



# PGE

PROCURADORIA-GERAL  
DO ESTADO DO PARÁ

Procuradoria  
Consultiva

---

Parecer Referencial n. 000006/2024

Processo n. 2023.02.213035 / 2023/1321059

Procedência IGEPPS - INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA E DE PROTEÇÃO SOCIAL DO ESTADO DO PA

Interessado IGEPPS - Instituto de Gestão Previdenciária e de Proteção Social do Estado do Pa

Procuradora Mônica Martins Toscano Simões

PARECER REFERENCIAL. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA.

- PAGAMENTOS INDEVIDOS EM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, POR ERRO MATERIAL OU OPERACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO. DECADÊNCIA. RESTITUIÇÃO DE VALORES.

- HABILITAÇÃO TARDIA DE NOVOS BENEFICIÁRIOS. NOVO RATEIO DO BENEFÍCIO. COMPROVADA MÁ-FÉ DOS BENEFICIÁRIOS ORIGINAIS. RESTITUIÇÃO DOS VALORES.

- PAGAMENTO DE VANTAGENS INCONSTITUCIONAIS/ILEGAIS.

REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO/BENEFÍCIO DE PROTEÇÃO SOCIAL. ART. 67 DA LEI ESTADUAL Nº 8.972/2020 (LEPA). REVISÃO A QUALQUER TEMPO EM CASO DE AFRONTA DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

- ATOS DE TRANSFERÊNCIA PARA A RESERVA REMUNERADA. NÃO SUJEIÇÃO A REGISTRO PELO TCE/PA. AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA.



PRAZO DECADENCIAL.

- NATUREZA COMPLEXA DOS ATOS DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO. CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS.

- NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

- CESSÃO E LICENÇA SEM REMUNERAÇÃO ANTES DA LC Nº 128/2020. PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA (PATRONAL E SERVIDOR) APÓS TRANSCURSO DOS PRAZOS DE DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO.

- ADVENTO DE NOVA "ORIENTAÇÃO GERAL" À ADMINISTRAÇÃO. IRRETROATIVIDADE. ART. 24 DA LINDB.

## 1 RELATÓRIO

Foi submetido à análise desta PCON o Ofício nº 1324/2023-GAPRE/IGEPSS, de 26 de outubro de 2023, por meio do qual o Instituto de Gestão Previdenciária e Proteção Social-IGEPSS solicita a emissão de Parecer Referencial sobre a aplicação dos institutos da prescrição e decadência em matéria previdenciária, a fim de sistematizar sua atuação na concessão, revisão e cancelamentos de benefícios previdenciários e assuntos correlatos (fls. 2-13-SAJ).

Após tecer considerações voltadas à contextualização dos temas, inclusive apontando diversos entendimentos do IGEPSS, o consulente apresenta, ao final, 10 (dez) questões a esta PGE.

Anexados ao mencionado Ofício estão diversos pareceres e manifestações exarados pela PROJUR/IGEPSS, bem como por esta PGE, relacionadas à matéria suscitada, para fins de consolidação de teses (fls. 14-291-



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

SAJ).

Após análise preliminar, constatou-se que o tema da prescrição e decadência no ambiente jurídico previdenciário é realmente controverso e tormentoso, merecendo a uniformização e consolidação de teses por meio de Parecer Referencial, tendo a Ilma. Sra. Procuradora-Chefe da PCON se manifestado favoravelmente ao pedido formulado pelo IGEPPS (fls. 293-294-SAJ).

Na sequência, a emissão do Parecer Referencial foi autorizada pela Exma. Sra. PGAA (fl. 296-SAJ).

Destarte, ao presente Parecer Referencial cumpre consolidar os entendimentos já firmados por esta PGE, bem como analisar as questões ainda não enfrentadas, de modo a permitir a simplificação das análises dos casos concretos, consoante diretriz do Manual de Consultoria Jurídica editado por esta PGE, aprovado pela Portaria nº 546/2023-PGE.G, de 31 de agosto de 2023.

Passo à tempestiva análise jurídica.

## 2 ANÁLISE JURÍDICA

A presente análise observará a sequência em que apresentados os questionamentos do IGEPPS, os quais serão enfrentados um a um, à exceção das questões 1 e 2, que serão enfrentadas conjuntamente, para melhor desenvolvimento do raciocínio.

1 - Na ausência de regulamentação sobre prescrição e decadência na legislação previdenciária estadual em relação aos valores recebidos a maior pelos segurados (aposentados e pensionistas) por erro material e operacional e a possibilidade de restituição por parte da administração (item 1), é recomendável ao IGEPPS a aplicação subsidiária da Instrução Normativa nº INSS/PRESS Nº 128/2022 e Lei nº 8.213/91 e Decreto nº 3.048/99, em relação a tais prazos, com base no art. 92 da LC nº039/2002?



2 – Igualmente, em relação aos valores recebidos a maior pelos segurados (aposentados e pensionistas) por erro material e operacional e a possibilidade de restituição por parte da administração (item 1), deve-se considerar afastada a decadência de que trata o art. 54 da Lei 9.784/1999 e/ou o art. 67 da lei nº 8.972/2020 a prática de qualquer medida da autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato?

Os dois questionamentos envolvem pagamento de valores indevidos por erro material e operacional da Administração.

As dúvidas do IGEPPS podem ser assim resumidas, em sequência lógica:

- 1) os atos administrativos de que decorram pagamentos indevidos aos segurados, por erro material ou operacional, estão sujeitos à decadência?
- 2) quanto à restituição dos valores pagos indevidamente aos segurados em virtude de erro material ou operacional, qual o regramento jurídico a observar?

Das considerações feitas pelo IGEPPS, é possível inferir que os questionamentos envolvem preocupação com “a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial de todo o sistema previdenciário do Estado”.

Esclarece-se, de pronto, que, para o STJ, os valores pagos indevidamente aos segurados/servidores podem derivar de duas espécies de erro da Administração: o erro material ou operacional e o erro de direito. O erro material ou operacional consiste na adoção de providências materiais ou operacionais indevidas, das quais resultam pagamento a maior aos servidores (p.ex., inserção equivocada de dados no sistema da folha de pagamento, gerando pagamento de vantagem pecuniária indevida). Já no erro de direito, o pagamento indevido resulta de erro ou equívoco na interpretação da lei pela Administração.<sup>1</sup>

Pontuada a distinção, busca-se saber se os atos administrativos de que decorram pagamentos indevidos aos segurados, por erro material ou operacional, estão sujeitos à decadência.

---

<sup>1</sup> As duas categorias de erro da Administração restam expressamente referidas nas teses firmadas nos Temas Repetitivos 979 e 1.009, adiante melhor analisadas.



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

Conforme entendimento que vem trilhando esta PGE, os erros da Administração, sejam erros materiais ou operacionais, sejam erros de direito, implicam em pagamentos ilegítimos e, nessa medida, ensejam afronta à legalidade.

Esse contexto atrai as normas regedoras do exercício da autotutela administrativa, de partida as disposições constantes das leis que disciplinam o processo administrativo em âmbito federal e estadual, respectivamente:

Lei 9.784/1999:

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.

Lei estadual nº 8.972/2020:

Art. 67. É de cinco anos o prazo para a Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, contados da data em que foram praticados.

§ 1º Havendo comprovada má-fé do destinatário, o prazo previsto no caput conta-se da data do conhecimento do ato pela autoridade competente para a sua anulação.

§ 2º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo para anular contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

A seu turno, a legislação previdenciária, tanto a federal quanto a estadual, também disciplina a autotutela administrativa, porém com relação aos atos de natureza previdenciária. Veja-se:

Lei nº 8.213/91:

Art. 103-A. O direito da Previdência Social de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os seus beneficiários decai em dez anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. [\(Incluído pela Lei nº 10.839, de 2004\)](#)



§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo decadencial contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. [\(Incluído pela Lei nº 10.839, de 2004\)](#)

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato. [\(Incluído pela Lei nº 10.839, de 2004\)](#)<sup>2</sup>

LC estadual nº 039/2002:

Art. 44-B. É de 5 (cinco) anos o prazo para a Administração anular os atos de natureza previdenciária de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, contados da data em que foram praticados. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 142, de 2021\)](#)

§ 1º Havendo comprovada má-fé do beneficiário, o prazo previsto no *caput* conta-se da data do conhecimento do ato pela autoridade competente para a sua anulação. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 142, de 2021\)](#)

§ 2º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo para anular contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 142, de 2021\)](#)

Tomando em consideração as normas estaduais – a norma da LEPA foi replicada pela lei previdenciária estadual –, verifica-se o seguinte:

- 1) a Administração dispõe de prazo para anular atos administrativos - inclusive os de natureza previdenciária -, qual seja, cinco anos contados da data em que foram praticados;
- 2) se, porventura, houver comprovada má-fé, mantem-se o prazo quinquenal

---

<sup>2</sup> Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022:

“Art. 593. O direito da Previdência Social de rever os atos administrativos de ofício decai em 10 (dez) anos, devendo ser observado que:

I - para os requerimentos de benefícios com Data de Despacho do Benefício - DDB até 31 de janeiro de 1999, o início do prazo decadencial começa a correr a partir de 1º de fevereiro de 1999; e

II - para os requerimentos de benefícios com efeitos patrimoniais contínuos, concedidos a partir de 1º de fevereiro de 1999, o prazo decadencial será contado a partir da data do primeiro pagamento.

§ 1º Operada a decadência de que trata o *caput*, haverá a consolidação do ato administrativo e a preservação das relações jurídicas dele decorrentes, observado o § 3º.

§ 2º Não estão sujeitos à consolidação do ato administrativo disposta no § 2º:

I - ocorrência de má-fé do beneficiário; e

II - os benefícios os quais, a qualquer momento, podem ter sua hipótese legal de direito ao benefício alterada.” (negritos acrescidos)



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

para anular, porém contado da data do conhecimento do ato pela autoridade competente para a sua anulação;

3) em se tratando de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo para anular conta-se da percepção do primeiro pagamento.

Essas diretrizes tem sido aplicadas aos atos de que resultam pagamentos indevidos por erro da Administração (em sentido lato), conforme se infere das seguintes peças opinativas:

Parecer nº 362/2018-PGE:

Por todo o exposto, conclui-se que a implementação da Incorporação pelo Exercício de Cargo Comissionado com base no padrão DAS-6 (ao invés do DAS-5, conforme havia sido formalmente deferido pela Administração), ocorrida no ano de 2002 em favor do servidor J.M.F, não pode ser anulada, salvo se comprovada má-fé do interessado, o que deve ser apurado mediante processo administrativo, no qual seja assegurada o contraditório e a ampla defesa.

Caso, eventualmente, seja comprovada a má-fé, além de anular o ato, a Administração Pública poderá cobrar os valores indevidamente recebidos pelo servidor, respeitando-se a prescrição quinquenal. (negritos acrescidos)<sup>2</sup>

Parecer nº 000800/2023:

a) No caso de erro da administração em incorporar o padrão efetivamente exercido e já tendo se passado mais de 05 anos entre o início do recebimento da parcela e a análise do caso, é possível a incorporação do padrão que vinha recebendo antes da aposentadoria ou na aposentação deve ser alterado para o padrão correto?

RESPOSTA: Caso a Administração venha pagando erroneamente o adicional pelo exercício de cargo em comissão/função gratificada há mais de (05) cinco anos, sua invalidação, por ocasião do ato de aposentadoria, só é possível se comprovada, em procedimento administrativo de invalidação (arts. 86 a 90 da Lei Estadual nº 8.972/2020), a má-fé do destinatário, conforme art. 67 da Lei Estadual nº 8.972/2020.



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

b) No caso de alteração legislativa superveniente que modifique o padrão do cargo efetivamente exercido onde a SEAD alterou o padrão recebido em folha (e na maioria dos casos emitiu parecer jurídico revisional autorizando a mudança de padrão) há mais de 05 anos, é possível a incorporação do padrão que o servidor vinha recebendo ou deve ser alterado o padrão para aquele que o servidor efetivamente exerceu, à luz do decidido pelo STJ no MS nº 26.237 - PA (2008/0023735-5)?

RESPOSTA: Caso o adicional conforme padrão alterado por lei venha sendo pago há mais de 05 (cinco) anos, sua invalidação, por ocasião do

ato de aposentadoria, dependerá da comprovação de má-fé do destinatário, conforme art. 67 da Lei Estadual nº 8.972/2020, caso em que o IGEPPS ajustará o adicional ao padrão efetivamente exercido. (negritos pertencentes ao original)

Destarte, os pagamentos indevidos derivados de erro material ou operacional da Administração estão sujeitos à decadência, nos termos da lei.

Note-se, ademais, que as normas estaduais (Lei estadual nº 8.972/2020 e LC estadual nº 039/2002) não replicaram a previsão constante das normas federais (Leis nº 9.784/99 e 8.213/91) no sentido de que se considera exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato. Sobre o art. 54, § 2º, da Lei nº 9.784/99, assim se pronunciou o STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INTEGRANTES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO. DECRETO Nº 53.465/64. ANISTIA. REVISÃO. POSSIBILIDADE. SUM. 473, DO STF. DECADÊNCIA. INEXISTÊNCIA. ART. 54, §2º, DA LEI 9.879/99.

- O exercício do direito de anular o ato administrativo de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários interrompe a decadência e configura-se com qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

- "A Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados





# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial." Súmula 473, do STF.

- Não trazendo os impetrantes provas suficientes para infirmar o ato administrativo que inviabiliza a implementação da anistia, tem-se como inexistente o direito líquido e certo.

- Segurança denegada.

(MS n. 7.130/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 29/11/2001, DJ de 3/6/2002, p. 138) – (negritos acrescidos)

Portanto, segundo o STJ, qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato interrompe o prazo decadencial.

Omissa a legislação estadual a esse respeito, tem-se que, no âmbito do Estado, não se interrompe o prazo decadencial, devendo consumir-se a anulação do ato dentro de (05) cinco anos.

Resta registrar que a decadência para a Administração anular atos dos quais derivam pagamentos indevidos por erro seu teve repercussão geral declarada pelo STF (Tema nº 1276):

Recurso extraordinário. Representativo da controvérsia. Direito constitucional e administrativo. Autotutela administrativa. Erro da Administração. Revisão de proventos de servidor público. Relação de trato sucessivo. Prazo decadencial. Termo inicial. Art. 54 da Lei 9.784/1999. Questão constitucional. Potencial multiplicador da controvérsia. Repercussão geral reconhecida. 1. Possui índole constitucional e repercussão geral a controvérsia relativa ao exercício da autotutela administrativa para a supressão de vantagem pessoal, de trato sucessivo, incorporada aos proventos de servidora pública há mais de cinco anos, por erro da Administração, tendo em conta a garantia de irredutibilidade dos vencimentos e os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. 2. Repercussão geral reconhecida.

*Tema 1276 - Possibilidade de, em decorrência da autotutela administrativa, efetivar-se a supressão de vantagem pessoal, de trato sucessivo, incorporada por erro da Administração aos proventos de servidora pública há mais de cinco anos.*

(RE 1419890 RG, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relatora MINISTRA PRESIDENTE, Julgamento: 22/09/2023, Publicação: 29/09/2023) –



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

(negritos acrescentados)<sup>3</sup>

No caso concreto que deu ensejo à repercussão geral, a Administração, a pretexto de corrigir erro seu, suprimiu parcela remuneratória que vinha sendo paga há mais de 14 (quatorze) anos à servidora pública. O julgado utiliza a noção de erro em geral.

Então, a depender do resultado do julgamento do Tema 1276, pelo STF, pode ser necessário à Administração Estadual mudar seu entendimento jurídico sobre a questão, de modo a afastar a decadência nos casos de pagamentos indevidos por erro seu, ocasião em que deverá ser observada, ainda, eventual modulação de efeitos firmada pelo Pretório Excelso.

Prosseguindo no raciocínio, tem-se que, anulado o ato ensejador do pagamento indevido, põe-se a questão da restituição de valores pagos a maior em vista de erro da Administração.

Sobre a matéria, impõe-se rememorar as seguintes teses firmadas pelo STJ em 2021:

Tese firmada no Tema Repetitivo n. 979/STJ: Com relação aos pagamentos indevidos aos segurados decorrentes de erro administrativo (material ou operacional), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, são repetíveis, sendo legítimo o desconto no percentual de até 30% (trinta por cento) de valor do benefício pago ao segurado/beneficiário, ressalvada a hipótese em que o segurado, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.

Tese firmada no Tema Repetitivo n. 1009/STJ: Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo

---

<sup>3</sup> Em seu voto, a Min. Presidente alertou que “a presente discussão jurídica não se confunde com o objeto do RE 636.553/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, submetido à sistemática da repercussão geral (Tema 445), no qual se questiona a incidência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 para a administração anular ato de concessão de aposentadoria” (negritos pertencentes ao original)



(operacional ou de cálculo), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão sujeitos à devolução, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido. (negritos acrescidos)<sup>4</sup>

Até a fixação das mencionadas teses, o entendimento prevalecente era o de que a restituição de valores percebidos indevidamente, por erro administrativo de qualquer espécie (material ou operacional e de direito), era, em princípio, indevida, a menos que a Administração comprovasse a má-fé do beneficiário.<sup>5</sup>

As teses inauguraram, contudo, novo entendimento quanto aos valores recebidos a maior em virtude de erro material ou operacional, tanto por segurados (Tema Repetitivo nº 979), quanto por servidores (Tema Repetitivo nº 1009): devem eles, em princípio, ser restituídos aos cofres públicos, a menos que fique comprovada, no caso concreto, a boa-fé objetiva do segurado/servidor, com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.

O parâmetro a propósito utilizado pelo STJ está posto no item 4 da ementa do REsp 1.381.734/RN, cujo julgamento gerou a tese do Tema Repetitivo nº 979:

4. Repetição de valores pagos pelo INSS em razão de erro material da Administração previdenciária: No erro material, é necessário que se averigue em cada caso se os elementos objetivos levam à conclusão

---

<sup>4</sup> No Tema 1.009 buscou-se esclarecer se o Tema 531 do STJ abrange, ou não, a devolução ao Erário de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público quando pagos indevidamente por erro operacional da Administração Pública. Eis o teor da Tese firmada no Tema Repetitivo n. 531/STJ: “Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público”. Investigou-se, pois, se os casos de erro operacional devem receber o mesmo tratamento jurídico das hipóteses de interpretação errônea da lei, sendo negativa a resposta.

<sup>5</sup> Nesse sentido, veja-se o Parecer nº 000362/2018-PGE.



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

de que houve boa-fé do segurado no recebimento da verba. Vale dizer que em situações em que o homem médio consegue constatar a existência de erro, necessário se faz a devolução dos valores ao erário. (negritos acrescidos)

Portanto, as teses em foco promoveram a inversão do ônus da prova, que é agora do beneficiário/servidor: instado a promover a restituição dos valores indevidamente percebidos, cumpra-lhe, para livrar-se desse ônus, comprovar que não tinha meios para identificar a existência do erro.

Para afastar qualquer sombra de dúvida, vale atentar aos seguintes trechos do voto do Ministro Relator Benedito Gonçalves (vencedor) e do voto da Ministra Assusete Magalhães (voto-vista) no julgamento do REsp 1.381.734/RN:

Ministro Relator Benedito Gonçalves (vencedor):

Diferentemente das hipóteses anteriores (interpretação errônea e má aplicação da lei), onde o elemento objetivo é, por si, suficiente para levar à conclusão de que o segurado recebeu o benefício de boa-fé, assegurando-lhe o direito da não devolução do valor recebido indevidamente, a hipótese de erro material ou operacional deve ser analisado caso a caso, de modo a averiguar se o beneficiário/segurado tinha condições de compreender a respeito do não pertencimento dos valores recebidos, de modo a se lhe exigir comportamento diverso, diante do seu dever de lealdade para com a Administração Previdenciária.

