n.º 8.112/1990, ate a data de 8/3/1999, marco temporal estabelecido para a concessão de **anuênios** sob o regime estatutário;*

9.4. dar ciência da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao interessado.

30. Portanto, impossível que o Acórdão 2.473/2009 - TCU - Plenário se preste a representar 'qualquer medida da autoridade administrativa que importe a impugnação à validade do presente ato', simplesmente porque o referido acórdão NADA FALA SOBRE LICENÇA-PREMIO!!!

31. Tampouco, o Acórdão 2.910/2010 - TCU - Plenário poderia prestar-se a ser a referida medida, porquanto TAMBÉM NÃO TRATA DE LICENÇA PRÊMIO!!! E mesmo se manejasse o tema em tela, a decadência do direito de a Administração anular seus próprios atos já teria ocorrido, pois este acórdão foi exarado em 03/11/2010 e publicado no DOU de 09/11/2010.

32. Muito menos os atos da Segep de 16 de dezembro de 2009, as fls. 25 e 26, que cassaram a licença-prêmio do interessado e foram anulados pelo ato da Segep de 08 de julho de 2011, à fl. 79, poderiam desempenhar esse papel, já que ato absolutamente nulo não opera qualquer efeito no mundo do Direito. É silogismo puro: se nulo, então não irradia efeitos no mundo jurídico.

33. A exegese escorregada e em consonância com a teoria das nulidades dos atos administrativos é a de que se considera exercício do direito de anular qualquer medida válida, isto é, não nula, de autoridade administrativa que importe impugnação a validade do ato.

34. Assim, se a medida materializada no ato foi declarada nula por esta Corte de Cortas, não há de se falar em aptidão para produzir efeitos jurídicos. Não existe ato nulo que ressuscita para interferir no prazo decadencial estipulado pela norma de regência.

35. Ademais, a Lei 9.784/1999 não prevê qualquer hipótese de suspensão ou interrupção de prazos decadenciais, uma vez que tais lapsos temporais são fatais, ao contrário dos prescricionais. É dizer: o prazo decadencial, por sua natureza jurídica de ordem pública, é peremptório, contínuo e não admite suspensão ou interrupção, referindo-se à causa extintiva do direito pelo seu não exercício no prazo fixado pela lei.

36. Como a Conjur do Tribunal vai modificando seu entendimento conforme verifica a impossibilidade constitucional e legal de manter argumentos anteriores, ficando claro que a intenção e manter a qualquer custo a decisão da Administração, mesmo sendo claramente atentatória contra o ordenamento jurídico, não havendo, portanto, um posicionamento sólido, alega-se que o documento às fls. 17 a 20 poderia ser enquadrado como 'medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato'.

37. No entanto, em nenhum momento o recorrente foi notificado acerca da existência desse documento. Desta forma, não há como reconhecer a abertura ou reabertura de processo administrativo arquivado, pois a citação válida é pressuposto para a existência da relação processual.

38. Logo, para que a Administração evitasse a decadência do direito de anular o ato vantajoso para o servidor, no presente caso, era necessário que as providências revisionais, com a observância do devido processo legal, contraditório e a ampla defesa, fossem adotadas antes do prazo de cinco anos contados da vigência do ato impugnado. E isso sobejamente não ocorreu; pois o primeiro ato da Administração do TCU, com a observância do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, apenas se deu em 25/7/2011, com a citação válida deste servidor (fl. 80), e, portanto, seis anos e seis meses após o ato válido de concessão da licença-prêmio de seis meses (fl. 16), o qual está protegido contra anulação em face do art. 54 da Lei 9.784/1999.

39. Como se sabe, a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal estatui que 'a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação jurisdicional'.

(...)

42. Portanto, o mesmo Tribunal que estabeleceu a Súmula 473, estatuiu que 'o entendimento da Corte é no sentido de que, embora a Administração esteja autorizada a anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais (**Súmula 473 do STF**), **não prescinde do processo administrativo**, com obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório'.

(...)

44. Desta forma, na mesma linha do STF, o Superior Tribunal de Justiça entende que 'a jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, seguindo orientação do Pretório Excelso, firmou entendimento no sentido de que a desconstituição da eficácia de qualquer ato administrativo, que repercuta no âmbito dos interesses individuais dos servidores ou administrados, **deve ser precedido de instauração de processo administrativo**, em obediência aos princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa, com todos os recursos a ela inerentes'.

45. Logo, quando a Administração Pública se depara com um ato ilegal que beneficiou alguém, ela tem que rever seus atos, anulando-os, contudo os que sera^o atingidos pela anulação do ato devem ser ouvidos previamente em sede de processo administrativo, também prévio, obviamente.

46. Isso é pacífico na legislação, jurisprudência e doutrina.

47. Portanto, a anulação de atos que repercutem sobre direitos de administrados deve ser precedida de processo administrativo.

(...)

49. Desta forma, a Administração pode anular seus atos em cinco anos, a contar, neste caso, do reconhecimento da licença-prêmio de seis meses, e o exercício desse direito de anular pode ser 'qualquer medida da autoridade administrativa que importe impugnação da validade do ato'.

50. Todavia, essa 'qualquer medida' não pode prescindir da observância aos preceitos constitucionais e legais.

51. Ocorre que nenhuma das 'medidas' anteriormente adotadas pelo Tribunal de Contas da União, no presente caso, obedeceu a prescindir constitucional e legal de instauração de prévio procedimento administrativo.

52. Como é pacífico na doutrina, são pressupostos processuais de *existência* da relação processual: a) jurisdição; b) citação; c) capacidade postulatória; e d) petição inicial.

53. Já os pressupostos processuais de *validade* da relação processual a) petição inicial apta; b) citação válida; c) capacidade processual; d) competência do juiz; e e) imparcialidade do juiz.

