



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**Nº 49.829 - WNB/2021**

**AG. REG. NA MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE  
SEGURANÇA Nº 35.666/DF**

**AGRAVANTE: UNIÃO**

**AGRAVADO: SERGIO DE SOUZA PIMENTEL**

**RELATOR: MINISTRO NUNES MARQUES – SEGUNDA TURMA**

Autos eletrônicos distribuídos a este gabinete em 24/8/2021.

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL CONTRA DECISÃO QUE DEFERIU PEDIDO LIMINAR PARA SUSPENDER OS EFEITOS DOS ACÓRDÃOS TCU NºS 1331/2017 – 1ª CÂMARA E 507/2018 - TCU – PLENÁRIO. ANISTIA DA LEI Nº 8.874/1994. REINTEGRAÇÃO AO SERVIÇO PÚBLICO. TRANSPOSIÇÃO DO REGIME CELETISTA PARA O ESTATUTÁRIO. ALEGADA DECADÊNCIA DO DIREITO DE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NEGAR REGISTRO AO ATO DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA QUE NÃO SE POSITIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES. PARECER PELO PROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL DA UNIÃO, COM A CONSEQUENTE CASSAÇÃO DA LIMINAR DEFERIDA. NO MÉRITO, PELA DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

Trata-se de agravo interposto contra decisão que deferiu pedido de medida liminar para determinar a

suspensão cautelar da eficácia da deliberação proferida pelo E. Tribunal de Contas da União, consubstanciada no Acórdão nº 1331/2017 (Processo nº TC 021.967/2014- -8).

Consta dos autos que SERGIO DE SOUZA PIMENTEL impetrou mandado de segurança, com pedido liminar, contra ato praticado pelo Tribunal de Contas da União, representado por seu Presidente, consubstanciado nos Acórdãos nºs 1.331/2017 e 507/2018-TCU-Plenário.

Narra o impetrante que foi empregado público da PORTOBRAS (Empresa Brasileira de Portos) desde 1979, tendo sido dispensado imotivadamente. Posteriormente, foi beneficiado pela anistia concedida pela Lei nº 8.878/1994 aos servidores e empregados demitidos ou exonerados com violação de dispositivo constitucional ou legal, retornando ao serviço público no ano de 1999.

Relata que o Ministério dos Transportes, em 2002, promoveu a transposição do impetrante originariamente celetista para o regime estatutário. Afirma que o Ministério dos Transportes, em 2013, concedeu-lhe aposentadoria pelo regime próprio dos servidores efetivos e que tal ato foi julgado legal pelo TCU por meio do Acórdão nº 5.379/2014 - TCU -1ª Câmara.

Observa que em 2015, o Tribunal de Contas da União, ao julgar processo de representação envolvendo o regime jurídico aplicável aos anistiados, considerou ilegal a transposição de regimes. Como consequência, determinou aos órgãos interessados o restabelecimento do vínculo celetista para os anistiados oriundos da EBTU e da Portobras, deliberando pela revisão dos atos de aposentadoria já aprovados (Acórdão nº 303/2015).

Assevera que o Tribunal de Contas da União procedeu à revisão parcial do Acórdão nº 5.379/2014-TCU-1ª Câmara, que havia julgado legal a aposentadoria que concedida ao impetrante. Acresce que a revisão ex officio resultou no Acórdão 1331/2017 2018 - TCU - Plenário (mantido pelo Acórdão 507/2018 - TCU - Plenário, em sede de pedido de reexame), culminando com a cassação de sua aposentadoria.

Destaca que a boa-fé do impetrante, bem como o fato de a transposição do regime ter ocorrido em 2002, evidenciando que já foi atingida pelo instituto da prescrição, nos termos do que dispõe o art. 54 da Lei n.º 9.784/99, não podendo após 16 anos mudar essa situação jurídica, em virtude da clara ofensa ao princípio da segurança jurídica, são suficientes para concessão da segurança pleiteada.

Requer a concessão de liminar para suspender os efeitos dos Acórdãos TCU nºs 1331/2017 – 1ª Câmara e 507/2018 - TCU – Plenário, até decisão final deste *mandamus*, sem prejuízo de sua remuneração, como de direito.

No mérito, requer “a concessão da segurança para anular os Acórdãos TCU nºs 1331/2017 – 1ª Câmara e 507/2018 - TCU – Plenário, mantendo-se o Acórdão nº 5.379/2014-TCU1ªCâmara, que julgou legal e registrou a Portaria COGEP nº 2000 de 07/10/2013, publicada no DOU de 08/10/2013, por ser esta expressão da mais lídima e salutar justiça”.