Nesse contexto, é possível afirmar que há erros materiais ou operacionais que se mostram incompatíveis com a indispensável boa-fé objetiva, dando ensejo ao ressarcimento do indébito, situação que foi muito bem retratada no MS n. 19.260/DF, da relatoria do Ministro Herman Benjamin, DJe 3/9/2014, ao exemplificar uma situação hipotética de um servidor que não possui filhos e recebeu, por erro da Administração, auxílio natalidade.

Conforme fixado no precedente precitado, "descabe ao receptor da verba alegar que presumiu o caráter legal do pagamento em hipótese



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

de patente cunho indevido."

Assim, os erros materiais ou operacionais cometidos pela Administração Previdenciária que não se enquadrem nas hipóteses de interpretação errônea e má aplicação da lei e não sejam capazes de despertar no beneficiário inequívoca compreensão da irregularidade do pagamento abrem a possibilidade do ressarcimento.

Dessa forma, pode-se afirmar com segurança que o caso de erro material ou operacional, para fins de ressarcimento administrativo do valor pago indevidamente, deve averiguar a presença da boa-fé do segurado/beneficiário, concernente na sua aptidão para compreender, de forma inequívoca, a irregularidade do pagamento.

Ministra Assusete Magalhães (voto-vista):

O voto do Relator, Ministro BENEDITO GONÇALVES, entendeu incabível a restituição de valores recebidos de boa-fé, a título de benefício previdenciário, por força de interpretação errônea ou má aplicação da lei pela Administração da Previdência Social, na forma da sedimentada jurisprudência do STJ sobre o assunto, pelo que o acompanho, no particular, porquanto aplica ele, para o segurado ou beneficiário do RGPS, a mesma solução de direito para as mesmas hipóteses, consagradas em relação ao servidor, pela jurisprudência pacífica do STJ.

Entretanto, propõe o Relator uma mudança na jurisprudência do STJ, igualmente sedimentada sobre o tema, entendendo cabível a devolução de valores recebidos de boa-fé, a título de benefício previdenciário, quando o pagamento indevido ocorrer por erro material da Administração.

(...)

Contudo, em que pesem os fundamentos invocados pelo eminente Relator para autorizar a restituição de valores, recebidos de boa-fé, pelo segurado ou beneficiário do RGPS, em decorrência de erro material ou operacional da Administração da Previdência Social, dele, respeitosamente, divirjo.

Como a delimitação do tema repetitivo refere-se a três hipóteses fáticas – "Devolução ou não de valores recebidos de boa-fé, a título de benefício previdenciário, por força de interpretação errônea, má aplicação da lei ou erro da Administração da Previdência Social" –, a minha divergência, quanto ao voto do Relator, refere-se apenas à hipótese de erro.

(...)

Firmada a magnitude do tema em análise, é preciso levar em conta que estão em confronto, aqui, dois interesses: de um lado, o interesse



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

patrimonial da Administração Pública de receber quantia que, por mero erro, pagou a mais, presente a boa-fé objetiva do segurado/beneficiário do RGPS; de outro, a necessidade alimentar do segurado/beneficiário de não devolver as verbas que, por iniciativa exclusiva da Administração, recebeu, de boa-fé, em valor maior do que lhe era devido.

Na valoração dos referidos interesses – pedindo vênias ao Relator –, tenho que deve prevalecer, desde que presente a boa-fé objetiva do receptor, a necessidade alimentar do segurado/beneficiário, porquanto representa o benefício direito fundamental, de índole alimentar, assegurado constitucionalmente, e, nessa medida, deve sobrepor-se ao interesse patrimonial do Estado.

(...)

Nesse contexto, deve ser prestigiado e reafirmado o entendimento sedimentado no STJ de irrepitibilidade dos alimentos, recebidos de boa-fé, por segurado/beneficiário da Previdência Social, decorrente de erro da Administração, para impedir o desconto, destinado a restituir valores recebidos, por força de interpretação errônea, má aplicação da lei ou erro da Administração da Previdência Social.

#### TESE A SER FIRMADA

Assim sendo, peço vênias ao Relator, para dele divergir, e, nessa medida, propor a seguinte tese: "Não é possível exigir a devolução dos valores recebidos de boa-fé, a título de benefício previdenciário, por força de interpretação errônea, má aplicação da lei ou erro da Administração da Previdência Social". (negritos pertencentes ao original)

Portanto, foi vencedor o voto do Relator, segundo o qual incumbe ao beneficiário provar sua boa-fé, sob pena de restituição dos valores percebidos indevidamente por erro material ou operacional. Vale dizer: se o beneficiário, instado pela Administração, permanecer inerte, terá que promover a restituição dos valores percebidos indevidamente por erro material ou operacional.

Esse o entendimento externado pela PGE/GO no DESPACHO Nº 108/2022 – GAB:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO COMUM. PAC.



1 – Caráter exemplificativo do rol de condutas tipificadas pelo art. 10 da Lei nº 8.429/1992.

1.1 – A indevida percepção de parcela remuneratória pode configurar, em tese, ato de improbidade administrativa.

2 – O ônus probatório da boa-fé, para fins de ressarcimento ao erário decorrente de erro operacional ou de cálculo, em consonância com a tese fixada pelo Tema nº 1009 dos Recursos Repetitivos do STJ. Complementação ao Despacho Referencial nº 903/2021-GAB.

2.1 – Cabe ao servidor a comprovação de sua boa-fé, não incidindo presunção de boa-fé para afastar o ressarcimento pelo pagamento indevido que decorra de erro operacional ou de cálculo.<sup>6</sup>

2.2 – Independentemente da produção de provas pelo servidor, a autoridade administrativa deve avaliar eventual ocorrência de boa-fé, a partir dos elementos objetivos apresentados pelo caso concreto.

2.3 – A ausência de boa-fé, que fora investigada unicamente para fins de ressarcimento decorrente de erro operacional ou de cálculo, não implica em automático reconhecimento de má-fé ou dolo.

3 – Inexistência de dever de restituição proporcional do décimo terceiro salário recebido.

3.1 – Aplicação do regime de transição fixado pelo Despacho nº 658/2018-GAB. 4 – Despacho Referencial.

Por oportuno, alerta-se para os escorritos posicionamentos registrados nos itens 2.2 e 2.3, logo acima: 1) a Administração pode entender, por sua conta, caracterizada a boa-fé do beneficiário, desde que, por óbvio, o faça motivadamente; 2) da ausência de boa-fé não decorre, automaticamente, o reconhecimento de má-fé.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, observa-se que o IGEPPS indaga especificamente quanto ao prazo de que dispõe para obter a restituição

---

<sup>6</sup> Veja-se, nesse particular aspecto, o seguinte trecho do Despacho em questão:

“22. O posicionamento vencedor – correspondente ao entendimento fixado, portanto impõe o ônus da comprovação da boa-fé ao servidor. Isso porque o valor recebido por erro (operacional ou de cálculo) da Administração é despido de razão jurídica que o fundamente, sendo a regra o ressarcimento da parcela, a fim de evitar o enriquecimento ilícito do servidor; a boa-fé, assim, figura como fato impeditivo ao ressarcimento.”



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

em pauta (valores percebidos indevidamente por erro material ou operacional), perguntando se lhe seria recomendável, com base no art. 92 da LC nº 039/2002<sup>7</sup>, a aplicação subsidiária da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022, da Lei nº 8.213/91 e Decreto nº 3.048/99, que assim dispõem:

Lei nº 8.213/91

Art. 103. ....

Parágrafo único. Prescreve em cinco anos, a contar da data em que deveriam ter sido pagas, toda e qualquer ação para haver prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social, salvo o direito dos menores, incapazes e ausentes, na forma do Código Civil. [\(Incluído pela Lei nº 9.528, de 1997\)](#)

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

.....

II - pagamento administrativo ou judicial de benefício previdenciário ou assistencial indevido, ou além do devido, inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, em valor que não exceda 30% (trinta por cento) da sua importância, nos termos do regulamento; [\(Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019\)](#)

.....

§ 1º Na hipótese do inciso II, o desconto será feito em parcelas, conforme dispuser o regulamento, salvo má-fé. [\(Renumerado do Parágrafo único pela Lei nº 10.820, de 17.12.2003\)](#)

Decreto nº 3.048/99

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

.....

II - pagamento administrativo ou judicial de benefício previdenciário ou assistencial indevido, ou além do devido, inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, em valor que não exceda trinta por cento da importância da renda mensal do benefício, nos termos do disposto neste Regulamento; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020\)](#)

.....

---

<sup>7</sup> Eis o teor da norma: "Art. 92. A este regime previdenciário aplicam-se subsidiariamente as normas do Regime Geral da Previdência Social."





# PGE

Procuradoria  
Consultiva

§ 2º A restituição de importância recebida indevidamente por beneficiário da previdência social, nos casos comprovados de dolo, fraude ou má-fé, deverá ser atualizada nos moldes do art. 175, e feita de uma só vez ou mediante acordo de parcelamento na forma do art. 244, independentemente de outras penalidades legais. [\(Redação dada pelo Decreto nº 5.699, de 2006\)](#)<sup>8</sup>

§ 3º Caso o débito seja originário de erro da previdência social, o segurado, usufruindo de benefício regularmente concedido, poderá devolver o valor de forma parcelada, atualizado nos moldes do art. 175, devendo cada parcela corresponder, no máximo, a trinta por cento do valor do benefício em manutenção, e ser descontado em número de meses necessários à liquidação do débito.

.....

Art. 347. ....

§ 1º Prescreve em cinco anos, a contar da data em que deveriam ter

<sup>8</sup> Acerca da nova redação conferida ao § 2º do art. 154 do Decreto nº 3.048/99, assim entendeu o STJ:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO IRREGULARMENTE CONCEDIDO. RESTITUIÇÃO. DECRETO 5.699/2006. POSSIBILIDADE DE PARCELAMENTO. NORMA DE ORDEM PÚBLICA MAIS BENÉFICA. APLICAÇÃO IMEDIATA. DESCONTO DA INTEGRALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DO CARÁTER SOCIAL DAS NORMAS PREVIDENCIÁRIAS.

1. De acordo com o art. 115 da Lei 8.213/91, havendo pagamento além do devido (hipótese que mais se aproxima da concessão irregular de benefício), o ressarcimento será efetuado por meio de parcelas, nos termos determinados em regulamento, ressalvada a ocorrência de má-fé.

2. A redação original do Decreto 3.048/99 determinava que a restituição de valores recebidos a título de benefício previdenciário concedido indevidamente em virtude de dolo, fraude ou má-fé deveria ser paga de uma só vez. Entretanto, a questão sofreu recente alteração pelo Decreto 5.699/2006, que passou a admitir a possibilidade de parcelamento da restituição também nestes casos, pelo que, sendo norma de ordem pública mais benéfica para o segurado, entende-se que tem aplicação imediata indistintamente a todos os beneficiários que estiverem na mesma situação.

3. Além disso, em vista da natureza alimentar do benefício previdenciário e a condição de hipossuficiência do segurado, torna-se inviável impor ao beneficiário o desconto integral de sua aposentadoria, uma vez que, ficando anos sem nada receber, estaria comprometida a sua própria sobrevivência, já que não teria como prover suas necessidades vitais básicas, em total afronta ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, bem como ao caráter social das normas previdenciárias, que prima pela proteção do Trabalhador Segurado da Previdência Social.

4. A fim de evitar o enriquecimento ilícito, reputo razoável o desconto de 30% sobre o valor do benefício, conforme requerido pelo segurado.

5. Recurso Especial improvido.

(REsp n. 959.209/MG, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, julgado em 16/8/2007, DJ de 3/9/2007, p. 219) – (negritos acrescentados).



sido pagas, toda e qualquer ação para haver prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela previdência social, salvo o direito dos menores, incapazes e ausentes, na forma do Código Civil. ([Incluído pelo Decreto nº 4.729, de 2003](#))

Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022

Art. 595. Prescreve em 5 (cinco) anos, a contar da data em que deveria ter sido paga, toda e qualquer ação para recebimento de prestações vencidas, diferenças devidas, ou quaisquer restituições, seja pelo INSS ou pelo beneficiário.

.....  
§ 3º Na restituição de valores pagos indevidamente em benefícios, não será observado o prazo prescricional quando comprovada má-fé.

Art. 625. O INSS pode descontar da renda mensal do benefício:

.....  
II - pagamento administrativo ou judicial de benefício previdenciário ou assistencial indevido ou além do devido, inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, devendo cada parcela corresponder, no máximo, a 30% (trinta por cento) do valor da renda mensal do benefício, podendo o percentual ser reduzido por ato normativo específico, e ser descontado em número de meses necessários à liquidação do débito; (negritos acrescidos)

Desse conjunto normativo se extrai o seguinte:

- a) nem a lei, nem o Decreto preveem prazo para a Administração buscar a restituição dos pagamentos indevidos, mas, segundo a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022, esse prazo é de 05 (cinco) anos, contados da data do pagamento indevido, salvo comprovada má-fé;
- b) as normas admitem que os pagamentos indevidos sejam descontados dos benefícios, em parcelas;
- c) nos casos de comprovado dolo, fraude ou má-fé, o desconto ocorrerá de uma só vez ou mediante acordo de parcelamento.

A seu turno, a LC estadual nº 039/2002, acerca da prescrição, dispõe apenas o seguinte:



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

Art. 44-A. A prescrição quinquenal das dívidas passivas, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra o IGEPREV, seja qual for a sua natureza, será disciplinada nos termos do Decreto Federal nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, e do Decreto-Lei Federal nº 4.597, de 19 de agosto de 1942. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2020\)](#)

Vale dizer: a lei previdenciária estadual se limita a indicar a aplicação do Decreto Federal nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, e do Decreto-Lei Federal nº 4.597, de 19 de agosto de 1942, à prescrição quinquenal das dívidas passivas, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra o IGEPREV, seja qual for a sua natureza. Nada dispõe acerca da prescrição para o IGEPREV buscar, junto ao beneficiário, a restituição de valores pagos indevidamente.

Destarte, entende-se que, por força do art. 92 da LC estadual nº 039/2002, o regramento jurídico a ser observado pelo IGEPSS com relação ao prazo para obter a restituição de valores pagos indevidamente em benefícios, é, de fato, o mesmo aplicável no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, isto é, 5 (cinco) anos, contados da data do pagamento indevido, conforme previsto na IN PRES/INSS nº 128/2022 (art. 595, caput).<sup>9</sup>

Contudo, nos casos de comprovada má-fé do beneficiário, entende-se inviável a aplicação da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022, cujo art. 595, § 3º, afasta a prescrição, criando hipótese de imprescritibilidade. Isso porque a jurisprudência do STJ mantém a sujeição, à prescrição quinquenal, da ação de ressarcimento de benefício previdenciário pago indevidamente, quando comprovada a má-fé do beneficiário:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE POR COMPROVADA MÁ-FÉ. PRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RE 669.069/MG, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe

---

<sup>9</sup> O Parecer nº 000362/2018-PGE, anterior à referida IN, concluiu pela aplicação da prescrição quinquenal para efeito de restituição de valores pagos indevidamente em benefícios.



28.4.2016. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. RECURSO ESPECIAL DO INSS A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Cinge-se a controvérsia à fixação do prazo prescricional da ação de ressarcimento de benefício previdenciário pago indevidamente, quando comprovada a má-fé do beneficiário.

2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 669.069/MG, em sede de repercussão geral, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 28.4.2016, consolidou a orientação de que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 3. De fato, a prescrição é a regra no ordenamento jurídico, assim, ainda que configurada a má-fé do beneficiário no recebimento dos valores, inexistindo prazo específico definido em lei, o prazo prescricional aplicável é o de 5 anos, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/1932, em respeito aos princípios da isonomia e simetria.

4. Enquanto não reconhecida a natureza ímproba ou criminal do ato causador de dano ao erário, a pretensão de ressarcimento sujeita-se normalmente aos prazos prescricionais.

5. Recurso Especial do INSS a que se nega provimento. (REsp n. 1.825.103/SC, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 12/11/2019, DJe de 22/11/2019) – (negritos acrescidos)

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 1.022 DO CPC/2015. NÃO CARACTERIZAÇÃO. FRAUDE CONTRA A PREVIDÊNCIA SOCIAL. APURAÇÃO EM PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CANCELAMENTO DO BENEFÍCIO. PRAZO PRESCRICIONAL DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. REPERCUSSÃO GERAL. RE 669.069/MG. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. DECRETO 20.910/1932.

1. "É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil." (RE 669.069/MG, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 28.4.2016).

2. Aplica-se o prazo prescricional de 5 anos, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/1932, à ação de ressarcimento de benefício previdenciário pago indevidamente, quando comprovada a má-fé do beneficiário, em atenção aos princípios da isonomia e simetria.

3. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp n. 1.998.744/RJ, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 6/3/2023, DJe de 10/3/2023) - (negritos acrescidos)<sup>10</sup>

Destarte, diante do conflito entre a IN PRES/INSS nº 128/2022 e a

<sup>10</sup> O mencionado Parecer nº 000362/2018-PGE concluiu pela aplicação da prescrição quinquenal mesmo em casos de comprovada má-fé.



jurisprudência do STJ - e, ainda, porque atos infr legais não podem criar hipóteses de imprescritibilidade -, entende-se recomendável, pois, que a Administração observe, nesse particular aspecto, o entendimento jurisprudencial prevaiente, de modo a reconhecer a prescrição quinquenal mesmo em casos de comprovada má-fé.

Por fim, lembra-se que a LC estadual nº 039/2002 prevê, para o caso de recebimento de benefício com valores indevidos, a possibilidade de desconto da renda mensal do benefício, devendo cada parcela corresponder, no máximo, a 30% (trinta por cento) do valor da renda mensal do benefício:

Art. 41. O recebimento de benefício com valores indevidos importa na obrigação de devolução, ao Tesouro Estadual do total auferido indevidamente, com atualização monetária, independentemente de ação, podendo ser efetuada compensação com eventuais créditos em favor do interessado. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 128, de 2020](#))

§1º O IGEPREV poderá descontar os valores auferidos indevidamente, devendo cada parcela corresponder, no máximo, a 30% (trinta por cento) do valor do benefício em manutenção, em número de meses necessários à liquidação do débito. ([Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2020](#))

§ 2º Caso não haja benefício em manutenção, o IGEPREV instaurará procedimento administrativo destinado à cobrança, inscrição em dívida ativa e, caso necessário, ajuizamento de demanda judicial. ([Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2020](#)) – (**negritos acrescidos**)

Note-se que a previsão do § 1º, acima transcrito, está em perfeita sintonia com a tese firmada no Tema Repetitivo nº 979/STJ, a qual toma por legítimo o desconto no percentual de até 30% (trinta por cento) de valor do benefício pago ao segurado/beneficiário.

Resta averiguar melhor os contornos da previsão legal em comento, especialmente avaliando se o desconto, em caso de pagamento de valores indevidos no benefício previdenciário por erro material ou operacional da Administração, depende de autorização do beneficiário. Sobre isso, assim se



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

posicionou o Parecer nº 000094/2021, desta PGE:

Em sendo assim, diante da previsão contida no § 1º do art. 41 da LC nº 39/2002, conclui-se que o IGEPREV poderá realizar o desconto em folha, desde que seja fielmente observado o devido processo legal (assegurando-se aos interessados o contraditório e ampla defesa) ou que haja autorização expressa dos aposentados/pensionistas para o desconto.