54. Desta forma, para que exista processo, deve haver citação, e para que, o processo seja tal citação deve ser válida.

55. Não houve, como já exaustivamente demonstrado, citação, intimação, ciência, chamamento aos autos ou, simplesmente, um telefonema alertando o presente interessado da existência de intenção por parte da Administração de cassar sua licença-prêmio.

56. Portanto, não há que se falar em existência de qualquer processo em relação ao interessado, pelo menos até o recebimento destes autos no dia 25/07/2011, nos quais consta o despacho a fl. 80, que dá

ciência ao interessado da existência do intento da Administração de cassar sua licença-prêmio e fixa prazo de dez dias para apresentação de defesa.

57. Antes do dia 25/07/2011, ou mesmo 20/07/2011, data do despacho (fl. 8.0), não foi instaurado qualquer processo administrativo neste Tribunal visando a cassação de licença-prêmio do interessado.

58. Como dito, para haver processo, tem de existir intimação do interessado, o que não houve até 25/07/2011 (ou 20/07/2011). Afinal, conforme inteiramente demonstrado, é vedado pela Constituição e pela legislação que o Tribunal casse direitos de servidores de maneira furtiva, às ocultas, como foi feito no presente caso.

59. O próprio Tribunal de Contas da União admitiu que não se instaurou qualquer processo administrativo quando procedeu a anulação da despacho de 16/12/2009, que cassou a licença-prêmio do requerente (fl. 79), justamente por não ter havido devido processo legal, contraditório e ampla defesa!

60. E ESSE DESPACHO FOI EXARADO APÓS O DOCUMENTO DAS PÁGINAS 17 A 20! ORA, SE NÃO HAVIA PROCESSO ADMINISTRATIVO ATÉ 16/12/2009, COMO RECONHECEU O PRÓPRIO TRIBUNAL, É INVIÁVEL QUE SE POSSA CONSIDERAR O REFERIDO DOCUMENTO, DATADO DE 17/08/2009, COMO 'QUALQUER MEDIDA DE AUTORIDADE ADMINISTRATIVA QUE IMPORTE IMPUGNAÇÃO À VALIDADE DO ATO', HAJA VISTA O PRÓPRIO TRIBUNAL TER ADMITIDO NAO HAVER PROCESSO ATÉ 16/12/2009.

61. Não, é demais lembrar que, esse despacho de 16/12/2009, por constituir ato absolutamente nulo não pode gerar quaisquer efeitos no mundo jurídico, inclusive para fins de 'qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação a validade do ato', conforme reza a doutrina, a legislação e a jurisprudência pacíficas.

62. Logo, ate 25/07/2011, (ou pelo menos ate 20/07/2011) não foi constituído qualquer processo administrativo que importasse essa impugnação à validade da licença-prêmio, já que não houve qualquer chamamento aos autos que apreciavam o feito, o que é essencial para a existência de um processo, como já discutido exaustivamente.

63. Sendo, portanto, a instauração de processo administrativo a medida constitucionalmente e legalmente pertinente para o questionamento de ato que venha a abolir direitos de servidores, não se pode conceber ter o Tribunal de Contas adotado qualquer medida que tenha observado a Constituição e a Lei n.º 9.784/99 para questionar a presente licença-prêmio ate a data de 25/07/2011 (ou mesmo 20/07/2011).

64. Logo, tendo em vista que o reconhecimento original da licença-prêmio irregularmente cassada pela Administração do TCU refere-se a janeiro de 2005, o que ocorreu há mais de cinco anos em relação a 20/07/2011, não se pode mais anular o ato concessório dessa em virtude do decurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n.º 9.784/99.

65. Portanto, nem o Acórdão 2.743/2009-Plenário, nem o Acórdão 2.910/2010 - Plenário, nem o ato nulo de 16/12/2009 (fls. 25 e 79), nem o documento de fls. 17 a 20 podem ser considerados 'qualquer medida da autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato'.

(...)

75. Deste modo, ha decadência, neste caso, do direito de a Administração rever seus atos, pois a 'medida da autoridade administrativa que importe a impugnação a validade do ato' data de 25/07/2011.

76. Todavia, para corroborar a tese de que qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato pode ser realizada sem a observância do devido processo legal, a Conjur tem elencado duas ementas de acórdãos do STJ, EDc1 no MS 8.097/DF e MS 12.517/DF, nos quais se repete *ipsis litteris* o texto do § 2º do art. 54 da Lei 9.784/99 (fls. 239 a 241).

77. Só que lendo ambos os acórdãos especificados (e não apenas a ementa), pode-se , verificar que **HAVIA, EM AMBOS OS CASOS APRECIADOS PELO STJ, PROCESSO ADMINISTRATIVO DEVIDAMENTE INSTAURADO!**

78. Portanto, não podem esses acórdãos do STJ serem empregados como suporte a tese de que não se exigiria qualquer formalidade para impugnar ato da própria Administração apenas porque SE REPETE O TEXTO DA LEI NA EMENTA. HÁ QUE SE VERIFICAR O CASO CONCRETO APRECIADO, CONSTATANDO-SE HAVER PROCESSO ADMINISTRATIVO INSTAURADO EM AMBOS OS CASOS!

DA VIOLAÇÃO AO ART. 2.º, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO XIII, DA LEI 9.784/1999 E AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

98. O art. 2.º, parágrafo único, inciso XIII, estabelece, *in verbis*:

Art. 2.º (...)

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

99. É mais que evidenciado no Acórdão 2.473/2009-Plenário ter havido uma mudança de interpretação do TCU no que tange aos anuênios concedidos a ex-militares.

100. Antes, entendia-se que se tratava de direito adquirido em face da União, o qual, por conseguinte, teria o dever de continuar pagando o percentual de anuênio previsto de acordo com o regime jurídico em que se deu a aquisição do direito enquanto o servidor permanecesse em cargo público federal.