A medida liminar foi deferida pela decisão de fls. 154-161, determinando que fosse dada ciência à Advocacia-Geral da União, bem como fosse comunicado ao TCU e ao Ministério dos Transportes.

A União interpôs agravo interno contra a liminar deferida (fls. 169-181), requerendo a cassação da liminar deferida.

O Tribunal de Contas da União prestou informações a fls. 191-212.

Os autos vieram com vista à Procuradoria-Geral da República.

É o relatório.

O Supremo Tribunal Federal possui competência para julgar o feito, considerando-se que o mandado de segurança foi impetrado contra ato do Tribunal de Contas da União, representado por seu Presidente, autoridade sob a jurisdição dessa Excelsa Corte, conforme o art. 102, I, “d”, da Constituição Federal.

Verifica-se que as partes são legítimas e a recorrente possui interesse recursal.

Em consulta ao sítio do Supremo Tribunal Federal na presente data, constata-se que a União foi intimada eletronicamente em 20/8/2021, havendo o agravo sido protocolado em 23/8/2021, tempestivamente.

No mérito, razão assiste à agravante.

Isso porque a matéria debatida no presente *mandamus* já foi objeto de análise desta Procuradoria-Geral da República em processo idêntico ao que ora se discute, ocasião em que o E. Subprocurador-Geral da República Paulo Gustavo Gonet Branco, nos autos do Mandado de Segurança nº 35.005/DF, assim se posicionou:

**Mandado de segurança. Anistia da Lei 8.874/1994. Reintegração ao serviço público. Transposição do regime celetista para o estatutário. Alegada decadência do direito de o Tribunal de Contas da União negar registro ao ato de concessão de aposentadoria que não se positiva. Parecer pelo indeferimento da segurança.**

O impetrante, ex-empregado da Empresa Brasileira de Portos – Portobras, foi reintegrado ao serviço público, no ano 2000<sup>1</sup>, por força de decisão judicial fundamentada na anistia prevista na Lei n. 8.874/1994. Em julho de 2002, o Ministério dos Transportes promoveu a transposição do regime jurídico do anistiado, originalmente celetista, para o estatutário. Em 2012, o servidor foi aposentado pelo regime próprio dos servidores efetivos, tendo sido o ato de concessão do benefício, dois anos depois, julgado legal e registrado pelo Tribunal de Contas da União.

Em 2015, o Tribunal de Contas da União, ao julgar processo de representação envolvendo o regime jurídico aplicável aos anistiados, considerou ilegal a transposição de regimes. Em consequência, determinou aos órgãos interessados o restabelecimento do vínculo celetista para os anistiados oriundos da EBTU e da Portobras, e deliberou pela revisão dos atos de aposentadoria já aprovados (Acórdão n. 303/2015). Instaurado o processo de revisão, a Corte de Contas cancelou o registro anteriormente efetuado e anulou o ato de aposentadoria do impetrante (Acórdão n. 983, de 17 de maio de 2017).

A impetração ataca a deliberação do Tribunal de Contas, atribuindo-lhe desprezo à segurança jurídica, em razão da consumação da decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999. Alega que não é possível ao Tribunal de Contas considerar o ato de transposição inválido, em razão do transcurso do lustro legal; que não houve interrupção do prazo decadencial pelos pareceres da Advocacia-Geral da União editados no ano de 2007<sup>2</sup>, uma vez que, além de genéricos, esses atos foram editados após cinco anos da transposição de regime; que, mesmo admitindo-se a interrupção do prazo decadencial pelo parecer vinculante de

<sup>1</sup> Portaria n. 160, publicada no DOU de 6.6.2000.

<sup>2</sup> Parecer CGU/AGU n. 01/2007-RVJ, de 27.11.2007 e Parecer JT-01/2007 do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República em 31.12.2007.

31.12.2007, a decadência teria sido consumada pelo transcurso de cinco anos entre a publicação do parecer da AGU e a deliberação do TCU no Acórdão 303/2015, e, por fim, que o ato de transposição não se qualifica como ato administrativo complexo, motivo pelo qual o prazo decadencial teria início com o advento da transposição. Sustenta que a decisão do Tribunal de Contas afrontou o art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei 9.784/1999, desprezou a boa-fé objetiva e violou a vedação ao comportamento contraditório. Argumenta que não é admissível a aplicação retroativa de nova interpretação jurídica sobre a transposição de regime, tampouco que a Corte de Contas acolha interpretação mais restritiva do que a adotada em parecer administrativo da Consultoria-Geral da União, que admitiria a manutenção dos efeitos benéficos da transposição<sup>3</sup>.