Para os casos em que não for possível o desconto dos benefícios previdenciários, a autarquia deverá promover a inscrição em dívida ativa e, caso necessário, ajuizar demanda judicial, nos termos do § 2º do art. 41 da LC nº 39/2002.

Portanto, para esta PGE, o desconto, tendo havido pagamento a maior do benefício previdenciário por erro material ou operacional da Administração, pode ser efetivado independentemente de autorização do beneficiário, desde que observado o devido processo legal (contraditório e ampla defesa).<sup>11</sup>

Esse também foi o entendimento acolhido no julgado em que se firmou a tese no Tema Repetitivo nº 979/STJ, conforme se verifica da seguinte passagem do Voto do Ministro Relator, vencedor:<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Nesse mesmo sentido, veja-se o seguinte trecho do Parecer nº 000123/2020, desta PGE:

“Ao analisar a possibilidade de restituição de valores recebidos por erro operacional da Administração Pública, o parecer nº 255/2019-PGE fez uma distinção entre as restituições decorrentes de ato ilícito praticado pelo servidor (indenização à Administração Pública) e aquelas decorrentes de pagamentos a maior realizados pelo Ente Público. Para o primeiro caso, nos termos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no MS 24.182-DF, a restituição somente poderia ocorrer por desconto em contracheque, se houver anuência expressa do servidor público para tanto. Caso contrário, cabe à Administração Pública promover ação de indenização.

Nos casos de devolução de valores referentes a pagamento a maior realizado pela Administração Pública, conforme consignado no mencionado parecer, é possível o desconto em contracheque, independentemente da concordância do servidor. Nesse caso, deve ser garantido o contraditório e ampla defesa, em procedimento administrativo.

Nesse mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp nº 1.690.931/SC.”  
(negritos acrescidos)

<sup>12</sup> Registra-se que o Parecer nº 000094/2021 foi exarado pouco antes do julgamento do Tema Repetitivo nº 979.



6.2.1. Do limite mensal para desconto a ser efetuado no benefício

Dispõe o artigo 154, § 3º, do Decreto n. 3.048/1999, in verbis:  
Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

[...]

§ 3º Caso o débito seja originário de erro da previdência social, o segurado, usufruindo de benefício regularmente concedido, poderá devolver o valor de forma parcelada, atualizado nos moldes do art. 175, devendo cada parcela corresponder, no máximo, a trinta por cento do valor do benefício em manutenção, e ser descontado em número de meses necessários à liquidação do débito.

O normativo acima autoriza a Administração Previdenciária a proceder o desconto daquilo que pagou indevidamente, todavia a dedução no benefício só deverá ocorrer quando se estiver diante de erro material da administração, este defino no item 6.2 acima.

Dentro desse contexto, e tendo em conta que a lei fixa apenas o limite máximo para os descontos, caberá à Administração Previdenciária, ao instaurar o devido processo administrativo, observar as peculiaridades de cada caso concreto para fixar o percentual para a devolução dos valores. (negritos acrescentados)<sup>13</sup>

Portanto, à Administração é dado, diante de pagamento a maior do benefício previdenciário por erro material ou operacional seu, proceder ao desconto parcelado dos valores pagos indevidamente – observado, em cada parcela, o limite máximo correspondente a 30% (trinta por cento) do valor do benefício em manutenção – independentemente de autorização do beneficiário, desde que observado o devido processo legal (contraditório e ampla defesa).

RESPOSTA:

- Acerca dos pagamentos indevidos em benefícios previdenciários, por erro material ou operacional da Administração, e decadência:

---

<sup>13</sup> Trata-se da Lei nº 8.213/91, cujo art. 115, II e § 1º já se encontra transcrito neste parecer.



a) os pagamentos indevidos aos segurados, derivados de erro material ou operacional da Administração, estão sujeitos à decadência, nos termos da lei (art. 44-B, da LC estadual nº 039/2002);

b) não constando das normas estaduais (Lei estadual nº 8.972/2020 e LC estadual nº 039/2002) que se considera exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato, tem-se que, no âmbito do Estado, não se interrompe o prazo decadencial, devendo consumir-se a anulação do ato dentro de (05) cinco anos;

c) a decadência para a Administração anular atos dos quais derivam pagamentos indevidos por erro seu teve repercussão geral declarada pelo STF (Tema nº 1276), podendo ser necessário à Administração Estadual, a depender do resultado do julgamento, mudar seu entendimento jurídico sobre a questão, de modo a afastar a decadência nos casos de pagamentos indevidos por erro seu, ocasião em que deverá ser observada, ainda, eventual modulação de efeitos firmada pelo Pretório Excelso.

- Acerca da restituição de valores pagos indevidamente em benefícios previdenciários, por erro material ou operacional da Administração:

a) as teses firmadas pelo STJ nos Temas Repetitivos nºs 979 e 1.009 promoveram a inversão do ônus da prova, que é agora do beneficiário/servidor: instado a promover a restituição dos valores indevidamente percebidos, cumpre-lhe, para livrar-se desse ônus, comprovar que não tinha meios para identificar a existência do erro;

b) a Administração pode entender, por sua conta, caracterizada a boa-fé do beneficiário, desde que, por óbvio, o faça motivadamente;

c) da ausência de boa-fé não decorre, automaticamente, o reconhecimento de má-fé;

d) por força do art. 92 da LC estadual nº 039/2002, o regramento jurídico a ser observado pelo IGEPPS com relação ao prazo para obter a restituição de valores pagos indevidamente em benefícios, por erro material e operacional, é, de fato, o mesmo aplicável no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, isto é, 5





# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

(cinco) anos, contados da data do pagamento indevido, conforme previsto na IN PRES/INSS nº 128/2022 (art. 595, caput);

e) mesmo nos casos de comprovada má-fé, entende-se recomendável que a Administração siga o entendimento a propósito prevaiente no STJ, aplicando a prescrição quinquenal;

f) à Administração é dado, diante de pagamento a maior do benefício previdenciário por erro material ou operacional seu, proceder ao desconto parcelado dos valores pagos indevidamente – observado, em cada parcela, o limite máximo correspondente a 30% (trinta por cento) do valor do benefício em manutenção – independentemente de autorização do beneficiário, desde que observado o devido processo legal (contraditório e ampla defesa).

Referências: Parecer nº 000362/2018-PGE, Parecer nº 000123/2020, Parecer nº 000094/2021 e Parecer nº 000800/2023.

3 – Sobre o prazo para efetuar o desconto, por parte da Administração, dos valores pagos a título de pensão por morte nos contracheques dos beneficiários em razão de habilitação de novos pensionistas (item 1.1), ratifica-se ou retifica-se a orientação sobre a aplicação dos arts. 41, 42 e 43 da LC nº 039/2002; art. 67 da Lei Estadual nº 8.792/2020; art. 625 da IN INSS/PRESS Nº 128/2022 e art. 105 do Decreto nº 3.048/99, alterado pelo Decreto nº 10.410/20?

O IGEPPS quer saber, com este questionamento, se está adequado o entendimento que vem aplicando quanto ao prazo para a Administração descontar valores pagos a título de pensão por morte nos contracheques dos beneficiários em razão de habilitação de novos pensionistas.

Cuida-se, segundo a consulta, de hipóteses em que o IGEPPS já vem pagando pensão por morte quando são habilitados novos pensionistas, caso em que se imporia a revisão das cotas-partes e a devolução de valores percebidos a maior pelo(s) beneficiário(s) original(is), de modo a evitar-se pagamentos em duplicidade.



Considerando tratar-se de pagamento indevido por erro material ou operacional da Administração, e invocando o quanto previsto nos arts. 41, 42 e 43 da LC estadual nº 039/2002, no art. 67 da Lei Estadual nº 8.792/2020, no art. 625 da IN INSS/PRESS Nº 128/2022 e no art. 105 do Decreto nº 3.048/99 e na jurisprudência do STJ, o IGEPPS tem entendido, no caso, ser possível descontar-se do beneficiário, em folha de pagamento, até 30% (trinta por cento) do valor mensal do benefício, para fins de restituição dos valores percebidos indevidamente, ainda que de boa-fé, observada a prescrição quinquenal.<sup>14</sup>

Eis o teor das disposições normativas invocadas na consulta:

LC estadual nº 039/2002:

Art. 41. O recebimento de benefício com valores indevidos importa na obrigação de devolução, ao Tesouro Estadual do total auferido indevidamente, com atualização monetária, independentemente de ação, podendo ser efetuada compensação com eventuais créditos em favor do interessado. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 128, de 2020\)](#)

§ 1º O IGEPREV poderá descontar os valores auferidos indevidamente, devendo cada parcela corresponder, no máximo, a 30% (trinta por cento) do valor do benefício em manutenção, em número de meses necessários à liquidação do débito. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2020\)](#)

§ 2º Caso não haja benefício em manutenção, o IGEPREV instaurará procedimento administrativo destinado à cobrança, inscrição em dívida ativa e, caso necessário, ajuizamento de demanda judicial. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2020\)](#)

Art. 42. Serão descontados dos benefícios previdenciários: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 049, de 2005\)](#)

.....  
II – as restituições dos valores de benefícios recebidos a maior; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 049, de 2005\)](#)

Art. 43. Não haverá restituição de contribuições, excetuado o caso de recolhimento indevido.

Lei Estadual nº 8.792/2020:

Art. 67. É de cinco anos o prazo para a Administração anular os

---

<sup>14</sup> A propósito, vejam-se a MANIFESTAÇÃO Nº 014/2023- PROJUR/IGEPPS e a MANIFESTAÇÃO Nº 017/2023- PROJUR/IGEPPS.



atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, contados da data em que foram praticados.

§ 1º Havendo comprovada má-fé do destinatário, o prazo previsto no caput conta-se da data do conhecimento do ato pela autoridade competente para a sua anulação.

§ 2º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo para anular contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

IN INSS/PRESS Nº 128/2022:

Art. 625. O INSS pode descontar da renda mensal do benefício:

.....

II - pagamento administrativo ou judicial de benefício previdenciário ou assistencial indevido ou além do devido, inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, devendo cada parcela corresponder, no máximo, a 30% (trinta por cento) do valor da renda mensal do benefício, podendo o percentual ser reduzido por ato normativo específico, e ser descontado em número de meses necessários à liquidação do débito;

.....

§ 1º O beneficiário deverá ser cientificado, preferencialmente por meio digital, dos descontos efetuados com base nos incisos I e II do caput, devendo constar da comunicação a origem e o valor do débito.

§ 2º Deverão ser compensados no crédito especial ou na renda mensal de benefício concedido regularmente e em vigor, ainda que na forma de resíduo, os valores pagos indevidamente pelo INSS, desde que o recebimento indevido tenha sido pelo mesmo beneficiário titular do benefício objeto da compensação, devendo ser observado os prazos de decadência e de prescrição, referidos nos arts. 593 e 595, respectivamente, quando se tratar de erro administrativo.

§ 3º Também é possível descontar do benefício previdenciário a pensão de alimentos, que será implantada, na forma do art. 630.

Decreto nº 3.048/99:

Art. 105. A pensão por morte será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, a contar da data:

I - do óbito, quando requerida em até cento e oitenta dias após o óbito, para os filhos menores de dezesseis anos, ou quando requerida no prazo de noventa dias, para os demais dependentes; ([Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020](#))

II - do requerimento, quando requerida após o prazo previsto no inciso I; ou

III - da decisão judicial, no caso de morte presumida.

§ 1º No caso do disposto no inciso II, a data de início do benefício



será a data do óbito, aplicados os devidos reajustamentos até a data de início do pagamento, não sendo devida qualquer importância relativa ao período anterior à data de entrada do requerimento. [\(Redação dada pelo Decreto nº 5.545, de 2005\)](#)

§ 2º– [\(Revogado pelo Decreto nº 5.545, de 2005\)](#)

§ 3º O exercício de atividade remunerada, inclusive na condição de MEI, não impede a concessão ou a manutenção da parte individual da pensão do dependente com deficiência intelectual, mental ou grave. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020\)](#)

§ 4º Perde o direito à pensão por morte o condenado criminalmente por sentença transitada em julgado, como autor, coautor ou partícipe de homicídio doloso, ou de tentativa desse crime, cometido contra a pessoa do segurado, ressalvados os absolutamente incapazes e os imputáveis. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020\)](#)

§ 5º Perde o direito à pensão por morte o cônjuge ou o companheiro ou a companheira se comprovada, a qualquer tempo, simulação ou fraude no casamento ou na união estável, ou a formalização desses com o fim exclusivo de constituir benefício previdenciário, apurada em processo judicial, assegurados os direitos ao contraditório e à ampla defesa. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020\)](#)

§ 6º Ajuizada a ação judicial para reconhecimento da condição de dependente, este poderá requerer a sua habilitação provisória ao benefício de pensão por morte, exclusivamente para fins de rateio dos valores com outros dependentes, vedado o pagamento da cota respectiva até o trânsito em julgado da ação, ressalvada a existência de decisão judicial que disponha em sentido contrário. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020\)](#)

§ 7º Nas ações judiciais em que o INSS for parte, este poderá proceder, de ofício, à habilitação excepcional da pensão objeto da ação apenas para efeitos de rateio, descontados os valores referentes à habilitação das demais cotas, vedado o pagamento da respectiva cota até o trânsito em julgado da ação, ressalvada a existência de decisão judicial que disponha em sentido contrário. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020\)](#)

§ 8º Julgada improcedente a ação a que se referem os § 6º e § 7º, o valor retido para pagamento ao autor será corrigido pelos índices legais de reajustamento e será pago de forma proporcional aos demais dependentes, de acordo com as suas cotas e o tempo de duração de seus benefícios. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020\)](#)

§ 9º Fica assegurada ao INSS a cobrança dos valores indevidamente pagos em decorrência da habilitação a que se referem os § 6º e § 7º. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020\)](#) – (negritos acrescidos)



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

Vê-se, pois, que, na hipótese cogitada na presente questão, o IGEPPS parte, efetivamente, da premissa de ter havido pagamento indevido por erro material ou operacional. Esclarece que, por essa razão, entende pertinente a restituição dos valores percebidos indevidamente, ainda que de boa-fé, observada a prescrição quinquenal.

Com o devido respeito, discorda-se da premissa adotada.

A hipótese trata de habilitação superveniente de novos beneficiários. Vale dizer: a Administração já vem realizando o pagamento de pensão por morte a beneficiários regularmente habilitados e, posteriormente, são habilitados novos beneficiários.

Ocorre que, se a Administração realiza o pagamento em favor dos beneficiários regularmente habilitados, não se pode cogitar de erro material ou operacional, pois o pagamento, nesse caso, ocorre de forma regular. A habilitação superveniente de novos beneficiários não significa que o pagamento vinha sendo realizado com erro pela Administração, mas, sim, que à Administração cumpre, doravante, realizar novo rateio do benefício, revendo as cotas-parte de cada beneficiário.

Veja-se, nesse exato sentido, o seguinte trecho de decisão monocrática expedida pela Ministra Assusete Magalhães, no julgamento do REsp 1903715, que se debruçou sobre caso que envolve a chamada habilitação tardia:

A habilitação tardia é um instituto próprio dos regimes previdenciários, cuja função está intimamente ligada à segurança e previsibilidade à gestão previdenciária (efetuar rapidamente o pagamento da pensão, sem correr o risco de pagar duas vezes o mesmo benefício), bem como à natureza alimentar urgente dos benefícios previdenciários (perda de ente querido que contribuía para o sustento dos entes supérstites).

Esta situação encontra-se disciplinada pelo art. 76 da Lei nº 8.213/91, verbis:

(...)

A regra inculpada no supracitado art. 76, portanto, impede o retardamento da concessão pela falta de habilitação de outro



possível dependente. Qualquer inscrição ou habilitação posterior, que importe em alteração dos dependentes, só produzirá efeitos a contar da data em for efetuada.

O critério da habilitação tardia, portanto, permite atender necessidade alimentar urgente dos dependentes habilitados, bem como dar segurança e previsibilidade à gestão previdenciária (efetuar o pagamento da pensão sem correr o risco de pagar duas vezes).

Nessa toada, ao INSS, como sujeito passivo da relação jurídica de direito previdenciário, cabe apenas conceder o benefício ao primeiro dependente que formular o pedido, de imediato, sem necessidade de concurso de credores, devido à situação peculiar em que se encontra.

No caso de dependente retardatário que requereu o benefício após outro(s) dependentes já o ter(em) feito e já estar(em) recebendo o benefício - como é o caso dos presentes autos - o referido artigo fixou expressamente a data para o início do pagamento do benefício, ou sua cota parte, a partir da nova habilitação.

Com efeito, a redação desse dispositivo é bem clara, determinando que a habilitação tardia **SÓ PRODUZIRÁ EFEITO A CONTAR DA DATA DA INSCRIÇÃO OU HABILITAÇÃO**, ou seja, para esse dependente retardatário, o benefício, ou a cota parte do benefício, somente será devida a partir da data de sua habilitação, de forma que, antes disso, não há qualquer pretensão e, portanto, parcelas devidas.

(...)

No caso dos autos, a parte autora formulou pedido administrativo de concessão de pensão por morte em 02/09/2009, razão pela qual, ainda que seja menor incapaz, é a somente a partir desse momento que o benefício é devido, visto que já existiam outros habilitados ao seu recebimento.

Não se pode conceber, desse modo, que o INSS seja obrigado a pagar duas vezes se não cometeu nenhum equívoco, e obedeceu à legislação de forma coerente. Pagou o benefício aos dependentes habilitados.

Teria pago normalmente o benefício à parte autora se ela tivesse sido habilitada anteriormente. Pagou os valores devidos à parte autora a partir de sua habilitação.

Portanto agiu corretamente a autarquia, e não cabe, dessa forma, o pagamento do benefício à parte autora desde a data do óbito do instituidor, pois já foi paga aos dependentes anteriormente habilitados. O direito da parte autora é apenas a partir de sua habilitação, e isso será integralmente cumprido.

Assim, verifica-se que a pretensão da parte autora não encontra



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

amparo na legislação em vigor em relação aos eleitos financeiros da concessão da pensão por morte, impondo-se que seja julgado improcedente o pedido da exordial de fixação da data de início do benefício na data do óbito. (REsp n. 1903715, Ministra Assusete Magalhães, DJe de 03/10/2022) - (negritos acrescidos)<sup>15</sup>

Veja-se que essa decisão monocrática tomou por base a previsão constante do art. 76 da Lei nº 8.213/91<sup>16</sup>, disposição que foi replicada na LC estadual nº 039/2002:

Art. 29. A concessão da pensão não poderá ser protelada pela falta de habilitação de outro possível dependente, e qualquer inscrição ou habilitação posterior, ainda que de absolutamente incapaz, que importe em inclusão ou exclusão de dependente, somente produzirá efeitos a partir da data do requerimento. [\(Redação dada](#)

---

<sup>15</sup> Também afastando a ocorrência de erro administrativo na hipótese em questão, assim observou a Min. Regina Helena Costa no seguinte trecho da decisão monocrática proferida no REsp 2040551:

“Com efeito, esta Corte possui entendimento segundo a qual, a autarquia previdenciária não deve ser duplamente condenada ao pagamento da cota-parte de pensão por morte no caso de habilitação tardia de dependente do segurado quando outro dependente já a recebia regularmente, mormente porque não incorreu em erro quando concedeu o benefício inicial e só teve conhecimento do direito do requerente posteriormente, no entanto, não se trata da hipótese dos autos.” (negritos acrescidos)

<sup>16</sup> “Art. 76. A concessão da pensão por morte não será protelada pela falta de habilitação de outro possível dependente, e qualquer inscrição ou habilitação posterior que importe em exclusão ou inclusão de dependente só produzirá efeito a contar da data da inscrição ou habilitação.