101. Agora, diversamente de outrora, passou-se a entender que o anuênio seria devido conforme as regras da Lei n.º 8.112/90. Há, ainda, o entendimento da Consultoria Jurídica do TCU (Conjur) de que não deveria perceber qualquer percentual de anuênio o ex-militar que tivesse ingressado em cargo público regido pela Lei n.º 8.112/90, após a extinção do referido instituto neste normativo, tendo em vista a alegação de que não haveria direito adquirido a regime jurídico.

102. Sem entrar no mérito daquelas interpretações, seja qual for a acolhida pelo Tribunal Contas da União, este pode impô-la a situações futuras, sem que haja qualquer limitação legal. Assim, em relação a novas solicitações de anuênios, não há qualquer óbice de que aquele Tribunal proceda a aplicação de nova interpretação quanto ao tema em tela. (O único obstáculo, por certo, é essa nova exegese ser contestada administrativamente ou em juízo por algum interessado que entenda não ser ela pertinente. No presente caso, o novo entendimento do Tribunal diverge do Parecer AGU/WM-1/2000, que vincula todo o Poder Executivo, e da jurisprudência do STJ, como se detalhará mais adiante).

103. Todavia, nas situações consolidadas, em que já havia sido exarada decisão administrativa definitiva acerca da averbação de anuênios, a qual, no presente caso, era fundamentada na primeira interpretação, que respeitava o direito adquirido no regime jurídico original, não se pode mais aplicar nova interpretação, conforme expressamente aduz o art. 2.º, parágrafo único, da Lei n.º 9.784/99. Muito menos ainda estender os efeitos pretéritos de tal interpretação para outros direitos, como a licença-prêmio.

104. Afinal, a formalidade do aludido dispositivo legal é evidente: dar segurança jurídica as decisões administrativas da Administração Pública. Ora, o que se visa impedir é que a Administração Pública venha a reformar situações e, principalmente, direitos já consolidados em razão de decisões administrativas transitadas em julgado cada vez que se alterar a interpretação legal.

105. Não é razoável e infringe o princípio constitucional da segurança jurídica proceder a seguidas revisões de decisões definitivas pregressas dotadas de legalidade e legitimidade, toda vez que o Poder Público entender diversamente sobre as mesmíssimas questões.

106. Dá-se como exemplo o caso de dois interessados. Estes ingressaram no TCU em 2000 (Bruno Hartz) e 2001 (Marcio Alexandre Pimenta La Greca), mas somente em 2005, em decisão administrativa definitiva, tiveram seus anuênios reconhecidos. Às vésperas de 2010, esse Tribunal entende a matéria de forma diversa e retira 1% (um por cento) desses anuênios. Tal procedimento significa que, mesmo após mais de nove anos (e de oito anos, respectivamente), de ingresso no referido Tribunal, os interessados não contam com a segurança jurídica de que direitos há tanto tempo adquiridos ainda não estão incorporados ao seu patrimônio jurídico. A mesma coisa aconteceu com a licença-prêmio de ambos os servidores. E se o TCU, em momento futuro, abarcar a tese defendida pela Conjur de que não há relação alguma entre o regime dos servidores militares e civis, mesmo ambos sendo servidores federais, então, mais uma vez, será reformado o direito em questão? Isto é disparate!

107. Não se fazem necessários maiores esclarecimentos para se observar que, além da violação à norma legal, a presente revisão de licença-prêmio viola frontalmente o princípio constitucional da segurança jurídica.

108. No entanto, o entendimento da Administração/Conjur é de que não haveria nova interpretação, pois teria sido a primeira vez que o Plenário se manifestara acerca do tema. Ademais, segundo a Administração, os atos da Segedam não poderiam ser posteriormente revistos por ela própria ou pelo Plenário do Tribunal não seria razoável e não encontraria respaldo no ordenamento jurídico, principalmente em face da obrigação que tem a Administração Pública, no exercício do seu poder de autotutela, de anular os próprios atos ilegais, conforme a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (STF).

(...)

110. A questão é que não houve nulidade na concessão original da licença-prêmio levada a efeito pela Segedam. Tal concessão se revestiu de todas as formalidades estabelecidas na lei.

111. O ato administrativo, como pacificamente entende a doutrina do Direito Administrativo, apresenta cinco requisitos: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. No presente caso, todos eles observaram os ditames da lei. Não existe nulidade.

112. Segundo o próprio Manual do Servidor, a licença-prêmio é concedida pela Secretaria de Gestão de Pessoas — Segep. A concessão original foi recomendada pela Secretaria de Recursos Humanos, unidade da Segedam que foi sucedida pela Segep (fl. 14), e homologada pelo então Secretário Geral de Administração (fls. 15 e 16), seu superior hierárquico. Portanto, foi a autoridade competente quem exarou o ato.

113. A concessão da licença-prêmio foi realizada por intermédio de processo administrativo, que respeitou todos os trâmites estabelecidos na legislação pertinente, culminando na publicação do ato no Boletim do Tribunal de Contas da União.

114. A finalidade do ato esta indicada na lei, pois foi esta que definiu o direito a percepção da licença-prêmio.

115. Quanto ao motivo e ao objeto, ambos também estão expressos na lei. Não há espaço para a discricionariedade do administrador nessa situação, pois, uma vez atendidos os requisitos da lei, a Administração Pública não tem escolha a não ser reconhecer o direito, no caso, a licença-prêmio.

116. Logo, resta inviável a revogação no presente caso, pois não há ato discricionário, mas vinculado.

117. Também não há de se falar em nulidade, pois todos os requisitos do ato administrativo estão de acordo com a lei.

118. A única possibilidade de se aventar a ocorrência de nulidade no caso seria o emprego de interpretação normativa considerada teratológica, ou seja, aquela fora de, propósito, que não tem qualquer sustentação jurídica.

119. Mais uma vez, não é o caso. A interpretação que deu azo à concessão original está totalmente condizente com o ordenamento jurídico, já que se coaduna com o Parecer AGUAVM- 1/2000 e a jurisprudência do STJ, como se verificará adiante.

(...)