Argui a nulidade do Acórdão 303/2015, argumentando que não lhe fora dada oportunidade para o contraditório e a ampla defesa no processo de representação, contrariando a Súmula Vinculante 3. Alega que o Tribunal de Contas da União, ao fazer remissão ao Acórdão 303/2015, teria baseado-se em prova ilícita.

O Tribunal de Contas da União, em suas informações, alega que não é devido o contraditório no processo de representação, que o prazo decadencial para a Corte de Contas não se inicia antes do registro do ato de concessão da aposentadoria e que não houve aplicação retroativa de nova interpretação de norma jurídica.

O Ministro relator concedeu a medida de cautela pleiteada, suspendendo os efeitos do acórdão impugnado.

- II -

A impetração volta-se contra o cancelamento, pelo Tribunal de Contas da União, do registro do ato de concessão de aposentadoria do impetrante, indicando como ato coator o Acórdão n. 983, de 17 de maio de 2017. Nesse acórdão, a Corte de Contas transcreveu os fundamentos deduzidos no Acórdão 303/2015, reafirmando sua conclusão sobre a ilicitude da transposição de regime que favorecera o anistiado. Não há pertinência, assim, na alegação de que o Acórdão 303/2015 tenha sido utilizado como prova. Ademais, tratando-se de decisões autônomas, eventual vício no Acórdão

<sup>3</sup> Parecer n. 012/2011/DECOR/CGU/AGU

303/2015 não inquinaria de nulidade o acórdão aqui impugnado.

De todo modo, os arguidos vícios do Acórdão 303/2015 não se positivam. Nesse julgamento, a Corte de Contas se deteve na liceidade dos procedimentos adotados pelos órgãos públicos para implementar a Lei da Anistia. Casos dessa ordem dispensam cuidados com o contraditório individualizado e afastam a incidência da Súmula Vinculante 3, segundo já deliberou o Supremo Tribunal:

A Súmula Vinculante nº 3, apontada como paradigma, aplica-se apenas aos processos envolvendo algum provimento que afete diretamente a esfera jurídica do interessado, individualmente considerado. A Súmula Vinculante nº 3 não abrange, portanto, acórdãos do Tribunal de Contas de natureza genérica, que afetem uma coletividade de indivíduos. (...) Portanto, o provimento da Corte de Contas atingiu indistintamente todos os servidores, sendo inaplicável, na espécie, a exigência de contraditório individualizado, sob pena de se inviabilizar o trabalho de fiscalização. (Rcl 7.411-AgR, rel. o Ministro Roberto Barroso, DJe 6.6.2017)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA -  
FISCALIZAÇÃO - SERVIDORES  
REQUISITADOS - DESNECESSIDADE  
DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO  
ADMINISTRATIVO-FISCAL. Tratando-se  
de atuação do Tribunal de Contas da  
União, considerado certo órgão da  
Administração Pública, não há como  
concluir pelo direito dos servidores  
requisitados de serem ouvidos no  
processo em que glosadas as  
requisições. (MS 25.206/DF, rel. o  
Ministro Marco Aurélio, DJ 2.9.2005)

Acresce que a Corte de Contas cuidou de ensinar ao impetrante o exercício do contraditório e da ampla defesa no processo de revisão do registro da aposentadoria, como esclarece este trecho do acórdão indicado como ato coator:

6. Instado a manifestar-se por meio do expediente de oitiva (peça 19), o interessado apresentou suas razões de justificativa (peças 21 e 22), as quais

foram adequadamente afastadas pela análise da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) constante do Relatório que precede este Voto.

Por sua vez, não se positiva a arguida violação do art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei 9.784/1999, por suposta aplicação retroativa de nova interpretação legal. A Corte de Contas, até o Acórdão 303/2015, não havia emitido juízo sobre a possibilidade de transposição de regime no caso dos anistiados, como esclarecem as informações:

50. Com efeito, o parágrafo único, inciso XIII, do artigo 2º da Lei n. 9.784/99, evocado na petição inicial, tem como pressuposto fático da sua incidência a revisão de um determinado ato administrativo em face da mudança de entendimento por parte da Administração, ou seja, a alteração de uma situação de fato em face de um novo entendimento acerca da matéria, o que não ocorreu no caso concreto, uma vez que em nenhum momento esta Corte de Contas afirmou serem legais os atos relativos à situação funcional do impetrante, no que se refere especificamente ao problema da transposição de regimes jurídicos. (...)