§ 1º O cônjuge ausente não exclui do direito à pensão por morte o companheiro ou a companheira, que somente fará jus ao benefício a partir da data de sua habilitação e mediante prova de dependência econômica.

§ 2º O cônjuge divorciado ou separado judicialmente ou de fato que recebia pensão de alimentos concorrerá em igualdade de condições com os dependentes referidos no inciso I do art. 16 desta Lei.

§ 3º Na hipótese de o segurado falecido estar, na data de seu falecimento, obrigado por determinação judicial a pagar alimentos temporários a ex-cônjuge, ex-companheiro ou ex-companheira, a pensão por morte será devida pelo prazo remanescente na data do óbito, caso não incida outra hipótese de cancelamento anterior do benefício.” [\(Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019\)](#)



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

[pela Lei Complementar nº 128, de 2020](#)<sup>17</sup>

§ 1º O cônjuge ausente, nos termos do Código Civil Brasileiro, não exclui do direito à pensão por morte o companheiro ou companheira, que somente fará jus ao benefício, a partir da data de sua efetiva habilitação e mediante prova de dependência econômica.

§ 2º O cônjuge divorciado ou separado judicialmente, que comprovar a percepção de pensão alimentícia até a data do falecimento do segurado, concorrerá em igualdade de condições com os dependentes referidos no inciso I do art. 6º desta Lei.

§ 3º Na hipótese do segurado falecido estar, na data de seu falecimento, obrigado por determinação judicial a pagar alimentos temporários a ex-cônjuge, ex-companheiro ou ex-companheira, a pensão por morte será devida pelo prazo remanescente na data do óbito, caso não incida outra hipótese de cancelamento anterior do benefício. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2020\)](#)

§ 4º Protocolado requerimento para inclusão no rateio de pensão por morte, o IGEPREV procederá de ofício à habilitação provisória do requerente, exclusivamente para fins de rateio dos valores com outros dependentes, vedado o pagamento da respectiva cota até conclusão do processo administrativo. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2020\)](#)

§ 5º A habilitação provisória de que trata o §4º deste artigo não implica o acréscimo de cota individual por dependente, a qual será devida apenas no caso de deferimento do pedido de inclusão no rateio de pensão. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2020\)](#) – (negritos acrescidos)

Note-se que as decisões monocráticas mencionadas estão em perfeita sintonia com a jurisprudência do STJ, a qual segue atenta aos casos de habilitação tardia de dependentes em pensão por morte, buscando preservar o pagamento único do benefício previdenciário:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. PENSÃO POR MORTE. HABILITAÇÃO TARDIA DE DEPENDENTE INCAPAZ. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO.

<sup>17</sup> Interessante atentar à redação original do art. 29:

“Art. 29. A concessão da pensão não poderá ser protelada pela falta de habilitação de outro possível dependente, e qualquer inscrição ou habilitação posterior, que importe em inclusão ou exclusão de dependente, somente produzirá efeitos, a contar da data de sua efetiva ocorrência.”





# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

INCONFORMISMO. FUNDAMENTOS DA CORTE DE ORIGEM INATACADOS, NAS RAZÕES DO RECURSO ESPECIAL. RAZÕES DO RECURSO DISSOCIADAS DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULAS 283 E 284 DO STF. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Não há falar, na hipótese, em violação ao art. 1.022, II, do CPC/2015, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do aresto proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

III. Os fundamentos adotados pela Corte de origem não foram objeto de impugnação específica, no Recurso Especial, cujas razões estão dissociadas dos fundamentos do acórdão recorrido, devendo incidir, nesse ponto, os óbices das Súmulas 283 e 284 do STF. Precedentes do STJ.

IV. Na forma da jurisprudência do STJ, a habilitação tardia de dependente menor, incapaz ou ausente somente produzirá efeito financeiro se a pensão não tiver sido paga a outro beneficiário, pois a obrigação do INSS, no sistema contributivo, é de pagar um único benefício - para o qual houve contribuição do segurado -, a ser partilhado pelo conjunto dos beneficiários da pensão por morte.

Na prática, tendo sido paga a pensão por morte a algum (ou alguns) dos beneficiários, o pagamento não será repetido ao beneficiário retardatário, posteriormente habilitado, sob pena de condenar o INSS ao pagamento de duas pensões, embora o falecido segurado tenha contribuído para apenas uma. Precedentes.

V. Agravo interno improvido. (AgInt nos EDcl nos EDcl no REsp n. 1.781.824/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma,



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

julgado em 18/12/2023, DJe de 20/12/2023) – (negritos acrescentados)<sup>18</sup>

Do entendimento do STJ de que a repetição do pagamento ao beneficiário retardatário, posteriormente habilitado, implicaria em pagamento do benefício em duplicidade, é possível deduzir que não cabe a restituição dos valores já pagos aos beneficiários originais. Se coubesse, não faria nenhum sentido falar em pagamento em duplicidade.

Sendo assim, não é cabível, ao menos em princípio, a restituição dos

---

<sup>18</sup> No mesmo sentido, entre vários outros:

"PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. AUTARQUIA FEDERAL. PENSÃO POR MORTE DE GENITOR. FILHO ABSOLUTAMENTE INCAPAZ. HABILITAÇÃO TARDIA. BENEFÍCIO DEVIDO DESDE A DATA DO ÓBITO.

I - Na origem, trata-se de ação de concessão de benefício de pensão por morte contra o INSS, objetivando o pagamento dos valores atrasados da pensão por morte desde a data do óbito do genitor, em sua integralidade, até a habilitação da autora, inclusive 13º salários. Na sentença, julgaram-se procedentes os pedidos. No Tribunal a quo, deu-se parcial provimento à apelação do INSS, afim de fixar, provisoriamente, a adoção dos critérios de correção e juros de mora previstos na Lei n. 11.960/2009, possibilitando a execução do valor incontroverso até a solução definitiva do STF sobre o tema. Esta Corte conheceu do agravo para dar provimento ao recurso especial, e determinar que o termo inicial para pagamento da pensão por morte é a data do requerimento administrativo realizado pelo segurado.

II - Primeiramente, cumpre destacar que a questão ora controvertida está relacionada à habilitação tardia de dependente incapaz para receber pensão por morte que já estava sendo paga regularmente a outros dependentes. Nesse contexto, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica ao afirmar que, para evitar o pagamento em duplicidade pelo INSS, o termo inicial para a concessão da pensão por morte é a data do requerimento administrativo do segurado tardiamente habilitado, quando o mencionado benefício previdenciário já estiver sendo pago pela autarquia aos demais dependentes do falecido. Nesse sentido: REsp 1.664.036/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/5/2019, DJe 6/11/2019; REsp 1.572.524/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator p/ Acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 26/2/2019, DJe 14/3/2019. III - Agravo interno improvido" (STJ, AgInt no AREsp 1.699.836/SC, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 10/12/2020) – (negritos acrescentados)

Veja-se, ainda, a tese firmada pela Turma Nacional de Uniformização (TNU) no Tema 223: O dependente absolutamente incapaz faz jus à pensão por morte desde o requerimento administrativo, na forma do art. 76 da Lei 8.213/91, havendo outro dependente previamente habilitado e percebendo benefício, do mesmo ou de outro grupo familiar, ainda que observados os prazos do art. 74 da Lei 8.213/91. Obs.: tese alterada no julgamento dos embargos de declaração (sessão ordinária de 25/2/2021).



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

valores pagos aos beneficiários originais.<sup>19</sup>

Em reforço ao entendimento externado, veja-se a seguinte observação de Carlos Alberto Pereira de Castro:

Quanto ao desconto de benefícios pagos além do devido, a TNU entendeu não ser possível tal procedimento em caso de habilitação de outro pensionista após a data de início do benefício. Ou seja, quando o rateio de pensão por morte em razão da superveniente inclusão de novo beneficiário opera efeitos retroativos, a redução no valor da cota do pensionista mais antigo não lhe acarreta a obrigação de devolver o valor recebido a maior no período anterior ao desdobramento do benefício (PEDILEF 557315420074013400, Rel. Juiz Federal Rogério Moreira Alves, DOU de 25.05.2012).<sup>20</sup>

Por sua vez, a Ministra Regina Helena Costa assim observou em decisão monocrática proferida no REsp nº 2018303:

(...)

No tocante à devolução de valores por parte da pensionista já habilitada, o Tribunal de origem assim consignou:

O benefício de pensão por morte é pago integralmente ao conjunto dos dependentes regularmente habilitados, não se postergando o pagamento pela falta de habilitação de outro possível dependente.

Sendo assim, os valores pagos aos dependentes inscritos perante a administração até que ocorram novas habilitações, não constitui recebimento passível de devolução, em face do aparecimento de outros beneficiários. A cota-parte foi recebida de boa-fé não tendo a corré concorrido para a demora na habilitação posterior.

De fato, a legislação previdenciária é clara ao assegurar que a concessão de pensão por morte não será protelada pela falta de habilitação de outro possível dependente, de modo que a habilitação tardia só produzirá efeitos a contar do requerimento administrativo, nos termos do art. 76 da Lei n. 8.213/1991. Não havendo, portanto,

---

<sup>19</sup> Não é demais alertar que, mesmo antes da redação atual do art. 29 da LC estadual nº 039/2002 – dada pela LC estadual nº 128/2020 –, já não cabia cogitar da restituição de valores pelos beneficiários originais.

<sup>20</sup> Manual de Direito Previdenciário. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 878.



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

que se falar em possível pagamento indevido passível de restituição. Como consignado no acórdão recorrido, a demora de um dos beneficiários não prejudicará o dependente anteriormente habilitado, porquanto possível habilitação tarde de outro dependente somente terá eficácia ex nunc, sem pagamento do retroativo que fora pago a outro dependente.

Nesses termos, estando o acórdão recorrido em consonância com a orientação desta Corte, não há falar em restituição de pagamento de benefício além do devido, conforme alegado pela Autarquia.

(...)

Posto isso, com fundamento nos arts. 932, IV, do Código de Processo Civil de 2015 e 34, XVIII, b, e 255, II, ambos do RISTJ, NEGO PROVIMENTO ao Recurso Especial. (REsp n. 2.018.303, Ministra Regina Helena Costa, DJe de 17/02/2023) – (negritos acrescidos)

Para afastar mínima sombra de dúvida, veja-se que, ainda que se tratasse de erro material ou operacional – o que se admite por mera argumentação –, se os beneficiários originais receberam o pagamento de boa-fé, nada teriam a restituir, sendo o que se extrai, inclusive, das teses firmadas nos Temas Repetitivos 979 e 1.009, abordados nas questões precedentes. Com efeito, a restituição, nesses casos, resta afastada acaso demonstrada a boa-fé objetiva dos beneficiários.

Se, ao revés, os beneficiários originais tiverem atuado, por dolo ou fraude, para impedir o acesso de outros beneficiários, aí sim se deve cogitar de pagamento indevido e, conseqüentemente, da restituição de valores. Vale dizer: a comprovada a má-fé dos beneficiários originais atrai as regras de restituição de valores pagos indevidamente, de modo que à Administração é dado proceder, respeitada a prescrição quinquenal, ao desconto parcelado dos valores pagos indevidamente – observado, em cada parcela, o limite máximo correspondente a 30% (trinta por cento) do valor do benefício em manutenção – independentemente de autorização do beneficiário, desde que observado o devido processo legal (contraditório e ampla defesa).

Por fim, para que não haja equívocos, resta esclarecer o quanto previsto



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

no art. 30-A da LC estadual nº 039/2002, em especial no seu § 3º:<sup>21</sup>

Art. 30-A. Ajuizada a ação judicial para reconhecimento da condição de dependente, este poderá requerer a sua habilitação provisória ao benefício de pensão por morte, exclusivamente para fins de rateio dos valores com outros dependentes, vedado o pagamento da respectiva cota até o trânsito em julgado da respectiva ação, ressalvada a existência de decisão judicial em contrário. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2020\)](#)

§ 1º Nas ações em que o IGEPREV for parte, este poderá proceder de ofício à habilitação provisória da referida pensão, exclusivamente para efeitos de rateio, descontando-se os valores referentes a esta habilitação das demais cotas, vedado o pagamento da respectiva cota até o trânsito em julgado da respectiva ação, ressalvada a existência de decisão judicial em contrário. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2020\)](#)

§ 2º Julgada improcedente a ação prevista no *caput* ou § 1º deste artigo, o valor retido será corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou por outro índice que venha a substituí-lo para reajustamento de benefícios e será pago de forma proporcional aos demais dependentes, de acordo com as suas cotas e o tempo de duração de seus benefícios. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2020\)](#)

§ 3º Em qualquer caso, fica assegurada ao IGEPREV a cobrança dos valores indevidamente pagos em função de nova habilitação. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2020\)](#)

O dispositivo legal trata da ação judicial para reconhecimento da condição de dependente, na qual poderá ser expedida decisão determinando o pagamento da respectiva cota ao autor da ação, a título de habilitação provisória (art. 30-A, *caput* e § 1º). Portanto, a cobrança de valores indevidamente pagos diz respeito, assegurada ao IGEPREV, aos valores porventura pagos ao autor da ação (que pretendia ser reconhecido como novo

<sup>21</sup> Trata-se de cópia literal dos §§ 3º a 6º do art. 74 da Lei nº 8.213/91. A seu turno, a LC estadual nº 142/2021, instituidora do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Pará, também possui idêntica disposição (art. 103).



beneficiário), acaso esta venha a ser julgada improcedente (art. 30-A, § 2º e 3º).

## RESPOSTA:

Se a Administração realiza o pagamento em favor dos beneficiários regularmente habilitados, não se pode cogitar de erro material ou operacional, pois o pagamento, nesse caso, ocorre de forma regular.

A habilitação tardia de novos beneficiários não significa que o pagamento vinha sendo realizado com erro pela Administração, mas, sim, que à Administração cumpre, doravante, realizar novo rateio do benefício, revendo as cotas-parte de cada beneficiário. Portanto, nesse caso não é cabível, ao menos em princípio, a restituição dos valores pagos aos beneficiários originais.

Só se pode cogitar de pagamento indevido aos beneficiários originais e, conseqüentemente, da restituição dos valores pagos indevidamente aos cofres públicos se demonstrado que os mesmos atuaram de comprovada má-fé, caso em que à Administração é dado proceder, respeitada a prescrição quinquenal, ao desconto parcelado dos valores pagos indevidamente – observado, em cada parcela, o limite máximo correspondente a 30% (trinta por cento) do valor do benefício em manutenção – independentemente de autorização do beneficiário, desde que observado o devido processo legal (contraditório e ampla defesa).

4 – Acerca do prazo para efetuar a correção de ato administrativo de incorporação de função/ cargo comissionado diferente do efetivamente exercido por ocasião da concessão de aposentadoria (item 1.2), deve ser observado o prazo decadencial de 5 (cinco) anos, de que goza a Administração Pública para rever e anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que o tornem ilegais é consagrado na lei nº 8.972/2020 em simetria na Lei nº 9.784/99, sendo possível a incorporação do padrão que vinha sendo recebido antes da aposentadoria em vista da impossibilidade de alteração do ato concessório da vantagem, salvo no



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

caso de comprovada má-fé?

A presente indagação diz respeito à incorporação de adicional pelo exercício de cargo em comissão/função gratificada em padrão distinto do efetivamente exercido. O IGEPPS pretende saber se a revisão dessa incorporação, por ocasião do processo de aposentadoria, fica sujeita à decadência quinquenal prevista na Lei estadual nº 8.972/2020, salvo comprovada má-fé.

A questão foi enfrentada por esta PGE no Parecer nº 000800/2023, que assim concluiu:

Caso a Administração venha pagando erroneamente o adicional pelo exercício de cargo em comissão/função gratificada há mais de (05) cinco anos, sua invalidação, por ocasião do ato de aposentadoria, só é possível se comprovada, em procedimento administrativo de invalidação (arts. 86 a 90 da Lei Estadual nº 8.972/2020), a má-fé do destinatário, conforme art. 67 da Lei Estadual nº 8.972/2020.

.....

Por fim, com relação à invalidação de incorporações ilegais já efetuadas pelo IGEPPS, alerta-se que só poderão ser mantidas se tiver havido comprovação de má-fé do destinatário. Caso contrário (boa-fé do destinatário), deverá o IGEPPS restaurar a incorporação ilegal, a qual se estabilizou no tempo e não mais poderia ter sido revista. (negritos acrescidos)

Portanto, segundo entendimento firmado por esta PGE no Parecer nº 000800/2023, é, em princípio, inviável a revisão, por ocasião da aposentadoria, de incorporações ilegais percebidas há mais de cinco anos, a menos que reste comprovada, por meio do devido processo legal, a má-fé do beneficiário, na forma do art. 67 da Lei estadual nº 8.972/2020.

RESPOSTA: Sendo detectadas pelo IGEPPS, por ocasião do processo de aposentadoria, incorporações ilegais de adicional pelo exercício de cargo em comissão/função gratificada, sua revisão fica sujeita ao regramento disposto no



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

art. 67 da Lei estadual nº 8.972/2020 (LEPA).

Referência: Parecer nº 000800/2023.

5 – Em relação à revisão de benefícios previdenciário e de proteção sociais, tanto no que versam sobre as regras e requisitos de concessão como em percentuais ou parcelas remuneratórias, nos processos que não foram enviados para o Tribunal de Contas(item 2), sobre o benefício de reserva remunerada, ratifica-se ou retifica-se que este não está sujeito ao registro pelo TCE como o ato de reforma, consubstanciando-se em um ato simples, que decorre da vontade de um único órgão, iniciando-se o prazo decadencial quinquenal com a sua publicação?

O IGEPPS quer saber se a reserva remunerada é, de fato, ato simples, não sujeito a registro perante o Tribunal de Contas do Estado, iniciando-se com a sua publicação o prazo decadencial quinquenal para sua revisão.

O ponto de partida para a análise da questão reside nos Textos Constitucionais, federal e estadual:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

.....

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

Art. 116. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

.....

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta,





# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; (negritos e grifos acrescidos)

Tanto um quanto o outro são silentes com relação aos atos de transferência para a reserva remunerada.

Também a Lei Orgânica do TCE/PA (LC estadual nº 081/2012) se limita aos atos de aposentadoria, reforma e pensão:

Art. 34. O Tribunal de Contas do Estado apreciará, para fins de registro, a legalidade:

.....

II - da concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

Parágrafo único. Os atos a que se refere este artigo serão registrados na forma prevista no Regimento Interno. (negritos acrescidos)<sup>22</sup>

Por sua vez, o Regimento Interno do TCE/PA dispõe:

Art. 105. O Tribunal apreciará, para fins de registro, mediante procedimentos de fiscalização ou processo específico, a legalidade

---

<sup>22</sup> A Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92) segue essa mesma linha:

“Art. 39. De conformidade com o preceituado nos [arts. 5º, inciso XXIV, 71, incisos II e III, 73](#) in fine, [74, § 2º, 96, inciso I, alínea a, 97, 39, §§ 1º e 2º](#) e [40, § 4º, da Constituição Federal](#), o Tribunal apreciará, para fins de registro ou reexame, os atos de:

I - admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, executadas as nomeações para cargo de provimento em comissão;

II - concessão inicial de aposentadoria, reformas e pensões, bem como de melhorias posteriores que tenham alterado o fundamento legal do respectivo concessório inicial.

Parágrafo único. Os atos a que se refere este artigo serão apreciados pelo Tribunal na forma estabelecida no Regimento Interno.” (negritos acrescidos)



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

dos atos de:

.....