122. ESTÁ MAIS QUE COMPROVADO, PORTANTO, NÃO TER HAVIDO ILEGALIDADE ALGUMA NA CONCESSÃO ORIGINAL DO DIREITO EM QUESTÃO, MAS TÃO SOMENTE ALTERAÇÃO POSTERIOR DE INTERPRETAÇÃO DESTA TRIBUNAL SOBRE A MATÉRIA.

123. ORA, SE TODA VEZ QUE O PRÓPRIO ÓRGÃO ALTERAR SUA INTERPRETAÇÃO ALEGAR QUE HOVE ILEGALIDADE, TORNA LETRA MORTA O ART. 2º, PARÁGRAFO, INCISO XIII, DA LEI 9.784/99. AFINAL, É OBVIO QUE QUEM DEFENDE UMA INTERPRETAÇÃO CONSIDERA QUALQUER OUTRA ILEGAL!!!!

124. Desta forma, a revisão da licença-prêmio não pode ser levada a efeito com base simplesmente na alteração de entendimento do TCU acerca do assunto, pois é vedada a aplicação dessa nova interpretação em processos com decisão de mérito, segundo o art. 2.º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei n.º 9.784/99.

125. Contudo, a Administração nega que tenha havido aplicação retroativa de novo entendimento deste Tribunal, alegando que teria sido a primeira vez que o Plenário do TCU se manifestara acerca do tema. No entanto, essa afirmação, com as devidas vênias, viola um dos princípios basilares do Direito Administrativo: o princípio da impessoalidade.

(...)

127. Assim, os atos referentes concessão da licença-prêmio são imputáveis não ao Secretário Geral de Pessoas (Segep) ou ao Segedam, mas ao Tribunal de Contas da União.

(...)

134. Afinal, reitera-se, não é o Plenário, mas a Segep/Segedam a unidade do Tribunal competente para fazer a interpretação em destaque. O Plenário somente foi consultado excepcionalmente, por força de solicitação do Ilmo. Sr. Secretário Geral de Administração, que submeteu o assunto ao colegiado do TCU.

(...)

137. Em resumo, se cabe ao Segep/Segedam, antigo Serec/Segedam, no presente caso, decidir acerca da licença-prêmio, ele o faz em nome do Tribunal de Contas da União, que delegou competência para tal. Portanto, sua interpretação é a interpretação do Tribunal de Contas da União. Essa é a decorrência lógica do princípio da impessoalidade do Direito Administrativo, por meio do qual, repise-se, aquele que tem competência para tomar determinada decisão sob sua interpretação legal não o realiza em seu nome, mas em nome do órgão, no caso, do Tribunal de Contas da União.

138. Logo, a interpretação do Plenário não é a primeira do TCU acerca do tema em tela, mas constitui, obviamente, uma alteração de interpretação anterior do Tribunal de Contas da União, qual seja aquela formulada por quem tinha competência para fazê-lo.

(...)

147. Houve, portanto, MUDANÇA, SIM, DA INTERPRETAÇÃO DESTE TRIBUNAL, a qual não pode ser aplicada retroativamente, conforme o art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/99.

(...)

175. Ademais, como ensina o magistral constitucionalista Luis Roberto Barroso, 'o princípio da proteção da confiança, que decorre de ideias como lealdade e boa-fé, impõem ao Poder Público alguns deveres de tutela de expectativas legítimas e de preservação de certos efeitos de atos que vieram a ser tidos como inválidos. A tutela das expectativas legítimas envolverá, conforme o caso: (i) a exigibilidade de regras jurídicas de transição, em hipótese de mudança de regime jurídico de alguma dada situação, (ii) A NÃO-RETROATIVIDADE DE NOVOS ENTENDIMENTOS e (iii) O DEVER DE COERÊNCIA, QUE IMPEDE MUDANÇAS CAPRICIOSAS, DE CRITERIOS DECISORIOS. A necessidade de preservação dos efeitos de atos inválidos poderá decorrer da consolidação de determinadas situações pelo decurso do tempo, hipótese em que sua desconstituição estará sujeita a prazos de decadência ou a atribuição de efeitos prospectivos'.

176. DESTA FORMA, REVELA-SE IRRELEVANTE O AGENTE PÚBLICO QUE EXAROU O ATO DE CONCESSÃO ORIGINAL DA LICENÇA-PRÊMIO - SE FOI O SEGEP, O SEGEDAM OU O PLENARIO - OU O AGENTE PÚBLICO QUE INTERPRETOU A NORMA - SE FOI O SEGEP, O SEGEDAM OU O PLENÁRIO POIS O QUE O ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO XIII, DA LEI 9.784/99 TUTELA E A EXPECTATIVA LEGÍTIMA DO RECORRENTE REFERENTES AO RECONHECIMENTO DE SEU DIREITO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, OCORRIDO EM 2005.

177. QUANTO A ISSO, EM NENHUM MOMENTO HOUVE MANIFESTAÇÃO DESTE TRIBUNAL. A TESE DA CONJUR DE QUE O ATO CONCESSÓRIO ORIGINAL DO DIREITO DO RECORRENTE NAO EXISTIU, CERTAMENTE, NAO PODE SER LEVADA A SERIO, POR SER FLAGRANTEMENTE ABSURDA E TERATOLOGICA.

DO DIREITO

178. O Parecer AGU/WM-1/2000 (Anexo ao Parecer GM-013, subscrito pelo então Exmo. Sr. Advogado-Geral da União Gilmar Ferreira Mendes, que viria a ser Ministro do Supremo Tribunal Federal), aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em 11 de dezembro de 2000, e publicado, na íntegra, no Diário Oficial n.º 239-E, de 13 de dezembro de 2000, - p.2 (fls. 131 a 134), defende exatamente o posicionamento da concessão original do direito em questão, conforme se verifica no seguinte excerto, *ipsis litteris*:

*Na hipótese, de tratar-se de posse e consequente, vacância de cargo pertencente à União, são preservados os **direitos personalíssimos** incorporados ao patrimônio jurídico do servidor, mesmo*

se, na data em que este for empossado, os preceptivos de que advieram os direitos não mais integrarem a ordem estatutária, pois subsistira a relação jurídica e nenhuma interrupção ocorrerá na condição de servidor da entidade empregadora. (...)