53. Vale dizer, os atos porventura já examinados e registrados pelo TCU, em virtude da forma em que esse julgamento ocorre (com base nas informações consignadas pelos órgãos/entidades via Sisacnet), só podem ser considerados como um entendimento da Corte de Contas quando ela detém todas as informações acerca da concessão, emitindo juízo a respeito das questões então enfrentadas.

Não há falar, ainda, que o Tribunal de Contas da União esteja vinculado à interpretação que tenha sido dada à lei pelos órgãos administrativos do Poder Executivo, sob pena de afronta à sua independência para apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria. Quanto à decadência do direito de o Tribunal de Contas negar registro, em 2017, ao ato de aposentadoria do impetrante, em razão da transposição de regime realizada em 2002, não se reserva melhor sorte ao *writ*.



O Tribunal de Contas repeliu a arguição de decadência, considerando que, na hipótese de controle de legalidade de ato de aposentadoria, o prazo decadencial somente tem início após o registro do ato concessivo. Lê-se no acórdão impetrado:

Com relação à decadência, prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999, o Supremo Tribunal Federal reconhece não ocorrer decadência contra decisão do TCU, visto tratar-se de ato complexo. Nesse sentido, não é demais ressaltar que o entendimento jurisprudencial, tanto no âmbito deste Tribunal quanto no do Poder Judiciário, é de que o referido dispositivo legal, ao ser aplicado aos atos de aposentadoria e pensão, conta seu prazo decadencial somente a partir do respectivo registro pelo Tribunal de Contas da União, visto que, em se tratando de ato complexo, só é aperfeiçoado quando de seu registro pelo TCU. Portanto, o prazo decadencial não pode ser contado a partir da concessão administrativa, mas sim a partir do exame pelo TCU.

O entendimento encontra amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal, que rejeita a “aplicação do prazo decadencial enquanto não ocorrer o aperfeiçoamento do ato complexo de concessão de aposentadoria” (RE 911.054- AgR/MG, rel. o Ministro Roberto Barroso, DJe 19.4.2017). No mesmo sentido:

I – Nos termos dos precedentes firmados pelo Plenário desta Corte, não se opera a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99 no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União – que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF). (MS n. 24.781/DF, rel. p/ o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, DJe 9.6.2011)

A circunstância de o caso em exame envolver a revisão do registro anteriormente aprovado pelo Tribunal de Contas tampouco leva à consumação da decadência, porquanto não

foi superado o prazo de cinco anos para se rever a deliberação. Nesse sentido:

Agravo regimental em mandado de segurança. Revisão do registro de aposentadoria. Tribunal de Contas da União. Decadência administrativa. Artigo 54 da Lei 9.784/99. Não ocorrência.

1. Nos casos de cassação parcial ou total (cancelamento) do benefício após o registro da aposentadoria perante o TCU, o entendimento da Corte é que incide o prazo decadencial do art. 54 da Lei 9.784/99, devendo ainda ser assegurada à parte a garantia do contraditório e da ampla defesa, nos termos da Súmula Vinculante nº 3.  
2. Entre o registro da aposentadoria e a decisão do TCU que assentou a ilegalidade, não decorreu lapso temporal superior a 5 (cinco) anos. (MS n. 27.699-AgR/DF, rel. o Ministro Dias Toffoli, DJe 4.9.2012)

Importa ressaltar, ainda, que o mandado de segurança, ao centrar os seus argumentos no reconhecimento da decadência do ato administrativo que efetuou a transposição de regime, individualmente considerado, pretende desvincular o ato de transposição de regime do subseqüente ato de concessão da aposentadoria, condicionando a decisão da Corte de Contas à situação já consolidada. A pretensão, contudo, não pode ter êxito, pois o exame do ato de aposentadoria compreende a análise da legalidade da investidura do servidor no cargo efetivo, requisito essencial para a obtenção do benefício após a EC 20/1998. Entendimento contrário resultaria na consolidação de toda irregularidade no provimento de cargo público, contrariando a própria razão de ser da fiscalização a que se refere o art. 71, III, da Carta da República. Dadas essas circunstâncias, não há falar na decadência arguida. O parecer é pelo indeferimento da segurança.

Diante da identidade da matéria ora analisada com o contido no MS nº 35.005/DF, este Órgão Ministerial adota os fundamentos do parecer ministerial acima colacionado, o qual se encontra em harmonia com o entendimento firmado nessa Suprema Corte, para manifestar-se

pelo provimento do agravo regimental interposto pela União, com a consequente cassação da liminar deferida. No mérito do *writ*, pela denegação da segurança.

Brasília, 30 de agosto de 2021.

**Wagner Natal Batista**  
**Subprocurador-Geral da República**

JAAL