II - concessão de aposentadoria, reforma e pensão, bem como as melhorias posteriores que tenham alterado o fundamento legal do ato concessório. (negritos acrescentados)

Ante os termos da legislação estadual, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará expediu ao TCE/PA o Ofício SKV/MPC n. 085/2017, de 27 de março de 2017 - MPC/PA, formulando Proposta Administrativa com vistas à deflagração de fiscalização por parte da Corte de Contas nos processos administrativos pertinentes aos atos de transferência dos militares à reserva remunerada, em trâmite perante a Polícia Militar do Estado do Pará, objetivando a aferição da legalidade dos valores que compõem os respectivos atos.

Da Exposição de Motivos elaborada pelo MPC/PA, vale destacar: “o controle de legalidade da passagem do militar para a inatividade deveria ser feito desde sua transferência para a reserva e não somente quando da reforma, como atualmente ocorre por fundamento nos assentos regimentais vigentes”.

Nessa oportunidade, o MPCPA apresentou levantamento demonstrando que a maioria dos Estados da Federação submete a registro o ato de transferência para a reserva remunerada<sup>23</sup>. Lembrou, a propósito, que as Cortes de Contas Estaduais devem aprimorar suas ações e possuem autonomia legislativa para elaboração e alteração de seus regimentos (art. 75, parágrafo único, CF).<sup>24</sup>

Portanto, verifica-se que, no âmbito do Estado do Pará, os atos de

<sup>23</sup> São eles: Santa Catarina, Rio de Janeiro, Goiás, Bahia, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Alagoas, Rondônia, Roraima, Piauí e Amapá. Da Exposição de Motivos que acompanha o Ofício SKV/MPC n. 085/2017, de 27 de março de 2017 - MPC/PA consta quadro com a respectiva legislação de cada Estado.

<sup>24</sup> “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”



transferência para a reserva remunerada não estão sujeitos a registro pelo TCEPA, emanando da vontade de um só órgão (ato simples).

Daí que se inicia com a publicação do ato o prazo para revisão de eventuais ilegalidades.

RESPOSTA: Ratifica-se que, à luz do regramento estadual, os atos de transferência para a reserva remunerada não estão sujeitos a registro pelo TCE/PA, contando-se da data de sua publicação o prazo decadencial quinquenal para exercício da autotutela administrativa.

6 – Ainda em relação à revisão de benefícios previdenciário e de proteção sociais, tanto no que versam sobre as regras e requisitos de concessão como em percentuais ou parcelas remuneratórias, nos processos ainda pendentes de envio ao Tribunal de Contas(item 2), no caso de cancelamento e/ou revisão de atos que decorram efeitos favoráveis aos beneficiários, deveria ser observado o prazo decadencial quinquenal, tendo-se como termo inicial a data do ato, salvo os casos de má-fé e de atos com efeitos patrimoniais contínuos, quando a contagem iniciar-se-á do conhecimento do ato pela autoridade competente e da percepção do primeiro pagamento, respectivamente, nos termos dos art. 67 e parágrafos da Lei Estadual nº 8.792/2020?

O IGEPPS pergunta se, nos processos ainda pendentes de envio ao TCE/PA, sendo caso de cancelamento e/ou revisão de atos de que decorram efeitos favoráveis aos beneficiários, deve ser observado o prazo decadencial quinquenal, tendo-se como termo inicial a data do ato, salvo os casos de má-fé e de atos com efeitos patrimoniais contínuos, conforme art. 67 da Lei estadual nº 8.972/2020 (LEPA). Trata-se, com efeito, de processos sob análise do IGEPPS em que se detecta a percepção de vantagens indevidas e surge, para a entidade, o dever de restauração da legalidade.



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

A presente questão possui íntima relação com a questão 4, enfrentada, como dito, no Parecer nº 000800/2023. Tal como salientado nessa peça opinativa, “a aposentadoria, a despeito de inaugurar nova relação jurídica entre o servidor e a Administração - já agora na condição de servidor inativo -, é um desdobramento da relação funcional, estando eventual pretensão de revisão de vantagens pecuniárias percebidas na atividade sujeita à decadência quinquenal, contada da data da percepção do primeiro pagamento, salvo comprovada má-fé”.<sup>25</sup>

Destarte, se é certo que o ato que concede o benefício previdenciário/de proteção social deve ser concebido com irrestrito respeito à legalidade, também é fora de qualquer dúvida o seu compromisso com a segurança jurídica. Nesse sentido, verificando o IGEPPS que o servidor vem percebendo, na atividade, vantagem ilegal, seu dever de autotutela deve observância à decadência quinquenal, de tal modo que, se percebida a vantagem há mais de 05 (cinco) anos, sua revisão só será ainda possível se comprovada a má-fé do beneficiário (art. 67 da Lei estadual nº 8.972/2020).

Abram-se parênteses para lembrar, tal como o fez o Parecer nº 000800/2023, que, em se tratando de afronta direta à Constituição, não há que se cogitar de decadência quinquenal, podendo a revisão do ato ocorrer a qualquer tempo:

Como se sabe, o Pretório Excelso, considerando os inúmeros precedentes segundo os quais os atos flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidados pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/991, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988, firmou, no Tema nº 0839-RG, a seguinte tese: “No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos

---

<sup>25</sup> O mesmo raciocínio feito com relação à aposentadoria alcança os benefícios inseridos no Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Pará.



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.”

Vale dizer: para o STF, os atos flagrantemente inconstitucionais não se convalidam no tempo, restando aberta à Administração a sua invalidação a qualquer tempo.

RESPOSTA: Quando instado a analisar pleito de benefício previdenciário ou de proteção social, o IGEPPS, ao detectar o pagamento de vantagem ilegal ao servidor/militar estadual, fica sujeito à decadência quinquenal para revê-lo, contado esse prazo da percepção do primeiro pagamento, salvo comprovada má-fé, conforme art. 67 da Lei estadual nº 8.972/2020 (LEPA). Em se tratando de ofensa direta à Constituição, não há que se cogitar de decadência quinquenal, podendo a revisão do ato ocorrer a qualquer tempo.

Referência: Parecer nº 000800/2023.

7 - Em relação à revisão de benefícios previdenciário e de proteção sociais, tanto no que versam sobre as regras e requisitos de concessão como em percentuais ou parcelas remuneratórias, nos processos que já foram enviados para o Tribunal de Contas (item 2.1), tal ato de aposentadoria se configura como ato complexo ou composto? Qual o marco inicial para a contagem do prazo decadencial do exercício de autotutela do órgão previdenciário? Nas situações flagrantemente inconstitucionais aplica-se o prazo decadencial para o exercício de autotutela da administração?

Na presente questão, o IGEPPS formula indagações pertinentes aos processos de benefícios previdenciários e de benefícios de proteção social já enviados ao TCE/PA, especificamente se caracterizam atos complexos ou compostos, qual o marco inicial para contagem do prazo para o IGEPPS exercer



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

a autotutela administrativa e, ainda, se, nas situações flagrantemente inconstitucionais, a autotutela administrativa está sujeita à decadência.

Como se sabe, a natureza jurídica do ato de aposentadoria sempre esteve envolta em controvérsias. Não obstante, esta PGE já afirmou, diversas vezes, tratar-se de ato complexo<sup>26</sup>, tendo esse entendimento sido consolidado, pelo STF, quando do julgamento do Tema 445-RG:

Recurso extraordinário. Repercussão geral.

2. Aposentadoria. Ato complexo. Necessária a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Manutenção da jurisprudência quanto a este ponto.

3. Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados.

4. Termo inicial do prazo. Chegada do processo ao Tribunal de Contas.

5. Discussão acerca do contraditório e da ampla defesa prejudicada.

6. TESE: "Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas".

7. Caso concreto. Ato inicial da concessão de aposentadoria ocorrido em 1995. Chegada do processo ao TCU em 1996. Negativa do registro pela Corte de Contas em 2003. Transcurso de mais de 5 anos.

8. Negado provimento ao recurso.

(RE 636553, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19-02-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-129 DIVULG 25-05-2020 PUBLIC 26-05-2020) – (negritos acrescidos)

---

<sup>26</sup> Vejam-se, p.ex., o Parecer nº 08/2013-PGE/PA, a Manifestação nº 77/2014-PGE e o Parecer nº 000396/2019.



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

Quer isso dizer que os atos que exigem registro pela Corte de Contas só esgotam seu ciclo de produção após o pronunciamento do órgão de controle, isto é, só se perfazem com o registro. Essa circunstância produz reflexo direto no marco inicial para contagem do prazo para o IGEPPS exercer a autotutela administrativa.

Com efeito, se se trata de ato complexo, que só se aperfeiçoa com o julgamento pelo Tribunal de Contas, não há que se cogitar de prazo decadencial entre a data do ato expedido pela Administração e o exame de sua legalidade pela Corte de Contas. Por outras palavras: não há que se cogitar de decadência para a Administração revisar o benefício antes do julgamento pelo Tribunal de Contas, conforme entendimento firmado pelo STJ:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO RECURSO ESPECIAL. INEXISTÊNCIA DE FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL NO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULA 126/STJ. INAPLICABILIDADE. ALEGADO ERRO DE PREMISSA FÁTICA CONSTANTE NO ACÓRDÃO RECORRIDO. AFERIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. NÃO OCORRÊNCIA. AGRAVO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão publicada na vigência do CPC/73.

II. Tendo o acórdão recorrido decidido a controvérsia a partir de fundamento exclusivamente infraconstitucional (decadência administrativa), é inaplicável o óbice da Súmula 126/STJ.

III. A constatação acerca da existência, ou não, de erro na premissa fática estabelecida no acórdão recorrido - que, outrossim, favorecera a parte autora, ora agravante, quando do julgamento da Apelação, e cuja correção não buscara oportunamente, por meio da oposição de embargos de declaração -, demanda o reexame do conjunto fático-probatório, o que inviável nesta sede ante o óbice da Súmula 7/STJ. Precedentes: STJ, REsp 1.635.543/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/12/2016; AgRg no REsp 1.101.656/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 16/11/2009.

IV. É firme a jurisprudência do STJ, no sentido de que "o ato de aposentadoria é complexo, não havendo que se cogitar de decadência para a Administração revisar o benefício antes da



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

manifestação do Tribunal de Contas. Precedentes: AgRg no REsp 1.361.526/PE, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 11/03/2016; AgRg no AREsp 206.089/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 03/02/2016" (STJ, AgRg no AREsp 367.904/SC, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 11/04/2016).

V. Agravo interno improvido.

(AglInt no AREsp n. 236.223/RS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 11/9/2023, DJe de 14/9/2023) – (negritos acrescidos)

Destarte, só a partir da decisão do Tribunal de Contas é que o ato completou seu ciclo de produção e, então, se inicia o prazo decadencial para o IGEPPS rever a concessão do benefício:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. MANIFESTAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

1. A Corte Especial do STJ confirmou a orientação de que a aposentadoria de servidor público, por ser ato administrativo complexo, só se perfaz com a sua confirmação pelo respectivo Tribunal de Contas, iniciando-se, então, o prazo decadencial para a Administração rever a concessão do benefício.

2. Recurso Especial não provido.

(REsp n. 1.598.857/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/6/2016, DJe de 2/9/2016) – (negritos acrescidos)

De todo modo, é oportuno salientar - para evitar equívocos - que o ato de aposentadoria, conquanto ato complexo, produz alguns efeitos jurídicos quando de sua publicação pela Administração, como bem observado pelo Parecer nº 008/2013-PGE:

Porém, mesmo para os que consideram o ato de aposentadoria como de natureza complexa, tanto a doutrina como próprio STF, apresentam temperamentos, no que se refere à produção de efeitos do ato de aposentadoria, mesmo antes do registro pelo Tribunal de





# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

Contas.

Nesse sentido, vejamos o que propõe Sandra Julien Miranda, em sua obra “Do Ato Administrativo Complexo”:

“Por tais razões, conclui que o julgamento favorável da aposentadoria pelo Tribunal de Contas tem efeito *ex tunc*. O ato de aposentadoria, mesmo antes de julgado pelo Tribunal de Contas, produz efeitos condicionados àquele julgamento; o principal deles é a vacância do cargo, que pode ser imediatamente provido por outro titular.”

Ora, a referida doutrinadora deixa claro que, embora considere o ato de aposentadoria como de natureza complexa, que dependeria do julgamento do Tribunal de Contas, destaca ela que há produção de efeitos mesmo antes da apreciação pela Corte de Contas, dando como exemplo desses efeitos a vacância do cargo.

No mesmo sentido, apresentando ponderações à natureza complexa do ato de aposentadoria, foi o voto do Ministro do STF, Carlos Ayres Brito, no julgamento do Mandado de Segurança nº 26.391/PR:

(...)

Outrossim, a doutrina e o próprio Supremo permitem que o ato de aposentadoria produza seus efeitos, desde a sua publicação (e antes do julgamento pelo Tribunal de Contas), temperando o conceito de ato complexo, efeitos esses que são desde a vacância do cargo (que pode ser imediatamente ocupado), como também, os efeitos de ordem financeira. (negritos e grifos pertencentes ao original)

Por essa razão, esta PGE reconheceu, no Parecer nº 000721/2022, com relação ao marco prescricional da indenização de férias e licença-prêmio não



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

gozadas, a data da publicação do ato de aposentadoria.<sup>27</sup>

Esse reconhecimento não afasta a natureza complexa do ato, mas se dá exatamente porque o ato de aposentadoria já produz alguns efeitos a partir de sua publicação, como ocorre quanto ao prazo prescricional para o beneficiário questionar verbas da atividade.

Ademais, deve-se ainda esclarecer que, se a própria Administração pretende rever o ato de concessão antes de seu julgamento pela Corte de Contas, tem para isso o prazo decadencial de 5 anos, a partir da data da prática do ato:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA. DECADÊNCIA. REVISÃO DA CONCESSÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OBSERVAÇÃO DO PRAZO. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. 1. Nos moldes da jurisprudência consolidada no âmbito desta Corte Superior de Justiça, apesar de o prazo decadencial não se consumir no período entre a data da aposentadoria e o exame da legalidade do ato pela Corte de Contas, se a revisão da concessão se dá pela administração pública em si, sem provocação do TCU (como no caso dos autos), deve ser observado o prazo decadencial. Precedente: AgInt no AREsp n. 1.706.341/RS, Segunda Turma, relator Ministro Francisco Falcão, julgado em 19/4/2021, DJe de 23/4/2021. 2. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no AREsp n. 1.758.639/RS, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 20/6/2022, DJe de

---

<sup>27</sup> Cumpre esclarecer que a revisão do Parecer nº 08/2013, sugerida pelo Parecer nº 000721/2022, diz respeito especificamente ao marco inicial da prescrição incidente sobre o requerimento formulado por servidor aposentado, de pagamento de indenização de férias e licença-prêmio não gozadas, que se conta da data da publicação da portaria de aposentadoria, e não do registro do ato pelo Tribunal de Contas. Veja-se, a propósito, o seguinte trecho do Parecer nº 000721/2022:

“Quando a portaria é publicada, a Administração delibera sobre a composição dos proventos do servidor, que passa a receber consoante aquela determinação. Existe uma fundada expectativa e torno da legalidade do ato, por parte do servidor. A segurança jurídica reclama que o Tribunal de Contas aja (julgue e registre) em tempo razoável, sob pena de decair do direito de rever a portaria. Isso não se assemelha ao pagamento de verbas pretéritas, referentes ao período de atividade, cuja omissão pode ser facilmente detectada desde que iniciada a fase da inatividade. A composição dos proventos, a definição das parcelas que integram os cálculos ou mesmo o registro da portaria não tem qualquer interferência no pagamento de verbas retroativas, daí porque não tem sentido ser utilizada a mesma fronteira prescricional.” (negritos acrescidos)



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

23/6/2022) – (negritos acrescidos)

Acerca da hipótese em questão, bastante esclarecedor o seguinte trecho do voto da Min. Relatora Regina Helena Costa, no AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.133.471 - PE:

“Dessa feita, como a controvérsia não diz respeito ao controle de legalidade realizado pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, III, da Constituição da República e, como ato complexo, o início do prazo daria somente após a revisão pela Corte de Contas, mas em decorrência do direito da Administração de rever e anular seus próprios atos, aplica-se o prazo decadencial de cinco anos do art. 54, da Lei n. 9.784/1999.” (negritos acrescidos)<sup>28</sup>

Então, uma vez registrado o ato, inicia-se o prazo decadencial quinquenal para a Administração buscar a revisão do benefício, acaso discorde dos moldes em que concedido pela Corte de Contas, lembrando que, conforme preconizado na Súmula 6 do STF, é condição de eficácia do ato de autotutela administrativa a sua aprovação pela Corte de Contas:

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

---

<sup>28</sup> No caso, incide a seguinte regra prevista na LC estadual nº 039/2002:

“Art. 44-B. É de 5 (cinco) anos o prazo para a Administração anular os atos de natureza previdenciária de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, contados da data em que foram praticados. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 142, de 2021\)](#)

§ 1º Havendo comprovada má-fé do beneficiário, o prazo previsto no *caput* conta-se da data do conhecimento do ato pela autoridade competente para a sua anulação. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 142, de 2021\)](#)

§ 2º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo para anular contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.” [\(Incluído pela Lei Complementar nº 142, de 2021\)](#)



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

Vale dizer: o ato que exprime a autotutela administrativa deve ser submetido à aprovação pela Corte de Contas para que possa produzir efeitos.

Lembra-se, por oportuno, que o ato registrado também pode ser revisto de ofício pelo Tribunal de Contas, conforme disposto no Regimento Interno do TCU (Resolução TCU nº 155/2002):

Art. 260. Para o exercício da competência atribuída ao Tribunal, nos termos do inciso III do art. 71 da Constituição Federal, a autoridade administrativa responsável por ato de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, a que se refere o artigo anterior, submeterá os dados e informações necessários ao respectivo órgão de controle interno, que deverá emitir parecer sobre a legalidade dos referidos atos e torná-los disponíveis à apreciação do Tribunal, na forma estabelecida em ato normativo.

§ 1º. O Tribunal determinará o registro dos atos que considerar legais e recusará o registro dos atos considerados ilegais.

§ 2º. O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público e do beneficiário do ato, dentro do prazo de cinco anos da apreciação, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé.

.....<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Vale destacar os seguintes entendimentos do TCU: “Configurada a má-fé do interessado, o TCU pode, a qualquer tempo, rever de ofício o ato de aposentadoria” (Acórdão 3145/2012-Plenário) e “A comprovação de má-fé é fato impeditivo à caracterização da coisa julgada administrativa; sendo configurada tal hipótese, os registros de atos podem ser revistos de ofício a qualquer tempo” (Acórdão 1323/2014-Plenário).

O Regimento Interno do TCE/PA não possui norma equivalente ao mencionado art. 260 e deve, então, observar, nesse particular, o quanto previsto no Regimento do TCU:

“Art. 290. Nos casos omissos, aplicar-se-á subsidiariamente a este Regimento o Código de Processo Civil, a legislação que trata do processo eletrônico e a referente ao Tribunal de Contas da União.”

Por bastante oportuno, lembre-se que o STF acolhe a anulação do ato administrativo a qualquer



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

---

tempo quando comprovada a má-fé do beneficiário:

“Direito Constitucional. Repercussão geral. Direito Administrativo. Anistia política. Revisão. Exercício de autotutela da administração pública. Decadência. Não ocorrência. Procedimento administrativo com devido processo legal. Ato flagrantemente inconstitucional. Violação do art. 8º do ADCT. Não comprovação de ato com motivação exclusivamente política. Inexistência de inobservância do princípio da segurança jurídica. Recursos extraordinários providos, com fixação de tese. 1. A Constituição Federal de 1988, no art. 8º do ADCT, assim como os diplomas que versam sobre a anistia, não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o *tempo* legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64).