179. Importa destacar que este é justamente o entendimento que deve ser observado por toda a Administração Pública Federal, conforme estabelece o art. 40 da Lei Complementar n.º 73/93, *in verbis*:

Art.º 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos a aprovação do , Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

180. Como se pode observar, o §1º acima transcrito não deixa margem a qualquer questionamento no que tange à vinculação de toda a Administração Pública Federal ao fiel cumprimento de parecer da Advocacia-Geral da União aprovado e publicado pela Presidência da República.

(...)

188. Esses direitos personalíssimos são protegidos não só pelo mencionado parecer da AGU, mas também por jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), como no RMS 14.306/TO, em que a 5ª Turma do STJ consagrou o entendimento de que as vantagens pessoais adquiridas em cargo público consistem em direito adquirido, ainda que transpostos para outro cargo público pertencente a outra unidade da federação, *in verbis*:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR ESTADUAL. INCORPORAÇÃO DE 'QUINTOS'. CARGO EXERCIDO NO AMBITO FEDERAL. EXONERAÇÃO. DIREITO ADQUIRIDO. PRECEDENTES.

Nos termos do firme posicionamento jurisprudencial desta Corte, as vantagens pessoais adquiridas em determinado cargo público e transpostas para outro cargo também público, mesmo que afeto a outra Unidade da Federação, consiste em direito adquirido do servidor. Precedentes. Recurso provido.

189. Há diversos precedentes do STJ sobre o tema, todos uníssimos em relação ao entendimento acima exposto, como no RMS 11.676/DF, EDC1 no AgRg no RMS 15.294/DF, REsp 543.738/DF e REsp 254.709/DF, RMS 11.172/RS e RMS 11.794/DF, cujas ementas não serão ora transcritas para evitar redundâncias.

190. Já o RMS 15.581/GO, também julgado pelo STJ, versa sobre adicional de tempo de serviço e alcança a mesma interpretação do parecer da AGU, *in verbis*:

RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANCA. QUINQUENIO. GRATIFICACOES. DIREITO ADQUIRIDO. MANUTENÇÃO DO VINCULO. RECURSO PROVIDO.

Não há que se falar em extinção de vínculo antigo e surgimento de um novo vínculo quando a lei determina apenas a mudança de denominação do cargo. Mesmo se houvesse extinção do vínculo antigo, o vínculo novo, sem solução de continuidade, como mesmo ente público, não permite a exclusão de vantagens adquiridas. Recurso provido.

(...)

193. A CONJUR contesta esses precedentes judiciais alegando que não se refeririam ao reconhecimento de tempo de serviço no regime jurídico do militar para fins de gozo de direitos no regime jurídico dos servidores públicos civis.

194. NO ENTANTO, OS PRECEDENTES EM COMENTO REFEREM-SE A INDIVIDUOS QUE MIGRARAM DO REGIME JURIDICO ORDINARIO DOS SERVIDORES PUBLICOS PARA O REGIME JURIDICO ESPECIAL DOS AGENTES POLITICOS, POR TODOS SEREM MEMBROS DA MAGISTRATURA E DO MINISTERIO PUBLICO QUE ERAM ANTERIORMENTE SERVIDORES PUBLICOS.

195. EM SUMA, OS PRECEDENTES JUDICIAIS EM QUESTÃO TRATAM DE MUDANÇA DE REGIME JURIDICO AINDA MAIS RADICAL QUE A DO SERVIDOR MILITAR PARA O CIVIL DE MESMA ESFERA FEDERAL, POIS TRATA DA MIGRAÇÃO DE CARGO ORDINARIO PARA

CARGO POLITICO, 'AINDA QUE AFETO OUTRA UNIDADE DE FEDERAÇÃO', NAS EXATAS PALAVRAS DOS ACORDAOS!!!!

(...)

198. Sendo assim, o ato de concessão original da licença-prêmio ao interessado atendeu a todos os requisitos legais e estava respaldado pela exegese dos mais renomados juristas do Superior Tribunal de Justiça, a quem cabe constitucionalmente a guarda da legislação federal infraconstitucional, bem como da Advocacia Geral da União, cujo parecer vincula toda a Administração Pública Federal.

199. Ora, se o referido parecer deve ser aplicado por todo o Poder Executivo, segundo o § 1º do art. 40 da Lei Complementar 73/93, isto significa dizer que 90% dos servidores públicos tem o tratamento jurídico do Parecer AGU/WM-1/2000, enquanto os do Tribunal de Contas da União, não, tendo em vista a mudança de posicionamento desta Corte de Contas sobre o tema, o que se configura um disparate e uma flagrante afronta ao princípio da isonomia."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso ao plenário deste Tribunal, interposto pelo servidor Bruno Hartz, ocupante do cargo de auditor federal de controle externo, contra deliberação do ministro-presidente do TCU, Augusto Nardes, que manteve revisão de ofício, operada pela Secretaria-Geral de Administração – Segedam, para reduzir, de seis para três meses, o período de licença especial concedido ao interessado.

2. Ultrapassados os exames da Segedam e do presidente do TCU, na forma estabelecida nos arts. 15, inciso IV, e 30, **caput**, do Regimento Interno e em conformidade com os arts. 66 da Lei 8.443/1992 e 107, inciso II, da Lei 8.112/1990, o recurso deve ser conhecido e apreciado por este Plenário.

3. Em 17 de janeiro de 2005, foi emitido ato administrativo que reconheceu seis meses de licença especial ao recorrente, nos termos de despacho à fl. 16. A concessão fundamentou-se na Lei 6.880/1980 (Estatuto Militar) e em suposta incorporação do benefício ao patrimônio jurídico do interessado ainda no exercício da carreira militar.

4. O ato concessório foi objeto de alteração em 16/12/2009 (fl. 25), quando a Segedam afastou parte do tempo de serviço averbado pelo interessado e reduziu o período da licença especial de seis para três meses.

5. A controvérsia tem foco na possibilidade de aproveitamento, no exercício de cargo regulamentado pelo Estatuto dos Servidores Cíveis da União (Lei 8.112/1990), de tempo de licença especial adquirida nos termos da legislação estatutária militar (Lei 6.880/1980). O recorrente, egresso da carreira militar, completou um decênio de serviço naquele regime e adquiriu o direito ao gozo de seis meses de licença especial.

6. No mérito, diferentemente do que pretende o servidor, o benefício não comporta recepção integral na Lei 8.112/1990.

7. Aqui, afasto a primeira alegação do interessado, que defendeu a legitimidade da licença especial de seis meses, imputando-a como compatível com o direito e integrada ao seu patrimônio jurídico. O recorrente sustentou que deveria ser aplicado, no caso, entendimento constante do Parecer

AGU/WM-1/2000, que validaria a preservação dos direitos a benefícios adquiridos na vigência de regime jurídico estranho ao que ocorreria o gozo, mesmo que neste último não encontrem previsão.

8. Não há dúvidas de que o recorrente adquiriu, ao menos no âmbito militar, direito à licença especial. No entanto, adquiriu-a para usufruí-la sob aquele regime. A legislação de regência dos servidores civis é diversa daquela que deu suporte à construção da licença especial nos quadros castrenses. Enquanto a licença especial teve vigência até 29/12/2000 no regime militar, por efeito do art. 7º da Lei 9.527/1997, desde 15/10/1996, o estatuto civil não contempla a figura correlata, a licença-prêmio.

9. Em outras palavras, o direito adquirido resiste somente sob o sistema jurídico que lhe deu ensejo, sendo que o trânsito para outro regime só é possível nos termos do novo regramento. Como a Lei 8.112/1990 só possibilitou a contagem do tempo de serviço federal para fins de licença-prêmio até a data de 15/10/1996, não pode ser reconhecido todo o período de 28/2/1989 a 19/6/2000 prestado pelo interessado à Marinha do Brasil. Com base apenas no primeiro quinquênio de efetivo exercício, entre 28/2/1989 e 26/2/94, em consonância com o estatuto dos servidores civis, o interessado somente faria jus a três meses de licença especial.

10. Se, de forma mais ampla, sequer há direito adquirido a certo regime jurídico, como assente na jurisprudência dos tribunais superiores e na doutrina pátria, como poderia ser admitido, sob a égide do Estatuto dos Servidores Civis, o gozo de instituto alcançado em arcabouço normativo diverso? Seria conferir largueza demasiada a direito específico.

11. O servidor, quando optou pelo novo cargo, aceitou, tacitamente, o novo regime jurídico. Por óbvio, a escolha passou por um balanceamento entre os direitos e deveres de cada um dos sistemas, civil e militar. A licença-prêmio foi suprimida em 15/10/1996 do sistema estatutário dos servidores civis que, ainda, em 16/12/1998 (EC 20/98), deixou de contemplar a contagem de quaisquer tempos fictos para fins de aposentadoria. Dessa forma, por ocasião de seu ingresso no ordenamento civil (20/06/2000), esse desenho específico do regime ao qual se filiava já era sabido pelo interessado.

12. O entendimento firmado no Parecer AGU/WM-1/2000 da Advocacia Geral da União, inaplicável além do Poder Executivo por força do princípio fundamental da separação de Poderes, também não socorre ao interessado.

13. É necessário concluir, quanto ao direito propriamente dito, pela inviabilidade de ser acolhida a pretensão de reconhecimento da integralidade do tempo exercido sob o regime militar. A supressão do referido instituto no âmbito do estatuto dos servidores públicos é, como assente na jurisprudência desta Corte, notadamente expressa no acórdão 2.473/2009 – Plenário, o termo final para contagem do prazo.

14. A revisão feita pela Segedam decorreu exatamente do juízo firmado por este Tribunal na prolação do acórdão 2.473/2009 – Plenário. Ao tratar da possibilidade de concessão de adicional por tempo de serviço a servidor egresso das Forças Armadas, esta Corte concluiu que o termo final para percepção do direito adviria do regramento estabelecido na Lei 8.112/1990 e não simplesmente das regras insculpidas no estatuto militar.

15. Com o intuito de harmonizar neste Tribunal a averbação de tempo exercido sob o regime castrense, a administração do TCU expandiu as conclusões do acórdão 2.473/2009 – Plenário para proceder à revisão de outras vantagens, como a licença especial.

16. Reside, nesse ponto, outra contestação feita pelo recorrente, que aponta suposta aplicação retroativa de novo entendimento acerca da matéria, em inobservância à vedação instituída no art. 2º da Lei 9.784/1999. O interessado alegou que, apesar de ter a concessão inicial se pautado em interpretação legal consentânea com as normas vigentes e ter seguido o rito obrigatório, diante de suposta inovação interpretativa, o ato concessório acabou alterado em seu desfavor. Suscitou, nesse contexto, inobservância ao princípio da segurança jurídica, em especial no que se refere à proteção da confiança.

17. Ao contrário do alegado, não houve inovação interpretativa com efeitos pretéritos. Na linha defendida pela Consultoria Jurídica, sem olvidar a emissão do ato administrativo que concedeu a licença integral em 2005, é necessário observar que a manifestação deste Tribunal no âmbito do acórdão 2.473/2009 – Plenário foi a primeira da Corte acerca da transposição de tempo prestado sob o regime militar para o regime civil. A prolação do referido julgado não configura mera alteração de entendimento, mas um marco de interpretação normativa.