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

Finalmente, cumpre lembrar que os atos que implicam violação direta ao Texto Constitucional não estão sujeitos à decadência, podendo ser revistos a qualquer tempo. Se, todavia, o ato já estiver registrado, à Administração cumpre, repise-se, submeter o ato de revisão à nova aprovação pela Corte de Contas, ressalvada a apreciação judicial (Súmula 6 do STF).

Em síntese:

- a) a Administração expede o ato pertinente ao benefício previdenciário/benefício de proteção social e o submete à apreciação da Corte de Contas, para fins de registro (art. 71, III, CF);
  - b) o ato de aposentadoria, conquanto ato complexo, produz alguns efeitos jurídicos quando de sua publicação pela Administração, como, p.ex., o marco inicial de prescrição para o beneficiário questionar verbas da atividade;
  - c) se pretender rever o ato antes da apreciação pela Corte de Contas, a Administração sujeita-se normalmente ao prazo decadencial previsto no art. 44-B da LC estadual nº 039/2002;
  - d) o Tribunal de Contas tem prazo de 5 (cinco) anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da data em nele chegou o processo, considerando-se definitivamente registrado o ato após esse prazo (Tese do Tema 445-RG);
  - e) a contar do registro, inicia-se o prazo decadencial para a Administração rever a concessão do benefício, acaso discorde dos moldes em que concedido pela
2. O decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos não é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza a *anulação* do ato a *qualquer tempo*, uma vez demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a *má-fé* do beneficiário. 3. As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988. Precedentes. 4. Recursos extraordinários providos. 5. Fixou-se a seguinte tese: "No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

Corte de Contas, cumprindo-lhe, contudo, submeter o ato de revisão à nova aprovação pela Corte de Contas, ressalvada a apreciação judicial (Súmula 6 do STF);

f) a Corte de Contas também dispõe de 5 (cinco) anos para rever o ato de ofício, ressalvados os casos de comprovada má-fé, nos quais a revisão de ofício pode ocorrer a qualquer tempo (art. 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU);

g) os atos que implicam violação direta ao Texto Constitucional não estão sujeitos à decadência, podendo ser revistos a qualquer tempo. Se, todavia, o ato já estiver registrado, à Administração cumpre, de todo modo, submeter o ato de revisão à nova aprovação pela Corte de Contas, ressalvada a apreciação judicial (Súmula 6 do STF).

RESPOSTA: Os atos de aposentadoria, reforma e pensão são atos complexos, que só se aperfeiçoam com o julgamento pelo Tribunal de Contas. Assim sendo, conta-se do registro o prazo decadencial para a Administração rever a concessão do benefício, acaso discorde dos moldes em que concedido pela Corte de Contas. Os atos que implicam violação direta ao Texto Constitucional não estão sujeitos à decadência, podendo ser revistos a qualquer tempo. Em qualquer caso, já estando registrado o ato, à Administração cumpre submeter o ato de revisão à nova aprovação pela Corte de Contas, ressalvada a apreciação judicial (Súmula 6 do STF).

8 – Em relação à prescrição e decadência das contribuições previdenciárias (item 4), ratifica-se ou retifica-se o entendimento da Procuradoria do IGEPPS de que as contribuições previdenciárias possuem natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário e seus

---

de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas." (RE 817338, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, Julgamento 16/10/2019, Publicação 31/07/2020) - (negritos acrescidos).



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

desdobramentos com base no Código Tributário Nacional e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal?

O presente questionamento diz respeito à natureza jurídica das contribuições previdenciárias e, conseqüentemente, ao regime jurídico aplicável. O IGEPPS informa que, a respeito, tem entendido que as contribuições previdenciárias possuem natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário e seus desdobramentos, com base no CTN e na jurisprudência do Pretório Excelso.

Também esta PGE reconhece natureza jurídica de tributo às contribuições previdenciárias, partindo dessa premissa para definir a decadência e a prescrição aplicáveis, na trilha do STF. Vale, a propósito, destacar passagens das seguintes peças opinativas:

PARECER N° 316/2018-PGE:

Interpretando esses enunciados para os fins do art. 543-C do CPC/73, o STF definiu, no julgamento do REsp nº 973.733/SC, que o prazo decadencial para o Fisco constituir crédito tributário nos tributos sujeitos a lançamento por homologação é contado do momento da ocorrência do fato gerador, exceto quando o contribuinte não realiza nenhum pagamento, ou se constata a ocorrência de dolo, fraude ou simulação. Nesses casos, o termo inicial é o primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ser efetuado.

Lançamento por homologação, nas palavras de Luis Eduardo Schoueri, é aquele em que a atividade da administração tributária é mínima ou inexistente. É o contribuinte quem apura o montante devido e recolhe-o ao sujeito ativo, podendo ser submetido a um controle a posteriori pelo Fisco. Esse é justamente o caso das contribuições previdenciárias devidas ao IGEPREV.

Com efeito, dos arts. 86 e 87 da Lei Complementar Estadual nº 039/2002 depreende-se que ambos os tributos são apurados pelo Estado, por intermédio de cada um dos seus Poderes, e por suas





# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

autarquias e fundações, e recolhidos ao IGEPREV, sem nenhuma participação prévia deste.

Em princípio, então, o prazo decadencial seria contado da ocorrência do fato gerador, nos termos do art. 150, § 4º, do CTN. Mas, como não foi efetuado nenhum recolhimento a título de contribuição patronal, consoante informado pela COFI, atraindo-se a incidência do art. 173, I, do mesmo código, de modo que o termo a quo é o primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado.

PARECER N° 566/2020- PGE:

Compete ao IGEPREV, enquanto sujeito ativo da obrigação tributária, cobrar do Estado e do militar, as respectivas contribuições. Entretanto, a constituição do débito deve observar a decadência de 5 anos, segundo firmado no Parecer n° 316/18, de lavra do Dr. Omar Freire.

PARECER N° 322/2022- PGE:

II.3 Da natureza jurídica da contribuição previdenciária.

É assente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que a contribuição previdenciária dos servidores públicos tem natureza jurídica de tributo (RE 593068, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe. 22/3/2019). Conferir, entre outros: (...)

PARECER N° 018/2023- PGE:

O dever de implementar a aposentadoria da servidora, atendidos os requisitos legais, compete ao IGEPPS, assim como a essa entidade assiste o direito de cobrar os recolhimentos dos obrigados tributários, nos termos do Parecer citado, que integra esta fundamentação.

## II CONCLUSÃO.

A ausência de recolhimentos previdenciários não pode prejudicar o direito à aposentadoria da servidora. Cabe ao IGEPPS cobrar do Estado e da servidora as parcelas que deixou de receber, observado, no caso do Estado, o prazo decadencial consoante o Parecer n° 316/2018-PGE, e no caso da servidora, as regras cabíveis. (negritos acrescidos)

Registra-se, por bastante oportuno, que se mantem no STF, em decisões mais recentes, a convicção de que as contribuições previdenciárias possuem



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

natureza tributária e, portanto, se sujeitam ao regime jurídico-tributário:

DECISÃO: Trata-se de agravo cujo objeto é a decisão que inadmitiu recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado (eDOC 61, p. 2):

“Servidor Público Municipal. Reintegração. Dever da Administração de efetuar os recolhimentos tributários devidos à Fundação Pública de Previdência local. Sentença mantida. Recurso desprovido.”

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal, aponta-se ofensa ao art. 146, III, b, do texto constitucional.

Nas razões do recurso, sustenta-se, em síntese, a inconstitucionalidade da adoção do prazo trintenário previsto na Lei 6.830/1980 para cobrança de contribuição previdenciária, tendo em conta se tratar de matéria reservada a lei complementar, devendo-se aplicar o prazo quinquenal previsto no art. 174 do CTN, norma recepcionada como lei complementar.

É o relatório. Decido.

A irrisignação merece prosperar. Constatase que o acórdão recorrido destoa da jurisprudência desta Corte segundo a qual a disciplina da prescrição e da decadência tributárias, inclusive em relação as contribuições previdenciárias, está reservada à lei complementar, tanto sob a Constituição pretérita (art. 18, § 1º, da CF de 1967/69) quanto sob a Constituição atual (art. 146, b, III, da CF de 1988).

Nesse sentido, transcrevo a ementa do julgamento de feito com repercussão geral reconhecida, qual seja, o RE 560.626, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, julgado pelo Pleno em 12.06.2008 e publicado no DJe 05.12.2008:

PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA TRIBUTÁRIAS. MATÉRIAS RESERVADAS A LEI COMPLEMENTAR. DISCIPLINA NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURIDADE SOCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 45 E 46 DA LEI 8.212/91 E DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º DO DECRETO-LEI 1.569/77. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO PROVIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

I. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA TRIBUTÁRIAS. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR. As normas relativas à prescrição e às decadências tributárias têm natureza de normas gerais de direito tributário, cuja disciplina é reservada a lei complementar, tanto sob a Constituição pretérita (art. 18, § 1º, da CF de 1967/69) quanto sob a Constituição atual (art. 146, III, b, da CF de 1988). Interpretação que preserva a força normativa da Constituição, que prevê disciplina



homogênea, em âmbito nacional, da prescrição, decadência, obrigação e crédito tributários. Permitir regulação distinta sobre esses temas, pelos diversos entes da federação, implicaria prejuízo à vedação de tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente e à segurança jurídica.

II. DISCIPLINA PREVISTA NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. O Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), promulgado como lei ordinária e recebido como lei complementar pelas Constituições de 1967/69 e 1988, disciplina a prescrição e a decadência tributárias.

III. NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES. As contribuições, inclusive as previdenciárias, têm natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição. Interpretação do art. 149 da CF de 1988. Precedentes. Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do art. 21, §2º, do RISTF, para afastar a aplicação do prazo previsto no art. 2º, § 9º, da Lei 6.830/1980 e reconhecer a prescrição do crédito discutido nos autos, nos termos do art. 174 do CTN. (ARE 1.386.496 SP, Relator(a): Edson Fachin, julgado em 22/06/2022, publicado em 23/06/2022) - (negritos acrescidos).

Com relação à decadência aplicável às contribuições previdenciárias, em se tratando de tributo sujeito a lançamento por homologação, o prazo decadencial para constituição do crédito tributário conta-se, em princípio, da ocorrência do fato gerador, nos termos do art. 150, § 4º, do CTN.<sup>30</sup>

Acaso não tenha havido nenhum recolhimento de contribuição patronal, o termo *a quo* do prazo decadencial passa a ser o primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado, conforme art.

---

<sup>30</sup> “Art. 150. O lançamento por homologação, que ocorre quanto aos tributos cuja legislação atribua ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa, opera-se pelo ato em que a referida autoridade, tomando conhecimento da atividade assim exercida pelo obrigado, expressamente a homologa.

.....  
§ 4º Se a lei não fixar prazo a homologação, será ele de cinco anos, a contar da ocorrência do fato gerador; expirado esse prazo sem que a Fazenda Pública se tenha pronunciado, considera-se homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação.”



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

173, I, do CTN.<sup>31</sup>

Já no que diz respeito à prescrição, a ação para cobrança do crédito tributário sujeita-se à prescrição quinquenal, contada da data de sua constituição definitiva, conforme previsto no art. 174 do CTN<sup>32</sup>; já o ressarcimento de contribuições previdenciárias recolhidas a maior sujeita-se à prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/32, contada, retroativamente, da data do pedido administrativo.

RESPOSTA: As contribuições previdenciárias possuem natureza tributária e, nessa medida, sujeitam-se ao regime jurídico-tributário, na esteira das disposições previstas no CTN e da jurisprudência do STF.

Referências: Parecer nº 316/2018-PGE, Parecer nº 000566/2020, Parecer nº 000322/2022 e Parecer nº 000018/2023.

9 – Continuando em relação à prescrição e decadência das contribuições previdenciárias (item 4), há a possibilidade de pagamento de contribuição previdência (patronal e servidor), mesmo que após o transcurso do prazo de decadência e prescrição em casos de cessão de servidor e licença sem remuneração antes das alterações promovidas na LC nº 039/2002 pela LC nº128/2020?

Reportando-se a casos de cessão e licença sem remuneração antes das alterações promovidas na LC estadual nº 039/2002 pela LC estadual nº 128/2020, o IGEPSS indaga se é possível o pagamento de contribuições previdenciárias (patronal e servidor) mesmo após o transcurso do prazo de decadência e prescrição. A entidade consulente pretende saber, pois, se, não

---

<sup>31</sup> “Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados:

I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado;”

.....”

<sup>32</sup> “Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.”



tendo havido recolhimento de contribuições previdenciárias (patronal e servidor) durante período de cessão e licença sem remuneração antes da LC estadual nº 128/2020, é possível o seu pagamento mesmo que escoados os prazos de decadência e prescrição.

O recolhimento das contribuições previdenciárias em casos de cessão e licença sem remuneração passou a ser substancialmente regrado na legislação previdenciária estadual a partir das alterações realizadas na LC estadual nº 039/2002 pela LC estadual nº 128/2020, destacando-se, no que interessa à presente questão, as seguintes previsões:

- a) em caso de cessão, o cálculo da contribuição previdenciária tomará por base a remuneração do cargo efetivo de que o servidor for titular (art. 91-A, *caput*);<sup>33</sup>
- b) sendo do cessionário o ônus do pagamento da remuneração ou subsídio, será também dele a responsabilidade pelo desconto da contribuição do servidor, pelo custeio da contribuição patronal e pelo repasse dessas contribuições ao IGEPPS (art. 91-B);
- c) permanecendo com o cedente o ônus da cessão, a este competirá o recolhimento e o repasse das contribuições do servidor e patronal ao IGEPPS (art. 91-C);
- d) em caso de licença sem remuneração, o segurado deverá seguir contribuindo para o RPPS, incumbindo-lhe, inclusive, a contribuição patronal (art. 92-A, *caput*), sob pena de: 1) não recolhidas no mínimo três contribuições previdenciárias, consecutivas ou não, por responsabilidade comprovada do segurado, restar suspenso o exercício dos direitos previdenciários e possibilitada a inscrição do débito em dívida ativa (art. 92-A, § 2º); 2) não ser computado o tempo em questão como tempo de contribuição para fins de aposentadoria (art. 92-A, § 3º);
- e) ao final da licença sem remuneração, o servidor deverá, no prazo de até 90 (noventa) dias, apresentar ao órgão de origem a Certidão de Situação

---

<sup>33</sup> O art. 91-A, *caput*, assim como os arts. 91-B e 91-C, referidos nos itens b e c a seguir, foram alterados pela LC estadual nº 142/2021 apenas para deles excluir-se a referência aos militares.



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

Previdenciária (CSP) e, se houver débito previdenciário, autorizar o desconto da dívida em folha (art. 92-A, § 4º).

O presente questionamento se refere a período anterior à LC estadual nº 128/2020, pelo que importa observar, para além da disciplina atual da legislação previdenciária estadual, a disciplina então aplicável.

Quanto à cessão, somente a partir do Decreto estadual nº 1.960, de 18 de janeiro de 2018, a regulamentação estadual passou a contemplar regra expressa sobre o recolhimento das contribuições previdenciárias, imputando-o ao cessionário, na cessão sem ônus para o cedente (art. 5º). Àquela altura, o ônus da cessão poderia ser tanto do cedente quanto do cessionário e, se fosse do cessionário, a este caberia recolher as contribuições previdenciárias.<sup>34</sup>

Não obstante, já havia, mesmo antes da LC estadual nº 128/2020, o dever de recolher contribuições previdenciárias durante a cessão, atribuível ao

---

<sup>34</sup> O Decreto estadual nº 648, de 17 de janeiro de 2013, primeira norma regulamentadora da cessão do servidor público estadual, nada dispôs sobre contribuição previdenciária. A norma foi revogada pelo Decreto estadual nº 1.960/2018. Já o Decreto estadual nº 1.960/2018 foi revogado pelo Decreto estadual nº 795, de 29 de maio de 2020 (editado após o advento da LC estadual nº 128/2020), o qual passou a dispor que a cessão será sempre com ônus para o cessionário, sendo sempre deste, portanto, o dever de recolher a contribuição previdenciária ao IGEPPS:

“Art. 6º A cessão de servidor estadual será com ônus para o cessionário, que pagará diretamente a remuneração do servidor cedido, acrescida das seguintes parcelas:

I - contribuição previdenciária, a ser recolhida junto ao Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Pará, observados os arts. 91-A e 91-B da Lei Complementar Estadual nº 039, de 09 de janeiro de 2002;

II - contribuição assistencial, a ser recolhida junto ao Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Pará, caso o servidor tenha aderido ao Plano PAS.

§ 1º Compete ao órgão ou entidade cessionária acompanhar a frequência do servidor durante o período da cessão e informar ao órgão ou entidade cedente a ocorrência de faltas não justificadas ou em desacordo com a legislação vigente.

§ 2º O cessionário deverá remeter ao cedente, no mês subsequente à realização do pagamento do servidor cedido, os comprovantes de frequência, atestados pela chefia imediata, e de pagamento da remuneração e das contribuições previstas neste artigo.” (negritos acrescidos)

Vale lembrar o teor da lei estatutária estadual:

“Art. 31. O servidor no exercício de cargo de provimento efetivo, mediante a sua concordância poderá ser colocado à disposição de qualquer órgão da administração direta ou indireta, da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios, com ou sem ônus para o Estado do Pará, desde que observada a reciprocidade.” (negritos acrescidos)



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

cedente ou ao cessionário conforme o ônus da cessão.<sup>35</sup>

Questão que se põe é saber se o servidor pode ser prejudicado pelo descumprimento desse dever pelo Poder Público. A resposta é negativa, conforme pontuaram os Pareceres nº 566/2020 e 000018/2023, desta PGE. Deveras, se o Poder Público não cumpriu com seu dever de promover o recolhimento das contribuições previdenciárias durante o período de cessão, essa omissão não pode prejudicar o direito do servidor à aposentadoria.

Contudo, para que possa se valer do período de cessão como tempo de contribuição, o servidor, ainda que não possa mais ser compelido ao pagamento em razão da fluência dos prazos de decadência e prescrição, deve promover espontaneamente o pagamento das contribuições previdenciárias que lhe cabiam, cumprindo ao Poder Público, paralelamente, providenciar o pagamento da cota patronal.

A propósito, vale observar o quanto firmado no PARECER n. 00007/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU:

EMENTA: Parecer. Contribuição previdenciária patronal. Administração Pública. Mesmo extinta a obrigação tributária pela confusão, remanesce a obrigação financeira de o ente público repassar os valores devidos ao fundo previdenciário. Parecer PGFN/CAT nº 5/2019. Parecer SEI nº 135/2019/CAF/PGACFFS/PGFN-ME. Parecer SEI nº 8870/2021/ME. Parecer SEI nº 10345/2021/ME. Parecer nº 00021/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU.

(...)

17. Assim, sobre a natureza do pagamento das cotas patronais, mesmo que se refiram à obrigação extinta, o entendimento da PGFN, consolidado no Parecer SEI nº 8870/2021/ME, é no sentido de que o ente federativo deve repassar os valores devidos em face do não recolhimento das contribuições previdenciárias patronais.

---

<sup>35</sup> Nesse sentido, o Parecer nº 010044/2019, desta PGE, observou competir ao cessionário comprovar que efetivou o recolhimento das contribuições ao IGEPREV, não sendo suficiente declaração unilateral e genérica, bem como caber ao servidor proceder à apresentação de tais provas ao IGEPREV.



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

18. Ademais, esse assunto não foi objeto de análise desta CGU. Note-se, porém, que o Parecer nº 00021/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU afirmou, no seu item 16, que “ainda que possa haver a extinção da obrigação tributária relativa ao recolhimento da contribuição previdenciária pelo ente público pela confusão, permanece a responsabilidade do ente público quanto ao seu dever constitucional do caput do art. 40 de contribuir para a previdência dos seus servidores ativos, inativos e pensionistas, cabendo, também, ao ente público se responsabilizar pela cobertura de eventual déficit previdenciário, contribuindo, assim, com o devido aporte financeiro para a manutenção desse equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social”. Isso significa que há uma diferença entre a responsabilidade do ente no recolhimento da chamada cota patronal dos seus servidores e a responsabilidade pela cobertura de eventual déficit previdenciário, como muito bem esclarecido na transcrita Nota SEI nº 14/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME.

19. Nesse sentido, entende-se que merece atualização a conclusão do Parecer nº 00021/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, para que, conforme explicações técnicas e seguindo o entendimento consolidado pela PGFN, no Parecer SEI nº 8870/2021/ME, reste claro que remanesce a obrigação financeira do ente federativo de repassar os valores devidos em face do não recolhimento das contribuições previdenciárias patronais, observando-se a destinação da verba ao fundo previdenciário, uma vez que a respectiva verba serve para o equilíbrio atuarial do regime de previdência.

### 3. CONCLUSÃO

20. Por todo o exposto, opina-se pela remessa deste Parecer ao Senhor Consultor-Geral da União para que atualize a conclusão do Parecer nº 00021/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, no sentido de que seja esclarecido que remanesce a obrigação financeira do ente federativo de repassar os valores devidos em face do não recolhimento das contribuições previdenciárias patronais, observando-se a destinação da verba ao fundo previdenciário, uma vez que a respectiva verba serve para o equilíbrio atuarial do regime de previdência. (negritos acrescidos)





# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

Portanto, para a CGU/AGU, ainda que extinta a obrigação de recolher a contribuição previdenciária patronal, ao Poder Público segue responsável pelo repasse dos respectivos valores, em benefício do equilíbrio atuarial do regime de previdência.

A Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022, reforçou esse entendimento, reportando-se especificamente à prescrição e decadência:

Art. 7º O RPPS terá caráter contributivo e solidário, observada a exigência do equilíbrio financeiro e atuarial e o seguinte:

.....

§ 4º As contribuições e aportes do ente federativo e as transferências para cobertura das insuficiências financeiras do RPPS deverão abranger todos os poderes, órgãos e entidades que possuem segurados e beneficiários do regime.

§ 5º Extinta a obrigação tributária do ente federativo pela decadência ou prescrição ou, quando delegada a capacidade tributária, pela confusão, permanece a obrigação financeira do ente de respeitar a destinação dos respectivos valores ao RPPS, continuando exigíveis as contribuições e aportes previstos, em observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no caput do art. 40 da Constituição Federal. (negritos acrescidos)

Muito oportunas as observações a propósito tecidas por Bruno Sá Freire Martins:

Segundo Mazza a prescrição e a decadência são institutos que decorrem do princípio da segurança jurídica, atuando como mecanismos de estabilização de conflitos e consecução da paz social. Decadência tributária é a perda do direito de constituir o crédito tributário que ocorre se o fisco não exercê-lo dentro do prazo legal. Já a prescrição tributária consiste no prazo para que a Fazenda Pública ingresse em juízo com o objetivo de promover a cobrança do crédito



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

tributário devidamente constituído.

Partindo dos conceitos dos dois institutos é possível afirmar que a primeira extingue o direito ao crédito propriamente dito, enquanto que a segunda impede apenas a sua cobrança judicial.

Uma diferença sutil, mas significativa, é que, em tese, a primeira afasta a existência da dívida propriamente dita, enquanto que a segunda impede apenas a cobrança, mas não se constitui em óbice para o pagamento voluntário da mesma.

(...)

Assim, é possível afirmar que, uma vez ocorrida a decadência e/ou a prescrição dos créditos decorrentes da contribuição previdenciária patronal não paga dentro do prazo legal, o Ente Federado não será mais obrigado ao pagamento das mesmas.

Incluindo-se nessa conclusão tanto a contribuição patronal normal quanto a suplementar, à medida que ambas possuem a mesma natureza jurídica.

5 - Dever de financiar as insuficiências do regime próprio

Ocorre que a União emitiu o parecer 00007/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU, assim ementado:

(...)

De forma que a obrigação imposta pelo § 1º do art. 2º da lei 9.717/98 de os Entes Federados custearem as insuficiências financeiras de seus regimes próprios, a partir da Emenda Constitucional 103/19 abarca tanto os déficits financeiros na folha de pagamentos quanto o passivo atuarial.

Motivo pelo qual, mesmo que ocorra a prescrição e/ou decadência dos créditos tributários oriundos da contribuição patronal normal e/ou suplementar, persiste o dever legal dos Entes financiarem o regime próprio na busca de seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Assim sendo, estes continuam a ter a obrigação de proporcionar aos regimes próprios os recursos necessários ao financiamento tanto das insuficiências financeiras que existirem na folha de pagamentos quanto do passivo atuarial do regime, persistindo, portanto, o dever legal e constitucional de custear tais encargos financeiros.

Por outro lado, naqueles casos onde restar evidenciado a inexistência de déficit financeiro e passivo atuarial há de se reconhecer a extinção do crédito tributário decorrente das contribuições patronais prescritas



ou que foram atingidas pela decadência, ante a inexistência de insuficiência a ser suportada pelo Ente Federado.

#### 6 - Conclusão

Assim, há de se concluir que ainda que ocorra a decadência ou prescrição das contribuições patronais, subsiste o dever do Ente Federado de promover o aporte de recursos com o objetivo de proporcionar o equilíbrio atuarial e financeiro de seu regime próprio, salvo naqueles casos onde não haja passivo atuarial ou déficit financeiro na folha de pagamento dos benefícios. (negritos acrescidos)<sup>36</sup>

Considerando todo esse contexto, é de se concluir, mesmo após o transcurso dos prazos de decadência e prescrição, é possível o pagamento das contribuições previdenciárias (patronal e servidor) não recolhidas durante a cessão. Com efeito, para valer-se do período de cessão como tempo de contribuição, o servidor, ainda que não possa mais ser compelido ao recolhimento das contribuições previdenciárias em razão da fluência dos prazos de decadência e prescrição, deve promover o seu pagamento espontâneo, cumprindo ao Poder Público, paralelamente, providenciar o pagamento da cota patronal.

Já quanto à licença sem remuneração, cumpre rememorar as seguintes conclusões extraídas pelo Parecer nº 000152/2022-PGE quanto ao regramento atual da LC estadual nº 039/2002:

1 - Não existe, para o servidor em gozo de licença sem remuneração, faculdade de recolher a contribuição previdenciária. Trata-se de recolhimento obrigatório.

2 - O servidor não pode solicitar o pagamento das contribuições previdenciárias excluindo a patronal, eis que a "contribuição devida", nos termos da lei, abrange a contribuição patronal.

3 - A obrigatoriedade de o servidor em gozo de licença sem

---

<sup>36</sup> <https://www.migalhas.com.br/depeso/362725/prescricao-e-decadencia-das-contribuicoes-previdenciarias-patronais>



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

remuneração recolher também a contribuição patronal já foi avaliada quando da elaboração do Projeto de Lei de iniciativa privativa do Poder Executivo que culminou na LC estadual nº 128/2020. O diploma legal reveste presunção de constitucionalidade e seu afastamento depende de revogação da lei ou declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário.

4 - O recolhimento da contribuição previdenciária patronal alcança apenas os militares estaduais que tenham iniciado ou venham a iniciar o gozo de licença sem remuneração após a instituição legal desse dever.<sup>37</sup>

Adiante, o IGEPPS noticiou demandas de servidores que iniciaram licença sem vencimentos em período anterior à alteração da LC estadual nº 39/2002 – isto é, quando o recolhimento ainda era opcional, conforme redação original do art. 92-A, *caput*<sup>38</sup> –, com término do afastamento já após a alteração do dispositivo pela LC estadual nº 128/2020<sup>39</sup>, os quais desejam realizar o pagamento, de forma voluntária, das referidas parcelas, de modo a se beneficiarem no cômputo geral de suas contribuições. Por meio do Parecer nº 000410/2023, esta PGE sacou, a propósito, as seguintes conclusões:

---

<sup>37</sup> Decisões monocráticas proferidas por alguns Ministros do STF tem entendido que “impor ao servidor o encargo de recolher a contribuição patronal revela nítido caráter confiscatório, além de ferir o princípio da capacidade contributiva, porquanto submete o contribuinte a um ônus tributário não previsto pelo regime previdenciário próprio estabelecido pela Constituição” e que, portanto, “obrigar o servidor afastado sem remuneração a recolher a contribuição previdenciária patronal não encontra fundamento no texto da Carta” (RE 1069234 / MG - MINAS GERAIS, Relator Min. ROBERTO BARROSO). No mesmo sentido, veja-se o RE 1214138 / MG, Relator Min. ANDRÉ MENDONÇA.

<sup>38</sup> “Art. 92-A. Será assegurada ao servidor afastado sem remuneração, para efeito de apuração de tempo de contribuição ao Regime de Previdência Estadual, a opção de promover o recolhimento mensal da respectiva contribuição.” ([Incluído pela Lei Complementar nº 049, de 2005](#))

<sup>39</sup> “Art. 92-A. O segurado em gozo de licença sem remuneração contribuirá para o regime próprio de previdência social do Estado do Pará durante o período de afastamento, recolhendo a contribuição, inclusive a patronal, diretamente ao IGEPREV, por meio de documento próprio de arrecadação.” ([Redação dada pela Lei Complementar nº 128, de 2020](#))



- 1) Para os servidores que já se encontravam em gozo de período de licença sem vencimentos quando da entrada em vigor da LC n. 128/2020, em 14/01/2020, permanecem facultativos os recolhimentos das contribuições previdenciárias, podendo ser efetuados a qualquer tempo;
- 2) Estão sujeitos ao recolhimento obrigatório das contribuições previdenciárias apenas os servidores que tenham iniciado ou venham a iniciar o gozo de licença sem remuneração após a entrada em vigor da LC n. 128/2020, em 14/01/2020. (negritos acrescidos)

Percebe-se, pois, que, só a partir da LC estadual nº 128/2020, os servidores em gozo de licença sem remuneração foram submetidos ao dever de seguir contribuindo para o RPPS - incumbindo-lhe, inclusive, a contribuição patronal (art. 92-A, *caput*) -, preservando-se o caráter facultativo das contribuições aos servidores que iniciaram o gozo de licença sem remuneração antes das alterações procedidas pela LC estadual nº 128/2020. Naquele tempo, os servidores em gozo de licença sem remuneração recolhiam contribuição previdenciária apenas se quisessem aproveitar o tempo de contribuição, caso em que, aí sim, surgia para o Poder Público o dever de recolher a contribuição patronal.<sup>40</sup>

Considerado esse contexto, não se vislumbra qualquer óbice jurídico ao recolhimento espontâneo das contribuições previdenciárias (servidor e patronal) devidas durante licença sem remuneração, mesmo escoados os prazos de decadência e prescrição. Nesse caso, uma vez que o servidor decida pelo recolhimento de sua cota, ao Poder Público cumpre providenciar o recolhimento da cota patronal, uma vez que, repise-se, não havia, naquele tempo (antes da LC estadual nº 128/2020), o dever legal de o servidor licenciado recolher também a contribuição patronal.

Destarte, o servidor em gozo de licença sem remuneração antes da LC

---

<sup>40</sup> Lembra-se que, no durante o período de cessão, o Poder Público tem sempre o dever de recolher as contribuições previdenciárias - não dependendo de opção do servidor pelo recolhimento da sua parte, como se verifica na licença sem remuneração.



estadual nº 128/2020, para que possa se valer desse período como tempo de contribuição, pode, a qualquer momento, realizar o pagamento espontâneo das contribuições previdenciárias que lhe cabiam, cumprindo ao Poder Público, paralelamente, providenciar o pagamento da cota patronal.

RESPOSTA: Sim, é possível, em casos de cessão e licença sem remuneração antes das alterações promovidas na LC nº 039/2002 pela LC nº 128/2020, o pagamento de contribuição previdenciária (patronal e servidor), mesmo após o transcurso dos prazos de decadência e prescrição.<sup>41</sup>

10 – Levando em conta a possibilidade de revisão dos proventos de aposentadoria e pensão, caso haja necessidade de retificação nas orientações jurídicas e práticas adotadas pela Autarquia na resolução das situações levantadas, qual o marco temporal para a adoção do novo entendimento a ser emanado por essa PGE? Deverá haver modulação dos efeitos das novas orientações?

O IGEPPS indaga acerca da modulação dos efeitos de novas orientações jurídicas e práticas adotadas pela Administração, as quais podem ser incompatíveis com proventos de aposentadoria e pensão já concedidos pela Administração, surgindo, então, dúvida quanto à manutenção ou revisão dos benefícios.

Mesmo sem ter feito referência a qualquer dispositivo legal, a questão mantém clara relação com o quanto previsto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)<sup>42</sup>:

---

<sup>41</sup> Nos casos de licença sem remuneração, nem se põem, a rigor, a decadência e a prescrição, pois antes da LC estadual nº 128/2020 era facultativo, repise-se, o recolhimento das contribuições previdenciárias.

<sup>42</sup> Como se sabe, foram incluídas na LINDB, pela Lei nº 13.655/2018, uma série de “disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”, consoante ementa do referido diploma legal (arts. 20 a 29).



Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) - (negritos e grifos acrescidos)

Como se sabe, ainda que violadores da ordem jurídica, os atos podem ter sido praticados em consonância com “orientação geral” vigente à época de sua produção, sendo exatamente deles que trata a presente questão. O que se pretende saber, afinal, é se, sobrevindo nova “orientação geral”, a Administração estaria autorizada a rever os atos praticados consoante “orientação geral” anterior.

É exatamente sobre isso que trata o artigo 24 da LINDB, cuja adequada compreensão perpassa, necessariamente, por essas “orientações gerais” - assim consideradas “as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”.

Atente-se, de início, às precisas considerações de Carlos Ari Sunfeld:

Outro passo importante para trazer estabilidade à atuação dos gestores públicos e às relações travadas entre a Administração e os particulares é proteger a validade dos atos estatais em face de mudanças de orientações dos órgãos públicos. Interpretação nova não pode prejudicar atos anteriormente praticados (art. 24).



Já era tempo de, em matéria de invalidade, superar a simplificação, a legalidade do senso comum. Em um artigo seminal de 1987, a respeito do assunto, Almiro do Couto e Silva investiu contra um desses sentidos comuns, “a fria e mecânica aplicação da lei”, mostrando porque, para fins de preservação de atos, deveria ceder espaço à proteção da confiança legítima. Esta doutrina inspira vários artigos da LINDB, entre os quais os arts. 21, 23 e 24.

O art. 24 reconhece que interpretações são normas – que podem, então, ser revogadas, desde que sem efeito retroativo. Seu tema, portanto, é a vigência no tempo das interpretações do Direito (desde sua edição, em 1942, a LINDB cuidava de vigência normativa, embora em outros termos, pois se limitava à vigência dos diplomas legais em si). Em coerência com a doutrina, hoje popularizada, da “modulação de efeitos”, o art. 24 preserva as “situações plenamente constituídas”, em certos casos de revisão de atos na esfera judicial, controladora ou administrativa. A novidade é a adoção de critérios mais claros para identificar as situações a serem protegidas. Faz sentido e é útil. (negritos acrescidos)<sup>43</sup>

Em outra passagem, aduz o renomado administrativista:

A LINDB foi ampliada pela Lei nº 13.655, de 2018. Entre suas novidades, está o dispositivo que reafirma e desdobra princípio segundo o qual interpretações alteradas não podem ser aplicadas retroativamente a fatos jurídicos perfeitos. A LINDB também passou a assegurar que as orientações gerais e interpretações públicas estabelecidas sejam levadas em conta para o fim específico de preservar situações plenamente constituídas sob sua égide.

(...)

A previsão do art. 24 é consequência direta da diretriz de irretroatividade de lei nova, prevista no art. 6º da LINDB desde sua redação original. Se nova lei deve produzir efeitos para o futuro, nova

---

<sup>43</sup> Direito Administrativo – O novo olhar da LINDB. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 52-53.





orientação geral sobre a interpretação de normas jurídicas, que venha a ser adotada pela Administração Pública, pelo Judiciário ou por órgãos de controle, também precisa respeitar o já constituído. É a proteção do “fato jurídico perfeito”. (negritos acrescentados)<sup>44</sup>

Portanto, tais “orientações gerais” são tidas como verdadeiras normas, as quais podem ser alteradas, mas não aplicadas retroativamente, o que violaria de modo inaceitável a segurança jurídica.

Tal como bem observado por Jacintho Arruda Câmara, em valioso estudo sobre o dispositivo legal em comento, “a LINDB procurou definir o critério de aferição de validade dos atos administrativos, impondo como parâmetro “as orientações gerais da época”, de modo a vedar a anulação desses atos “com base em mudança posterior de orientação geral”<sup>45</sup>. Após registrar que um dos pontos que enseja maior dúvida quanto à aplicação da regra é a determinação do que seja “orientação geral”, o autor afirma:

(...) A lei não pretendeu evitar a revisão dos atos administrativos em qualquer situação. Para que incida a vedação à anulação das deliberações administrativas será necessário que haja, de fato, mudança em algo considerado como “orientação geral” pela sociedade.

(...)

Não vejo como, em abstrato, sem as peculiaridades de um caso concreto, oferecer respostas adequadas a esse tipo de dúvida. Como diretriz, o que o dispositivo oferece é apenas a indicação de que, concretamente, será legítimo perquirir diversas fontes por meio das quais a sociedade tenha extraído uma “orientação geral” a respeito da forma correta de se aplicar certa norma de direito público. Haverá, contudo, algum ônus demonstrativo quanto à existência de “orientação geral” em relação aos variados temas.

Para minorar essa dificuldade, ganha importância o dever geral

---

<sup>44</sup> Ob. cit, p. 120-122.

<sup>45</sup> Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 113-134, nov. 2018.



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

atribuído à Administração Pública pelo art. 30 da LINDB, de “atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”. Acredito ter sido esta a fórmula indicada pela própria LINDB para evitar incertezas: a formalização das “orientações gerais” vigentes pela própria Administração Pública.<sup>46</sup>

Destarte, o dispositivo legal não alcança qualquer ato violador da legalidade, mas se volta, especificamente, a atos plenamente constituídos com base em “orientações gerais da época”, vale dizer, a atos baseados em “orientações gerais” que foram posteriormente modificadas. Quer isso dizer que os atos que violam a legalidade sem qualquer base em “orientação geral” da época ficam sujeitos à invalidação, observado o devido processo legal.

Ademais, como bem salientado pelo autor, a existência dessas “orientações gerais” deve ser avaliada no caso concreto, a partir das diretrizes fornecidas pela LINDB no parágrafo único do art. 24 e no art. 30.<sup>47</sup>

Não é demais observar que tais “orientações gerais” indubitavelmente potencializam a presunção de legitimidade do ato, o que justifica a previsão legal em prol de sua estabilização.

A diretriz legal tem, inclusive, norteado análises desta PGE, destacando-se o Parecer nº 000827/2023, no qual se interpretou, à luz do art. 24 da LINDB, nova “orientação geral” dada à Administração acerca da averbação do tempo de serviço prestado às empresas públicas e sociedades de economia mista para fins de Adicional por Tempo de Serviço (ATS). Vale transcrever a seguinte passagem da peça opinativa:

---

<sup>46</sup> Ob. cit.