18. A avaliação feita pelo eminente ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa, ao apreciar o mandado de segurança 30.421/DF, impetrado por servidores deste Tribunal, esgota a questão:

"O argumento de aplicação retroativa do entendimento não se verifica, seja porque a opinião de uma seção específica do órgão não pode ser considerada como fundamento suficiente para a legalidade do pagamento, seja porque a jurisprudência desta Corte admite a anulação dos atos administrativos ilegais, desde que respeitado o devido processo legal e o direito adquirido."

19. Nesse sentido, também aqui, a argumentação trazida pelo recorrente não afeta a revisão administrativa impugnada.

20. Outra questão suscitada pelo recorrente, essa a tese central de suas contestações, diz respeito à impossibilidade de alteração do ato inicial em face do tempo transcorrido.

21. Com efeito, em que pese a improcedência, em tese, do benefício pleiteado pelo interessado, as evidências no sentido da decadência do direito da administração de rever o ato concessório são marcantes.

22. Nos termos do art. 54 da Lei 9.784/1999 (destaques acrescidos):

"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.**"

23. O interessado argumentou que a primeira medida tendente a alterar a licença especial que lhe foi deferida se deu em 25/07/2011(fl. 80), mais de seis anos depois da concessão (17/01/2005). Alegou que, ainda que cabível interrupção do prazo decadencial, esta não poderia ter se dado por meio do acórdão 2.473/2009 – Plenário, pois o julgado não teria cuidado de licença-prêmio. Argumentou que o exercício da autotutela para anulação de atos próprios eivados de vícios não poderia prescindir do devido processo legal e, nessa linha, contestou a aplicação do §2º do art. 54 da Lei 9.784/1999 feita pelas instâncias precedentes. Aduziu que a administração não teria, dentro do prazo decadencial, adotado quaisquer medidas válidas para impugnação da concessão inicial. Assinalou que, em razão da inobservância ao contraditório, o próprio TCU declarou a nulidade dos atos de revisão da Segedam que ensejaram a redução de anuênios de ex-militares (acórdão 2.910/2010 – Plenário). Nessa linha, avaliou que os atos praticados em 2009 no âmbito da Segedam para revisão de sua licença (fls. 17-26) não poderiam ser considerados como marcos de interrupção da decadência.

24. De início, devo registrar que a doutrina majoritária e a jurisprudência dos tribunais superiores são uníssonas em afirmar a possibilidade de interrupção do prazo decadencial previsto na lei que rege o processo administrativo. E isso ocorre nos termos do §2º do art. 54 da Lei 9.784/1999, que expressamente registra que "*Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação a validade do ato.*"

25. A dicção do dispositivo legal deixa evidente a reduzida rigidez instrumental para impugnação do ato viciado. Assim, em regra, qualquer medida consentânea com o regramento jurídico que vise à reforma do ato administrativo se amolda aos contornos estabelecidos na lei.

26. Entretanto, no caso em exame, não houve manifestação expressa de contestação do ato inicial favorável ao interessado. Considerar como medida impugnadora o acórdão 2.473/2009 – Plenário, que sequer tem relação com o vício em discussão, foge ao razoável. O referido julgado tratou em seu inteiro teor da questão dos anuênios, e em nenhum momento abordou a figura da "licença prêmio", que é discutida nestes autos.

27. A interrupção do prazo decadencial previsto em lei deve, nos exatos termos da norma, decorrer de ação que **importe em impugnação da validade do ato**. Não basta que tenha se originado entendimento suficiente para suscitar a revisão. Para validade da instauração do processo revisional e para legitimar a interrupção do prazo decadencial, é indispensável a adoção de medida que efetivamente conteste a validade do ato viciado.

28. Não cabe, ainda, considerar que a referida deliberação seria suficiente para promover, para todos os fins, a revisão dos períodos averbados por ex-militares. O devido processo legal, aí incluídos seus consectários do contraditório, ampla defesa, bem como o princípio da proteção da confiança, não dispensa a lisura e a transparência das relações entre administrados e Administração, razão porque é essencial que as questões que potencialmente possam interferir na esfera de interesses de quaisquer envolvidos estejam, desde a origem, bem delineadas.

29. Nos termos em que foi prolatado, o acórdão 2.473/2009 – Plenário, limitou-se a tratar dos anuênios e em nenhum instante apontou para revisão dos critérios anteriormente adotados para concessão de licença prêmio. Deliberou-se apenas:

"9.3. determinar a Segedam que, de ofício, efetue **a revisão das concessões de anuênios** decorrentes da averbação do tempo de serviço prestado as 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 a contagem do tempo de serviço prestado as 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;"

30. A interpretação do §2º do art. 54 da Lei 9.784/1999 não pode ser dissociada do arcabouço legal em que se insere, especialmente das disposições e garantias estabelecidas na Constituição Federal de 1988. O devido processo legal, consubstanciado no inciso LIV do art. 5º da Carta, perpassa toda a aplicação do direito e deve ser tido à conta de diretriz para se buscar o melhor entendimento da expressão "*qualquer medida*" prevista no referido dispositivo legal. Por isso, ato que sequer tratou da matéria, não possui substância que permita entendê-lo como medida impugnadora ao benefício inicialmente concedido.

31. Nessa linha é também a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, com destaque para a deliberação proferida no julgamento do MS 19.278, da qual transcrevo trecho da ementa (destaques acrescidos):

"MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.278 - DF (2012/0212712-6)

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. REVISÃO DE ANISTIA CONCEDIDA COM BASE NA PORTARIA 1.104-GMS/1964. DECADÊNCIA DO ATO DE ANULAÇÃO. **NOTAS E PARECERES DA AGU QUE NÃO SE PRESTAM À CARACTERIZAÇÃO DE MEDIDA IMPUGNATIVA NOS TERMOS DO 2º DO ART. 54 DA LEI 9.784/99**. MATÉRIA EXAMINÁVEL NA VIA MANDAMENTAL. AFRONTA AO ART. 8º DA CF/88. VIOLAÇÃO REFLEXA. PRECEDENTES DO STF. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. O poder-dever de a Administração rever seus próprios atos, mesmo quando eivados de ilegalidade, encontra-se sujeito ao prazo decadencial de cinco anos, ressalvada a comprovação de má-fé por parte do anistiado político, nos termos do previsto no art. 54, caput, da Lei 9.784/99 c.c. 37, 5º, da Constituição da República, ou a existência de flagrante inconstitucionalidade.