<sup>47</sup> “Art 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.”

Atos praticados, p.ex., com base em Orientações Jurídicas expedidas por esta PGE não podem ser invalidados em caso de nova “orientação geral”.



Como se sabe, a averbação do tempo de serviço em questão, realizada até 15/07/2014, tomava por base entendimento então prevalecente nos Tribunais Superiores, conforme evidenciado no Parecer nº 044/2003-PGE.

Ocorre que, por ocasião do Prejulgado nº 21, o TCE/PA, considerando julgados mais recentes das Cortes Superiores, entendeu que tal averbação não tem base legal, alterando, então, a orientação geral sobre a matéria.

Como visto, por meio da Resolução nº 19.276, o TCE/PA aplicou à questão a técnica da modulação dos efeitos, “tendo como marco regulatório o dia 15/07/2014, data do Parecer nº 044/2014 da Procuradoria Geral do Estado - PGE/PA, a partir daí se deixa de considerar tempo de serviço prestado às empresas públicas e sociedades de economia mista para fins de Adicional por Tempo de Serviço”. Vale dizer: a Corte de Contas Estadual decidiu preservar as averbações ocorridas até o dia 15/07/2014, data do Parecer nº 044/2014-PGE.

Assim procedendo, o TCE/PA agiu em perfeita sintonia com diretriz firmada pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), por ocasião das alterações nela realizadas pela Lei nº 13.655/2018 - voltadas, em seu conjunto, à proteção da segurança jurídica:

(...) (negritos pertencentes ao original)

Nesse caso, houve modulação de efeitos, preservando-se os atos praticados até determinada data e aplicando-se somente daí em diante a nova “orientação geral”.

Tomando em conta esse cenário, o IGEPPS, diante de nova “orientação geral” acerca dos benefícios previdenciários, deverá, com respaldo no art. 24 da LINDB, preservar as situações plenamente constituídas conforme “orientação geral” então vigente, assim reconhecida pela Administração, fazendo incidir a nova orientação geral, a partir da data em que firmada, apenas sobre futuros benefícios previdenciários.



Em reforço a essa diretriz, vale atentar, uma vez mais, às escuras observações de Jacintho Arruda Câmara:

O dispositivo em comento - o art. 24 da LINDB - segue a mesma diretriz, que busca a preservação das decisões administrativas como meio de assegurar a estabilização de relações jurídicas e assim proteger a segurança jurídica. Nesse ponto a lei cristaliza um verdadeiro vetor para a aferição da validade de atos administrativos em geral. A regra, em suma, impede que seja decretada a invalidade de deliberação administrativa que tenha sido tomada com base na interpretação geral vigente à época da produção do ato. A nova lei determinou que o entendimento sobre a correta interpretação do Direito vigente pode mudar, mas eventual nova leitura não poderá ser usada como referência para anular decisões administrativas já consolidadas.

(...)

O dispositivo em análise determina que novo entendimento geral não deve retroagir e impõe consequência relevante para as situações em que ele venha a colidir com decisão administrativa já consumada. Em síntese, o art. 24 impede que decisão administrativa seja anulada (invalidada, na linguagem adotada pela lei) com fundamento em nova interpretação geral. Dito de outro modo: a LINDB passou a reconhecer que a decisão administrativa proferida em conformidade com o entendimento jurídico geral adotado em sua época deve ser considerada válida mesmo que, no futuro, a interpretação sobre o Direito vigente mude, e ela se mostre contrária ao novo padrão de orientação jurídica. (negritos e grifos acrescidos)<sup>48</sup>

Por fim, resta averiguar se o art. 24 da LINDB alcança, para além das situações plenamente constituídas com ofensa à lei, também aquelas que violam o próprio Texto Constitucional, impedindo sua invalidação.

A resposta é positiva. Com efeito, o critério utilizado pelo art. 24 da LINDB para preservação de atos viciados é o de que tenham sido expedidos com base em "orientações gerais da época", pouco importando se tais "orientações gerais" vem a ser consideradas ilegais ou inconstitucionais. O que se pretende é impedir a invalidação de atos exarados com base em "orientações

---

<sup>48</sup> Art. 24 da LINDB Irretroatividade de nova orientação geral para anular decisões administrativas. In: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77652/74315>



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

gerais da época", as quais devem ser expedidas com máxima cautela, exatamente pelo elevado grau de confiança que despertam. Sendo assim, ainda que nova "orientação geral" reconheça ter a "orientação geral" anterior incidido em violação direta ao Texto Constitucional, cumpre reconhecer a estabilização das situações plenamente constituídas, modulando-se os efeitos da nova "orientação geral" apenas para casos futuros.

Essa a interpretação mais consentânea com a preservação da segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, tão almejadas pela LINDB.

RESPOSTA: O art. 24 da LINDB determina que os atos plenamente constituídos conforme "orientação geral" vigente à época de sua produção não podem ser afetados por nova "orientação geral", a qual deve incidir, a partir da data em que firmada, apenas sobre os atos futuros. Já os atos que violam a legalidade sem qualquer relação com "orientação geral" vigente à época de sua produção ficam sujeitos à invalidação, observado o devido processo legal.

### 3 CONCLUSÃO

Seguem as respostas extraídas em cada questão submetida pelo IGEPPS, lembrando que as questões 1 e 2 foram analisadas conjuntamente:

1 - Na ausência de regulamentação sobre prescrição e decadência na legislação previdenciária estadual em relação aos valores recebidos a maior pelos segurados (aposentados e pensionistas) por erro material e operacional e a possibilidade de restituição por parte da administração (item 1), é recomendável ao IGEPPS a aplicação subsidiária da Instrução Normativa nº INSS/PRESS Nº 128/2022 e Lei nº 8.213/91 e Decreto nº 3.048/99, em relação a tais prazos, com



base no art. 92 da LC nº039/2002?

2 – Igualmente, em relação aos valores recebidos a maior pelos segurados (aposentados e pensionistas) por erro material e operacional e a possibilidade de restituição por parte da administração (item 1), deve-se considerar afastada a decadência de que trata o art. 54 da Lei 9.784/1999 e/ou o art. 67 da lei nº 8.972/2020 a prática de qualquer medida da autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato?

RESPOSTA:

- Acerca dos pagamentos indevidos em benefícios previdenciários, por erro material ou operacional da Administração, e decadência:

a) os pagamentos indevidos aos segurados, derivados de erro material ou operacional da Administração, estão sujeitos à decadência, nos termos da lei (art. 44-B, da LC estadual nº 039/2002);

b) não constando das normas estaduais (Lei estadual nº 8.972/2020 e LC estadual nº 039/2002) que se considera exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato, tem-se que, no âmbito do Estado, não se interrompe o prazo decadencial, devendo consumir-se a anulação do ato dentro de (05) cinco anos;

c) a decadência para a Administração anular atos dos quais derivam pagamentos indevidos por erro seu teve repercussão geral declarada pelo STF (Tema nº 1276), podendo ser necessário à Administração Estadual, a depender do resultado do julgamento, mudar seu entendimento jurídico sobre a questão, de modo a afastar a decadência nos casos de pagamentos indevidos por erro seu, ocasião em que deverá ser observada, ainda, eventual modulação de efeitos firmada pelo Pretório Excelso.

- Acerca da restituição de valores pagos indevidamente em benefícios previdenciários, por erro material ou operacional da



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

Administração:

- a) as teses firmadas pelo STJ nos Temas Repetitivos nºs 979 e 1.009 promoveram a inversão do ônus da prova, que é agora do beneficiário/servidor: instado a promover a restituição dos valores indevidamente percebidos, cumpre-lhe, para livrar-se desse ônus, comprovar que não tinha meios para identificar a existência do erro;
- b) a Administração pode entender, por sua conta, caracterizada a boa-fé do beneficiário, desde que, por óbvio, o faça motivadamente;
- c) da ausência de boa-fé não decorre, automaticamente, o reconhecimento de má-fé;
- d) por força do art. 92 da LC estadual nº 039/2002, o regramento jurídico a ser observado pelo IGEPPS com relação ao prazo para obter a restituição de valores pagos indevidamente em benefícios, por erro material e operacional, é, de fato, o mesmo aplicável no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, isto é, 5 (cinco) anos, contados da data do pagamento indevido, conforme previsto na IN PRES/INSS nº 128/2022 (art. 595, caput);
- e) mesmo nos casos de comprovada má-fé, entende-se recomendável que a Administração siga o entendimento a propósito prevalecente no STJ, aplicando a prescrição quinquenal;
- f) à Administração é dado, diante de pagamento a maior do benefício previdenciário por erro material ou operacional seu, proceder ao desconto parcelado dos valores pagos indevidamente – observado, em cada parcela, o limite máximo correspondente a 30% (trinta por cento) do valor do benefício em manutenção – independentemente de autorização do beneficiário, desde que observado o devido processo legal (contraditório e ampla defesa).

Referências: Parecer nº 000362/2018-PGE, Parecer nº 000123/2020, Parecer nº 000094/2021 e Parecer nº 000800/2023.



3 – Sobre o prazo para efetuar o desconto, por parte da Administração, dos valores pagos a título de pensão por morte nos contracheques dos beneficiários em razão de habilitação de novos pensionistas (item 1.1), ratifica-se ou retifica-se a orientação sobre a aplicação dos arts. 41, 42 e 43 da LC nº 039/2002; art. 67 da Lei Estadual nº 8.792/2020; art. 625 da IN INSS/PRESS Nº 128/2022 e art. 105 do Decreto nº 3.048/99, alterado pelo Decreto nº 10.410/20?

RESPOSTA:

Se a Administração realiza o pagamento em favor dos beneficiários regularmente habilitados, não se pode cogitar de erro material ou operacional, pois o pagamento, nesse caso, ocorre de forma regular.

A habilitação tardia de novos beneficiários não significa que o pagamento vinha sendo realizado com erro pela Administração, mas, sim, que à Administração cumpre, doravante, realizar novo rateio do benefício, revendo as cotas-parte de cada beneficiário. Portanto, nesse caso não é cabível, ao menos em princípio, a restituição dos valores pagos aos beneficiários originais.

Só se pode cogitar de pagamento indevido aos beneficiários originais e, conseqüentemente, da restituição dos valores pagos indevidamente aos cofres públicos se demonstrado que os mesmos atuaram de comprovada má-fé, caso em que à Administração é dado proceder, respeitada a prescrição quinquenal, ao desconto parcelado dos valores pagos indevidamente – observado, em cada parcela, o limite máximo correspondente a 30% (trinta por cento) do valor do benefício em manutenção – independentemente de autorização do beneficiário, desde que observado o devido processo legal (contraditório e ampla defesa).





4 – Acerca do prazo para efetuar a correção de ato administrativo de incorporação de função/ cargo comissionado diferente do efetivamente exercido por ocasião da concessão de aposentadoria (item 1.2), deve ser observado o prazo decadencial de 5 (cinco) anos, de que goza a Administração Pública para rever e anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que o tornem ilegais é consagrado na lei nº 8.972/2020 em simetria na Lei nº 9.784/99 , sendo possível a incorporação do padrão que vinha sendo recebido antes da aposentadoria em vista da impossibilidade de alteração do ato concessório da vantagem, salvo no caso de comprovada má-fé?

RESPOSTA: Sendo detectadas pelo IGEPPS, por ocasião do processo de aposentadoria, incorporações ilegais de adicional pelo exercício de cargo em comissão/função gratificada, sua revisão fica sujeita ao regramento disposto no art. 67 da Lei estadual nº 8.972/2020 (LEPA).

Referência: Parecer nº 000800/2023.

5 – Em relação à revisão de benefícios previdenciário e de proteção sociais, tanto no que versam sobre as regras e requisitos de concessão como em percentuais ou parcelas remuneratórias, nos processos que não foram enviados para o Tribunal de Contas(item 2), sobre o benefício de reserva remunerada, ratifica-se ou retifica-se que este não está sujeito ao registro pelo TCE como o ato de reforma, consubstanciando-se em um ato simples, que decorre da vontade de um único órgão, iniciando-se o prazo decadencial quinquenal com a sua publicação?

RESPOSTA: Ratifica-se que, à luz do regramento estadual, os atos de transferência para a reserva remunerada não estão sujeitos a registro pelo TCE/PA, contando-se da data de sua publicação o prazo decadencial quinquenal para exercício da autotutela administrativa.



6 – Ainda em relação à revisão de benefícios previdenciário e de proteção sociais, tanto no que versam sobre as regras e requisitos de concessão como em percentuais ou parcelas remuneratórias, nos processos ainda pendentes de envio ao Tribunal de Contas(item 2), no caso de cancelamento e/ou revisão de atos que decorram efeitos favoráveis aos beneficiários, deveria ser observado o prazo decadencial quinquenal, tendo-se como termo inicial a data do ato, salvo os casos de má-fé e de atos com efeitos patrimoniais contínuos, quando a contagem iniciar-se-á do conhecimento do ato pela autoridade competente e da percepção do primeiro pagamento, respectivamente, nos termos dos art. 67 e parágrafos da Lei Estadual nº 8.792/2020?

RESPOSTA: Quando instado a analisar pleito de benefício previdenciário ou de proteção social, o IGEPPS, ao detectar o pagamento de vantagem ilegal ao servidor/militar estadual, fica sujeito à decadência quinquenal para revê-lo, contado esse prazo da percepção do primeiro pagamento, salvo comprovada má-fé, conforme art. 67 da Lei estadual nº 8.972/2020 (LEPA). Em se tratando de ofensa direta à Constituição, não há que se cogitar de decadência quinquenal, podendo a revisão do ato ocorrer a qualquer tempo.

Referência: Parecer nº 000800/2023.

7 - Em relação à revisão de benefícios previdenciário e de proteção sociais, tanto no que versam sobre as regras e requisitos de concessão como em percentuais ou parcelas remuneratórias, nos processos que já foram enviados para o Tribunal de Contas (item 2.1), tal ato de aposentadoria se configura como ato complexo ou composto? Qual o marco inicial para a contagem do prazo decadencial do exercício de autotutela do órgão previdenciário? Nas



situações flagrantemente inconstitucionais aplica-se o prazo decadencial para o exercício de autotutela da administração?

RESPOSTA: Os atos de aposentadoria, reforma e pensão são atos complexos, que só se aperfeiçoam com o julgamento pelo Tribunal de Contas. Assim sendo, conta-se do registro o prazo decadencial para a Administração rever a concessão do benefício, acaso discorde dos moldes em que concedido pela Corte de Contas. Os atos que implicam violação direta ao Texto Constitucional não estão sujeitos à decadência, podendo ser revistos a qualquer tempo. Em qualquer caso, já estando registrado o ato, à Administração cumpre submeter o ato de revisão à nova aprovação pela Corte de Contas, ressalvada a apreciação judicial (Súmula 6 do STF).

8 – Em relação à prescrição e decadência das contribuições previdenciárias (item 4), ratifica-se ou retifica-se o entendimento da Procuradoria do IGEPSS de que as contribuições previdenciárias possuem natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário e seus desdobramentos com base no Código Tributário Nacional e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal?

RESPOSTA: As contribuições previdenciárias possuem natureza tributária e, nessa medida, sujeitam-se ao regime jurídico-tributário, na esteira das disposições previstas no CTN e da jurisprudência do STF.

Referências: Parecer n° 316/2018-PGE, Parecer n° 000566/2020, Parecer n° 000322/2022 e Parecer n° 000018/2023.

9 – Continuando em relação à prescrição e decadência das contribuições previdenciárias (item 4), há a possibilidade de pagamento de contribuição previdência (patronal e servidor),



mesmo que após o transcurso do prazo de decadência e prescrição em casos de cessão de servidor e licença sem remuneração antes das alterações promovidas na LC nº 039/2002 pela LC nº128/2020?

RESPOSTA: Sim, é possível, em casos de cessão e licença sem remuneração antes das alterações promovidas na LC nº 039/2002 pela LC nº128/2020, o pagamento de contribuição previdenciária (patronal e servidor), mesmo após o transcurso dos prazos de decadência e prescrição.<sup>49</sup>

10 – Levando em conta a possibilidade de revisão dos proventos de aposentadoria e pensão, caso haja necessidade de retificação nas orientações jurídicas e práticas adotadas pela Autarquia na resolução das situações levantadas, qual o marco temporal para a adoção do novo entendimento a ser emanado por essa PGE? Deverá haver modulação dos efeitos das novas orientações?

RESPOSTA: O art. 24 da LINDB determina que os atos plenamente constituídos conforme “orientação geral” vigente à época de sua produção não podem ser afetados por nova “orientação geral”, a qual deve incidir, a partir da data em que firmada, apenas sobre os atos futuros. Já os atos que violam a legalidade sem qualquer relação com “orientação geral” vigente à época de sua produção ficam sujeitos à invalidação, observado o devido processo legal.

À consideração superior.

Belém, 28 de março de 2024.

---

<sup>49</sup> Nos casos de licença sem remuneração, nem se põem, a rigor, a decadência e a prescrição, pois antes da LC estadual nº 128/2020 era facultativo, repise-se, o recolhimento das contribuições previdenciárias.



# PGE

Procuradoria  
Consultiva

---

*(assinado eletronicamente)*

Mônica Martins Toscano Simões

Procuradora do Estado do Pará

Proposta de indexação:

Matéria previdenciária. Prescrição. Decadência. Benefícios previdenciários. Pagamentos indevidos. Erro material ou operacional da Administração. Restituição de valores. Habilitação tardia de novos beneficiários. Comprovada má-fé dos beneficiários originais. Pagamento de vantagens inconstitucionais/ilegais. Revisão. Atos de transferência para a reserva remunerada. Não sujeição a registro pelo TCE. Autotutela administrativa. Atos de aposentadoria, reforma e pensão. Atos complexos. Natureza tributária das contribuições previdenciárias. Cessão. Licença sem remuneração. Contribuição patronal. Nova orientação geral. Irretroatividade. Art. 24 da LINDB.



Processo nº 2023.02.213035 / 2023/1321059

Interessado: IGEPPS - Instituto de Gestão Previdenciária e de Proteção Social do Estado do Pa

Assunto: Prescrição

Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado,

Ratifico o Parecer Referencial exarado pela Procuradora titular, consolidando teses em torno do tema: prescrição e decadência em matéria previdenciária.

É como submeto à apreciação e aprovação de V. Ex<sup>a</sup>.

Em 08 de maio de 2024

*assinado eletronicamente*

Carla Nazaré Jorge Melém Souza

Procuradora-Chefe Consultiva



PGE

PROCURADORIA-GERAL  
DO ESTADO DO PARÁ

Gabinete do  
Procurador-Geral do Estado

---

Processo n. 2023.02.213035 / 2023/1321059  
Interessado IGEPPS - Instituto de Gestão Previdenciária e de Proteção Social  
do Estado do Pa  
Assunto Matéria Previdenciária: Prescrição e Decadência.

Sra. Procuradora-Chefe da Procuradoria Consultiva,

1. Trata-se de Parecer Referencial elaborado pela Procuradora do Estado Mônica Martins Toscano Simões acerca da aplicação dos institutos da prescrição e decadência em matéria previdenciária e seus desdobramentos em relação a concessão, revisão e cancelamento de benefícios previdenciários.
2. A peça foi devidamente ratificada pela r. Chefia.
3. Aprovo o Parecer Referencial n. 000006/2024.
4. Encaminho-lhe os autos para providências cabíveis na aprovação de Pareceres Referenciais.

Em 28 de maio de 2024.

*(assinado eletronicamente)*

ADRIANA FRANCO BORGES GOUVEIA  
Procuradora-Geral Adjunta Administrativa