2. Nos termos do art. 54, 2º, da Lei 9.784/99, 'Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato'.

3. O conceito de 'autoridade administrativa', a que alude o 2º do art. 54 da Lei de Processo Administrativo, não pode ser estendido a todo e qualquer agente público, sob pena de tornar inaplicável a regra geral contida no caput, em favor da decadência.

4. **Devem ser consideradas como 'exercício do direito de anular' o ato administrativo apenas as medidas concretas de 'impugnação à validade do ato'**, tomadas pelo Ministro de Estado da Justiça autoridade que, assessorada pela Comissão de Anistia, tem competência exclusiva para decidir as questões relacionadas à concessão ou revogação das anistias políticas, nos termos do art. 1º, 2º, III, da Lei 9.784/99 c/c 10 e 12, caput, da Lei 10.559/02."

32. Também são nesse sentido os seguintes julgados do STJ: MS 18.728/DF, 18.606/DF, 18.682/DF e 18.590/DF. Pela pertinência, reproduzo ainda trecho do voto que conduziu a decisão do MS 19.278/DF:

"4) **manifestações genéricas não podem obstar a fluência do prazo decadencial** a favor de cada anistiado, que já contava com o seu direito individual subjetivado, materializado, consubstanciado na respectiva Portaria concessiva do benefício legal, militando, em seu prol, os princípios da legalidade, boa-fé e legitimidade, em consonância com a ordem jurídica em vigor; por conseguinte, as NOTAS AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006, por se tratarem de meros Pareceres, não caracterizam 'medida de autoridade administrativa', na forma do art. 54, 2º, da Lei 9.784/99;"

33. Ainda que o mérito do acórdão 2.473/2009 – Plenário tenha suscitado a revisão da licença, não é medida suficiente para interromper o prazo decadencial. O acórdão, **per si**, não contestou o direito à licença prêmio e, portanto, não atende ao disposto no §2º do art. 54 da Lei 9.784/1999.

34. Também assim, os atos da Segedam que reviram em 2009 a licença inicial (fls. 17-25) não observaram o devido processo legal e se deram à revelia do interessado. Por isso, não podem, legitimamente, interromper o decurso do prazo decadencial. Juízo semelhante está expresso no acórdão 2.910/2010 – Plenário, que declarou a nulidade dos atos de revisão da Segedam que ensejaram a redução de anuênios dos servidores envolvidos e, ainda, reformou o acórdão 2.473/2009 – Plenário para que a revisão fosse realizada por meio de processos individuais, com estrita observância do contraditório e da ampla defesa.

35. No presente caso, reitero que a citação do servidor para apresentação de defesa apenas se deu em 25/07/2011 (fl. 80) e, uma vez que o direito à licença-prêmio de seis meses foi reconhecido em 17/01/2005 (fl. 16), o prazo quinquenal para revisão de ofício do ato já havia expirado.

36. É necessário destacar que o instituto da decadência, que consiste "*na perda efetiva de um direito potestativo, pela falta de seu exercício, no período de tempo determinado em lei ou pela vontade das próprias partes*" (GAGLIANO, Pablo Stolze), atua em favor da estabilidade e da segurança jurídica. Estes corolários sustentam a existência do próprio ordenamento e do Estado de Direito. Na lição de Canotilho, esses princípios decorrem da "*determinabilidade das leis e da proteção da confiança, consubstanciado na existência de normas estáveis e previsíveis quanto aos seus efeitos*".

37. Por tudo isso, nos termos do art. 54, **caput**, é necessário reconhecer a decadência do direito de alterar o ato administrativo que concedeu, em 17/01/2005 (fl. 16), licença especial de seis meses ao servidor Bruno Hartz.

38. Registro, por fim, que o entendimento posto nos presentes autos está em plena consonância com aquele que conduziu à prolação do recente acórdão 3.427/2013-Plenário, no TC 011.790/2001-2. Se por um lado o acórdão 2.473/2009 não pode ser tido à conta de impugnação do reconhecimento à licença especial em favor do interessado, o referido julgado, em face da matéria que tratou, foi legitimamente considerado como medida administrativa que interrompeu o prazo decadencial para alteração do ato de concessão de anuênios ao servidor.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que submeto à consideração deste Colegiado.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº 3649/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.353/2002-0.
2. Grupo II – Classe I – Recurso (Administrativo).
3. Recorrente: Bruno Hartz (CPF 014.220.967-85).
4. Unidade: Tribunal de Contas da União – TCU.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogado: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso administrativo interposto por Bruno Hartz, ocupante do cargo de auditor federal de controle externo (AUFC), contra decisão proferida pelo presidente deste Tribunal, ministro Augusto Nardes, que manteve revisão de ofício realizada pela Secretaria-Geral de Administração para reduzir, de 6 (seis) para 3 (três) meses, o período de licença-prêmio reconhecido em favor do recorrente.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 66 da Lei 8.443/1992, 107, inciso II, da Lei 8.112/1990, c/c os arts. 15, inciso IV, e 30, **caput**, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do recurso, dar-lhe provimento e reconhecer, nos termos do art. 54, **caput**, da Lei 9.784/1999, a decadência do direito de anular o ato administrativo que concedeu ao recorrente direito a 6 (seis) meses de licença especial, publicado no Boletim do TCU, de 24/01/2005, mantendo, por conseguinte, a validade do referido ato;

9.2. dar ciência desta decisão ao recorrente.

10. Ata nº 49/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/12/2013 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3649-49/13-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral