

19/02/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
RECDO.(A/S) : **JOÃO DARCI RODRIGUES DE OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **AMARILDO MACIEL MARTINS E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO
SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF**
AM. CURIAE. : **SEÇÃO SINDICAL DE CONCÓRDIA DO SINDICATO
NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA
EDUCAÇÃO BÁSICA E PROFISSIONAL - SINASEFE**
AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DAS
AGÊNCIAS NACIONAIS DE REGULAÇÃO -
SINAGÊNCIAS**
ADV.(A/S) : **JOSÉ LUIS WAGNER**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO DE SINTICATOS DE TRABALHADORES
TÉCNICOS-ADMINISTRATIVOS EM INSTITUIÇÕES
PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR DO BRASIL -
FASUBRA/SINCIAL**
ADV.(A/S) : **CLAUDIO SANTOS DA SILVA**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DE
TRABALHADORES EM SAÚDE, TRABALHO,
PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - FENASPS**
ADV.(A/S) : **LUIS FERNANDO SILVA**
AM. CURIAE. : **SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS PROFESSORES
DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR
DO RIO GRANDE DO SUL - ADUFRGS/SINDICAL**
ADV.(A/S) : **EDUARDO UBALDO BARBOSA**
AM. CURIAE. : **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TC-
01752320032)**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TÉCNICOS DE
FISCALIZAÇÃO AGROPECUÁRIA - ANTEFFA**
ADV.(A/S) : **EDUARDO UBALDO BARBOSA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO
PREVIDENCIÁRIO - IBDP**

RE 636553 / RS

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, apreciando o tema 445 da repercussão geral, negar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto ora reajustado do Relator.

Brasília, 19 de fevereiro de 2020.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

RE 636553 / RS

Documento assinado digitalmente

10/10/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
RECDO.(A/S) : **JOÃO DARCI RODRIGUES DE OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **AMARILDO MACIEL MARTINS E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF**
AM. CURIAE. : **SEÇÃO SINDICAL DE CONCÓRDIA DO SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E PROFISSIONAL - SINASEFE**
AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DAS AGÊNCIAS NACIONAIS DE REGULAÇÃO - SINAGÊNCIAS**
ADV.(A/S) : **JOSÉ LUIS WAGNER**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO DE SINTICATOS DE TRABALHADORES TÉCNICOS-ADMINISTRATIVOS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR DO BRASIL - FASUBRA/SINCIAL**
ADV.(A/S) : **CLAUDIO SANTOS DA SILVA**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DE TRABALHADORES EM SAÚDE, TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - FENASPS**
ADV.(A/S) : **LUIS FERNANDO SILVA**
AM. CURIAE. : **SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS PROFESSORES DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DO RIO GRANDE DO SUL - ADUFRGS/SINDICAL**
ADV.(A/S) : **EDUARDO UBALDO BARBOSA**
AM. CURIAE. : **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TC-01752320032)**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TÉCNICOS DE FISCALIZAÇÃO AGROPECUÁRIA - ANTEFFA**
ADV.(A/S) : **EDUARDO UBALDO BARBOSA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO - IBDP**

RE 636553 / RS

ADV.(A/S)

: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de recurso extraordinário interposto com fundamento no art. 102, III, "a", da Constituição Federal em desfavor de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, cuja ementa transcrevo a seguir, no que interessa:

"ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. ATO ADMINISTRATIVO. REVOGAÇÃO. SÚMULA 473 DO STF. LIMITES. EFEITOS. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. PRECEDENTES DO STF. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99.

1. Embora se reconheça o poder-dever da Administração em anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, porquanto da inteira submissão da atuação administrativa ao princípio da legalidade, o certo é que essa prerrogativa precisa ser compatibilizada com outro princípio próprio do Estado Democrático de Direito, qual seja, o da segurança jurídica.

Mesmo considerando que a Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, tal prerrogativa somente pode ser levada a efeito no limite temporal insculpido no art. 54 da Lei n. 9.784/99. Ultrapassado o prazo decadencial da norma referida sem que o ato impugnado fosse expurgado do universo jurídico, prevalece a segurança jurídica em detrimento da legalidade da atuação administrativa.

(...)

Incide, pois, *in casu*, o disposto no art. 54 da Lei n. 9.784.

(...)

2. Agravo a que se nega provimento".

RE 636553 / RS

O recurso extraordinário apresenta preliminar formal e fundamentada de repercussão geral, na forma do Código de Processo Civil.

A União aponta violação aos arts. 5º, XXXV, LV; 37, *caput*; 71 e 74 do texto constitucional, ao argumento de que o ato de aposentadoria apenas se aperfeiçoa após a análise de legalidade por parte do Tribunal de Contas da União, não se sujeitando, dessa forma, ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99, tampouco à exigência de observância ao contraditório e à ampla defesa. Alega, para tanto, que:

“No caso em tela, a Administração Pública, posteriormente à referida concessão provisória da pensão, detectou irregularidade no valor deferido. De acordo com a Constituição Federal e a Lei n. 8.443/92, para a concessão de aposentadoria ou pensão de servidor público existe a necessidade de integração da vontade de vários órgãos para considerá-la perfectibilizada”. (eDOC 1, p. 242)

Assevera, ainda, que o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 deve ser contado a partir da publicação do ato do TCU, no qual analisada e julgada a legalidade da aposentadoria, uma vez que é a partir desse momento que a aposentação passa a ser considerada direito subjetivo do servidor.

Tendo em vista a relevância e repetitividade do tema, submeti os presentes autos à sistemática da repercussão geral (tema 445), para que fosse reafirmada a jurisprudência dominante da Corte sobre a matéria.

Na oportunidade, propus como reafirmação de jurisprudência a seguinte tese: “A Administração pode anular seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade ou inconstitucionalidade. Entretanto, caso o julgamento da legalidade da aposentadoria pelo TCU seja realizado após cinco anos contados da concessão do benefício, é necessária a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa para que seja preservada a segurança jurídica das relações”.

O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão

RE 636553 / RS

constitucional suscitada, mas, no mérito, deixou de reafirmar a jurisprudência dominante sobre a matéria.

Na ocasião, a Min. Ellen Gracie e o Min. Marco Aurélio, apesar de reconhecerem a repercussão geral do tema, rejeitaram a reafirmação da jurisprudência. A Min. Ellen Gracie, por divergir quanto ao termo inicial para contagem do prazo quinquenal; e o Min. Marco Aurélio, por entender inviável a reafirmação de jurisprudência por intermédio do Plenário Virtual.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo conhecimento e desprovimento do recurso extraordinário, em parecer ementado nos seguintes termos:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. APOSENTADORIA. APRECIÇÃO DE LEGALIDADE E REGISTRO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ATO ADMINISTRATIVO COMPOSTO. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99: APLICAÇÃO DOS EFEITOS DA DECADÊNCIA A CONTAR DA PUBLICAÇÃO DO ATO CONCESSIVO. EFEITO ATÍPICO PRELIMINAR OU PRODRÔMICO DO ATO DE APOSENTADORIA QUE IMPÕE A MANUTENÇÃO DOS SEUS EFEITOS QUANDO PRESENTES A BOA-FÉ, O LONGO TRANSCURSO DE TEMPO E A CONFIANÇA DO CIDADÃO NOS ATOS DO PODER PÚBLICO COMO PROJEÇÃO ÉTICO-JURÍDICA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. DECURSO DE MAIS DE CINCO ANOS DESDE O ATO CONCESSIVO: GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.

1. A aposentadoria, ainda que sujeita a registro pelo TCU, não constitui ato administrativo complexo. É que o conceito de ato administrativo complexo **pressupõe** a conjugação de vontades de órgãos diversos para a produção de um ato único ou de uma única finalidade administrativa. O TCU apenas aprecia a legalidade do ato concessivo (CF, art. 71, III). A vontade do TCU **não integra** o ato concessivo, que se consuma na esfera administrativa, não se conformando, portanto, à

RE 636553 / RS

concepção unitária de ato complexo.

2. O controle de legalidade exercido pelo TCU sobre os atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro, se dá sobre o ato já praticado pela autoridade administrativa competente, razão pela qual a aposentadoria se qualifica como **ato administrativo composto** e não complexo. Por se tratar de controle de legalidade *a posteriori* de ato administrativo acabado, não há que se falar em inoperância dos efeitos da decadência. Aplicação do prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 aos processos de contas que tenham por objeto a apreciação de legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão, a contar da data da publicação do ato de concessão inicial. **Doutrina e precedentes**

3. O efeito atípico preliminar ou prodrômico impõe a **manutenção dos** efeitos do ato de concessão inicial da aposentadoria, reforma e pensão, quando presentes a boa-fé do beneficiário e o longo decurso de tempo **entre o ato concessivo e a decisão da Corte de Contas, a evidenciar a** confiança dos cidadãos nos atos do Poder Público como projeção subjetiva do princípio da segurança jurídica.

4. A proteção da confiança, enquanto um **valor constitucional** de ordem ético-jurídica e enquanto **projeção subjetiva** do princípio da segurança jurídica, **desautoriza** a Administração Pública a exercer o seu *imperium* de desconstituir ou anular as situações administrativas desconformes com o postulado da legalidade administrativa, quando revestidas de aparência de legalidade, de boa-fé e consolidadas no tempo por inércia do próprio ente público que as originou ou lhes deu causa. **Doutrina e precedentes.**

5. O controle externo exercido pelo TCU, caracterizado pela atividade de auditoria entre a Corte de Contas e a Administração Pública, **está sujeito** aos princípios da boa-fé objetiva, da proteção da confiança e da segurança jurídica que se afirma em favor do administrado quando não observada a duração razoável do processo (CF, art. 5º, LXXVIII), fazendo

RE 636553 / RS

incidir sobre tal atividade a **indispensabilidade** de observância do *due process of law*.

6. Ultrapassado o prazo razoável de 5 (cinco) anos para a apreciação, pelo TCU, da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, **contado a partir da concessão administrativa**, deve ser oferecido aos interessados o contraditório e a ampla defesa.

7. Parecer pelo conhecimento e desprovimento do recurso extraordinário". (eDOC 6)

É o relatório.

10/10/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Discute-se, nos autos, se o Tribunal de Contas da União deve observar o prazo decadencial de cinco anos previsto na Lei 9.784/99, para julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria e se necessária a observância do contraditório e da ampla defesa.

É certo que o Supremo Tribunal Federal tem entendido que a concessão de aposentadoria ou pensão constitui ato administrativo complexo, que somente se aperfeiçoa após o julgamento de sua legalidade pelo Tribunal de Contas. Nesse sentido, cito os seguintes julgados:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APOSENTADORIA. EXAME. DECADÊNCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONDENAÇÃO POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. MANTIDA. ALTERAÇÃO INTENCIONAL DA VERDADE DOS FATOS. 1. **Nos termos da jurisprudência do STF, o ato de concessão de aposentadoria é complexo, aperfeiçoando-se somente após a sua apreciação pelo Tribunal de Contas da União, sendo, desta forma, inaplicável o art. 54, da Lei nº 9.784/1999, para os casos em que o TCU examina a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.** 2. Havendo alteração intencional da verdade dos fatos, justifica-se a condenação ao pagamento de multa por litigância de má-fé. 3. Agravo regimental a que se nega provimento”. (MS 33805 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe 14.3.2018) (grifei)

“AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO DE ATIVIDADE RURAL. CONTAGEM RECÍPROCA. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO RECOLHIMENTO

RE 636553 / RS

DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA PELO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. AVERBAÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO EM ATIVIDADE RURAL. PEDIDO DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. TERMO INICIAL DO PRAZO PREVISTO NO ART. 54 DA LEI 9.784/1999. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. A contagem recíproca de tempo de serviço rural para a aposentadoria no serviço público pressupõe o recolhimento das contribuições previdenciárias correspondentes. Precedentes: MS 33.482-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 31.08.2016; MS 28.917, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 28.10.2015; MS 28.668, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 11.06.2014; MS 28.929, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 14.01.2011; MS 26.391, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 06.06.2011. 2. Os precedentes desta Suprema Corte tiveram por fundamento o art. 201, § 9º, da Constituição da República, que tratou, para efeito de aposentadoria, da possibilidade de contagem recíproca de tempo de contribuição na Administração Pública e na atividade privada, rural e urbana, o qual, embora tenha sido renumerado, constava da redação original da Constituição da República como art. 202, § 2º. 3. In casu, não houve aplicação retroativa da EC 20/1998 ou da Lei 9.528/1997, tendo sido observado o entendimento firmado por esta Corte em relação à aplicação da legislação específica vigente por ocasião do preenchimento dos requisitos para a aposentadoria. 4. **O ato de aposentadoria de agentes públicos é complexo e somente se aperfeiçoa após o seu registro junto ao TCU. O simples ato de averbação de tempo de serviço prestado em atividade rural, exarado em âmbito de controle interno do Tribunal de Contas, não atrai a incidência do art. 54 da Lei 9.784/1999 quanto ao pedido de aposentadoria pelo servidor público.** 5. Agravo interno a que se **NEGA PROVIMENTO**". (MS 34695 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 14.12.2017) (Grifei)

RE 636553 / RS

Nesses termos, por constituir exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF/88), tal ato ocorre sem a participação dos interessados e, portanto, sem a observância do contraditório e da ampla defesa.

Nesse sentido, cito o teor da Súmula Vinculante 3:

“Nos processos perante o Tribunal de Contas da União, asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, **excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão**”. (destaquei)

No entanto, é preciso distinguir as hipóteses em que (1) o TCU anula as aposentadorias ou pensões por ele próprio já julgadas legais e registradas – nesse caso, há anulação de ato administrativo complexo aperfeiçoado – das outras em que (2) o TCU julga ilegais e nega registro às aposentadorias e pensões concedidas pelos órgãos da Administração Pública – atividade de controle externo realizada sem a audiência das partes interessadas e que não se submete a prazos decadenciais.

Essa distinção foi bem realçada pelo Min. Sepúlveda Pertence no julgamento do MS 24.268/MG:

“Sr. Presidente, é preciso distinguir – como já ficou claro, aliás, da discussão, mas para mim é ponto essencial, a que me restrinjo – a atuação do Tribunal de Contas integrando e tornando definitiva, na órbita administrativa, a concessão de aposentadoria e pensões – ato que independe da audiência do interessado –, daquela outra decisão que, após julgar legal a pensão concedida – e corridos dezoito anos de sua concessão – vem, unilateralmente, a cancelá-la: neste caso, parece-me que a incidência da garantia do contraditório e da ampla defesa, hoje clara e explicitamente estendida ao processo administrativo, e a do devido processo legal, se não couber a primeira, levam

RE 636553 / RS

necessariamente a anular a decisão do Tribunal de Contas”.

Por meio desse *distinguishing*, é possível determinar qual entendimento jurisprudencial será aplicado ao caso concreto. Nas hipóteses em que existe ato jurídico perfeito – isto é, já julgado e devidamente registrado pelo Tribunal de Contas – que concede aposentadoria ou pensão, entende esta Corte que a sua posterior anulação pelo próprio Tribunal de Contas, após decorrido um extenso lapso temporal e criada situação de estabilidade jurídica para o administrado, deve ser precedida de processo administrativo com plena participação dos interessados, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Nos demais casos, considera-se que o julgamento pelo Tribunal de Contas da legalidade dos atos administrativos concessivos de aposentadorias ou pensões realiza-se sem a participação dos interessados e não se submete a prazo decadencial.

Entretanto, é preciso observar esse entendimento à luz da ponderação entre o princípio da segurança jurídica, como “subprincípio” do Estado de Direito, e o princípio da legalidade dos atos da Administração Pública, levando em conta as garantias fundamentais da ampla defesa e do contraditório e sua incidência no âmbito dos processos administrativos.

Ressalto que o Ministro Ayres Britto, no julgamento do MS 25.116, Pleno, DJe 10.2.2011, teceu considerações sobre o tema, em voto que representava avanço em relação a essa jurisprudência, na medida em que pretendia fixar em cinco anos o limite do que seria o prazo razoável para a atuação administrativa do Tribunal de Contas no processo de julgamento da legalidade e registro das aposentadorias e pensões.

Segundo o Min. Ayres Britto:

“(…) ainda não alcançada a consumação do interregno quinquenal, não é de se convocar os particulares para participar do processo do seu interesse. Contudo, transcorrido *in albis* esse período, ou seja, quedando silente a Corte de Contas por todo o lapso quinquenal, (deve-se ter) como presente o direito líquido e certo do interessado para figurar nesse tipo de relação

RE 636553 / RS

jurídica, exatamente para o efeito do desfrute das garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV)“.

Entendo acertada a proposta feita pelo Ministro Ayres Britto, e acolhida pelo Plenário, tendo em vista que põe em relevo o princípio da segurança jurídica e privilegia as garantias constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Assim, uma vez que o ato formal do órgão administrativo – que verifica o preenchimento dos requisitos legais e concede a aposentadoria ou pensão – tem o condão de criar situações jurídicas com plena aparência de legalidade e legitimidade, é de admitir-se, portanto, que também a atuação do TCU, no tocante ao julgamento da legalidade e registro dessas aposentadorias ou pensões, deva estar sujeita a um prazo razoável, sob pena de ofensa ao princípio da confiança, face subjetiva do princípio da segurança jurídica.

No julgamento do MS 24.781, Rel. Min. Ellen Gracie, no qual fui designado redator para o acórdão, DJe 9.6.2011, o Pleno fixou duas premissas importantes: 1) o prazo razoável a ser observado pelo TCU, após o qual será necessário contraditório, é de cinco anos; e 2) o prazo quinquenal inicia-se a partir da data da chegada ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem. Confira-se a ementa do referido julgado:

“Mandado de Segurança. 2. Acórdão da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU). Competência do Supremo Tribunal Federal. 3. Controle externo de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Inaplicabilidade ao caso da decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99. 4. Negativa de registro de aposentadoria julgada ilegal pelo TCU. Decisão proferida após mais de 5 (cinco) anos da chegada do processo administrativo ao TCU e após mais de 10 (dez) anos da concessão da aposentadoria pelo órgão de origem. Princípio da segurança jurídica (confiança legítima). Garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Exigência. 5. Concessão parcial da segurança. I – Nos termos

RE 636553 / RS

dos precedentes firmados pelo Plenário desta Corte, não se opera a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99 no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União – que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF). II – **A recente jurisprudência consolidada do STF passou a se manifestar no sentido de exigir que o TCU assegure a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle externo de legalidade exercido pela Corte de Contas, para registro de aposentadorias e pensões, ultrapassar o prazo de cinco anos, sob pena de ofensa ao princípio da confiança – face subjetiva do princípio da segurança jurídica.** Precedentes. III – Nesses casos, conforme o entendimento fixado no presente julgado, **o prazo de 5 (cinco) anos deve ser contado a partir da data de chegada ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem para julgamento da legalidade do ato concessivo de aposentadoria ou pensão e posterior registro pela Corte de Contas.** IV – Concessão parcial da segurança para anular o acórdão impugnado e determinar ao TCU que assegure ao impetrante o direito ao contraditório e à ampla defesa no processo administrativo de julgamento da legalidade e registro de sua aposentadoria, assim como para determinar a não devolução das quantias já recebidas. V – Vencidas (i) a tese que concedia integralmente a segurança (por reconhecer a decadência) e (ii) a tese que concedia parcialmente a segurança apenas para dispensar a devolução das importâncias pretéritas recebidas, na forma do que dispõe a Súmula 106 do TCU”. (MS 24781, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento para o qual fui designado redator para acórdão, Tribunal Pleno, DJe 9.6.2011) - destaquei

Nesse ponto, ressalto a ocorrência de erro material no texto da manifestação por mim incluída no Plenário Virtual, que mencionava como termo inicial do referido prazo quinquenal a concessão do benefício

RE 636553 / RS

pelo órgão de origem, quando, na realidade, deveria considerar a data de chegada ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem.

Frise-se que não se trata de estabelecer um tipo de prazo decadencial intercorrente para o aperfeiçoamento do ato administrativo complexo concessivo da aposentadoria ou pensão. Ultrapassado o que seria o prazo razoável, definido pela legislação como sendo de cinco anos, o Tribunal de Contas não fica impedido de exercer seu poder-dever de, no exercício da competência de controle externo conferida pela Constituição (art. 71, III, CF/88), julgar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias ou pensões. O transcurso do interregno temporal de cinco anos apenas faz surgir, para o servidor público aposentado, o direito subjetivo de ser notificado de todos os atos administrativos de conteúdo decisório e, dessa forma, de manifestar-se no processo e ter seus argumentos devidamente apreciados pelo Tribunal de Contas.

Nesse sentido, cito os seguintes julgados:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PENSÃO MILITAR. CONCESSÃO ADMINISTRATIVA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. EXAME. DECADÊNCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. BENEFICIÁRIOS. HABILITAÇÃO. DEPENDÊNCIA ECONÔMICA. DEMONSTRAÇÃO. ORDEM CONCEDIDA. 1. **O procedimento administrativo complexo de verificação das condições de validade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão não se sujeita à regra prevista no art. 54 da Lei 9.784/99. Por outro lado, a abertura de contraditório e ampla defesa ao interessado é indispensável apenas se ultrapassado o prazo de cinco anos da entrada no Tribunal de Contas da União do respectivo processo administrativo encaminhado pelo órgão de origem para fins de registro.** Precedentes. 2. Tendo ocorrido a habilitação na forma exigida pela Lei 3.765/1960, inclusive no que se refere à demonstração da dependência econômica, fazem jus os impetrantes à pensão militar reclamada. 3. Ordem

RE 636553 / RS

concedida”. (MS 31472, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 12.11.2015) - destaquei

“DECADÊNCIA – ATO ADMINISTRATIVO – DESFAZIMENTO – APOSENTADORIA – INADEQUAÇÃO. O disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, a revelar o prazo de decadência para a Administração Pública rever os próprios atos, por pressupor situação jurídica constituída, não se aplica à aposentadoria, porque esta reclama atos sequenciais. PROVENTOS DA APOSENTADORIA – URPs – DECISÃO JUDICIAL – ALCANCE. O título judicial há de ter o alcance perquirido não só quanto à situação jurídica do beneficiário – servidor –, mas também ao fato de envolver relação jurídica de ativo, e não de inativo. CONTRADITÓRIO – PRESSUPOSTOS – LITÍGIO – ACUSAÇÃO. O contraditório, base maior do devido processo legal, requer, a teor do disposto no inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal, litígio ou acusação, não alcançando os atos sequenciais alusivos ao registro de aposentadoria”. (MS 28604, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 21.2.2013) - destaquei

“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APRECIÇÃO DA LEGALIDADE DO ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA APENAS SE PASSADOS MAIS DE CINCO ANOS. SEGURANÇA CONCEDIDA. I - Caso o Tribunal de Contas da União aprecie a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão após mais de cinco anos, há a necessidade de assegurar aos interessados as garantias do contraditório e da ampla defesa. II - Segurança concedida para que seja reaberto o processo administrativo com a observância do *due process of law*.” (MS 26.053, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 23.2.2011)

RE 636553 / RS

“PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DO IMPETRANTE E ACOLHIMENTO, EM PARTE, DOS EMBARGOS DA UNIÃO. 1. Ausência de omissão, contradição e obscuridade quanto à alegada necessidade de esclarecimento sobre a extensão da ordem concedida, porquanto o acórdão impugnado, ao conceder a segurança, expressamente anulou o acórdão do Tribunal de Contas da União que negou registro ao ato de aposentadoria, sem impedir que novo julgamento seja realizado, com obrigatória observância do contraditório e da ampla defesa. 2. **O termo inicial do prazo de cinco anos, após o qual será obrigatória a instauração de procedimento com ampla defesa e contraditório do ex-servidor junto ao Tribunal de Contas da União, para efeito de registro de aposentadoria, é a data de recebimento, pelo TCU, do ato concessivo de aposentadoria.** Embargos de declaração da União acolhidos, portanto, para substituição da expressão ‘a contar da aposentadoria’, constante dos itens 3 e 5 da ementa, por ‘a contar do recebimento, pelo Tribunal de Contas da União, do ato concessivo de aposentadoria’, em razão de contradição com o conteúdo decisório do acórdão embargado. 3. Embargos de declaração do impetrante rejeitados. Embargos de declaração da União acolhidos, em parte, sem efeitos infringentes”. (MS 25.116 ED-segundos, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 13.6.2014)

Entendo, dessa forma, ser possível a fixação da seguinte tese de repercussão geral a ser aplicada de maneira objetiva aos recursos extraordinários que versem sobre as mesmas questões:

O Tribunal de Contas da União não está adstrito ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão. Todavia, caso ultrapassados mais de cinco anos do recebimento

RE 636553 / RS

pela Corte de Contas do referido procedimento, sem que tenha havido a apreciação de sua legalidade, deve ser assegurado aos interessados o uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Com relação ao caso concreto, a União interpôs recurso extraordinário contra acórdão do TRF da 4ª Região aduzindo, em síntese, que o Tribunal de Contas não está sujeito ao prazo decadencial de cinco anos previsto na Lei 9.784/99 para análise da legalidade do ato de aposentadoria.

Após detida análise dos autos, verifico que o processo de deferimento inicial do benefício chegou ao Tribunal de Contas da União em 18.7.1996, que, em 4.11.2003 (Acórdão 2.699/2003 – 1ª Câmara), ao analisar a legalidade da aposentadoria do servidor público concedida há mais sete anos, constatou a existência de irregularidades, motivo pelo qual considerou ilegal o ato de concessão. Extraí-se ainda da inicial que o servidor foi notificado da decisão do TCU, sendo oportunizada a interposição de recurso administrativo, o qual foi rejeitado nos termos do Acórdão 1675/04 – 1ª Câmara.

Apreciando o chamado "*Anspruch auf rechtliches Gehör*" (*pretensão à tutela jurídica*) no direito alemão, assinala o *Bundesverfassungsgericht* que essa pretensão envolve não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar (Cf. Decisão da Corte Constitucional alemã -- BVerfGE 70, 288-293; sobre o assunto, ver, também, Pieroth e Schlink, *Grundrechte - Staatsrecht II*, Heidelberg, 1988, p. 281; Battis, Ulrich, Gusy, Christoph, *Einführung in das Staatsrecht*, 3ª. edição, Heidelberg, 1991, p. 363-364).

Daí afirmar-se, correntemente, que a *pretensão à tutela jurídica*, que corresponde exatamente à garantia consagrada no art. 5º, LV, da Constituição (contraditório e ampla defesa), contém os seguintes direitos:

- 1) direito de informação (*Recht auf Information*), que obriga o órgão julgador a informar à parte contrária dos atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes;

RE 636553 / RS

2) direito de manifestação (*Recht auf Äusserung*), que assegura ao defendente a possibilidade de manifestar-se oralmente ou por escrito sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo;

3) direito de ver seus argumentos considerados (*Recht auf Berücksichtigung*), que exige do julgador capacidade, apreensão e isenção de ânimo (*Aufnahmefähigkeit und Aufnahmebereitschaft*) para contemplar as razões apresentadas (Cf. Pieroth e Schlink, *Grundrechte -Staatsrecht II*, Heidelberg, 1988, p. 281; Battis e Gusy, *Einführung in das Staatsrecht*, Heidelberg, 1991, p. 363-364; Ver, também, Dürig/Assmann, in: *Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar*, Art. 103, vol IV, nº 85-99).

Dessa forma, por contraditório, há que se entender não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar.

Nessa esteira, reexaminando o caso dos autos, verifico que transcorreram mais de cinco anos entre a chegada do processo ao TCU e a decisão proferida pela Corte de Contas, não sendo oportunizados contraditório e ampla defesa de forma plena ao recorrido, haja vista que apenas notificado após já proferida a decisão que declarou a ilegalidade de sua aposentadoria.

Ante o exposto, dou parcial provimento ao recurso da União para assentar que a análise da legalidade do ato de aposentadoria pelo Tribunal de Contas não se submete ao prazo decadencial previsto na Lei 9.784/94. No entanto, tendo em vista transcurso do prazo quinquenal entre a chegada dos autos à Corte de Contas e a análise de sua legalidade, sem que fosse oportunizado o contraditório e ampla defesa de forma plena ao recorrido, determino a anulação do Acórdão 2.699/2003 – 1ª Câmara, e a necessidade de observância, pelo Tribunal de Contas da União, das referidas garantias constitucionais antes que outro acórdão seja proferido.

RE 636553 / RS

É como voto.

10/10/2019**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, até pelo adiantado da hora, cito aqui os três pontos, já detalhados pelo eminente Ministro Gilmar Mendes, que me parecem importantes. Cumprimento todos aqueles que falaram da tribuna.

O primeiro é exatamente a questão que foi debatida da tribuna de ser, ou não, um ato complexo. Não me parece aqui poder ser considerado um ato complexo no sentido de que, imediatamente, desde a concessão pelo órgão competente, a aposentadoria já produz efeitos. É um ato sequencial, alguns dizem, e composto no sentido da sua definitividade, até porque, se jamais o Tribunal de Contas analisar aquele ato, já está produzindo os efeitos, e a pessoa recebe a sua aposentadoria normalmente.

O que a Constituição estabelece no art. 71, III, é a possibilidade dessa fiscalização, para fins de registro, por parte do Tribunal de Contas, no caso, o Tribunal de Contas da União. Então, logicamente não se pode esvaziar, a meu ver, também a função fiscalizatória do Tribunal de Contas. Não se pode permitir que somente aquele que concede possa eventualmente revogar a aposentadoria, porque se estaria esvaziando o art. 71, III, que exige, para fins de registro da aposentadoria, essa participação, essa fiscalização, essa análise por parte do Tribunal de Contas da União.

Da mesma forma, por outro lado, nós temos o embate - principalmente o caso concreto, que choca bastante pelas datas, pela própria idade do aposentado - entre a boa-fé e a eventual inércia da Administração, que é o segundo ponto. A partir de qual momento se cria algum tipo de obrigação ao Tribunal de Contas para analisar? Seja a obrigação maior, que foi defendida por vários da tribuna, qual seja, a obrigação de analisar em cinco anos, sob pena de decadência, uma vez que a inércia do Tribunal de Contas acarretaria essa decadência. Seja, ao

RE 636553 / RS

não analisar num prazo razoável, nesse mesmo prazo de cinco anos, para que possa afastar e rever critérios de aposentação, exigir, no mínimo, ampla defesa, exigir, no mínimo, o contraditório.

O prazo de cinco anos, numa hipótese ou na outra, parece-me, extremamente razoável, porque já é contado - e é outra questão, e nesse aspecto acho que não houve alteração ou evolução jurisprudencial do Tribunal - a partir do momento em que chega à Corte de Contas. Obviamente, o prazo contado a partir do momento da efetiva aposentadoria poderia dar margem, ao órgão competente, a uma demora no envio.

Então, o Tribunal de Contas, a meu ver, a partir do momento em que recebe essa notícia, a partir do momento em que ele tem - vamos dizer - deflagrado o gatilho para sua atuação, conforme o art. 71, III, não se justifica sua inércia. São cinco longos anos em que o Tribunal de Contas poderá atuar.

E há casos - na Turma, nós já chegamos a analisar alguns casos - em que, depois de seis, sete, oito, dez, doze, anos, a pessoa é surpreendida com uma notificação dizendo que a sua aposentadoria, se não está cortada, está reduzida a setenta por cento, como no caso aqui, ou cinquenta por cento.

Ora, obviamente, parece-me - e aqui dependendo do resultado da votação - necessário fazer um adendo à Súmula Vinculante 3, que, expressamente, diz que não há necessidade, dependendo do resultado, de ampla defesa e de contraditório. Porque não se pode presumir, a meu ver, a má-fé de quem foi aposentado por um ato administrativo, no qual se presume a sua veracidade, a sua certeza, garantindo-se, assim, a segurança jurídica.

Não tenho dúvidas de que qualquer alteração nesses cinco anos pode ser realizada, porque é exatamente a função do Tribunal de Contas. Não é uma função criada somente pela lei. É uma função de registro - aquela sequencialidade que, de início, referi-me - para tornar um ato da Administração, um ato que tem a sua provisoriedade até a análise, em definitivo.

RE 636553 / RS

Só que o problema, o grande problema, não se dá somente quando o Tribunal de Contas não analisa em cinco anos. O problema também se dá quando o Tribunal de Contas analisa em cinco anos, o ato sequencial foi realizado e, depois, por alguma alteração, seja da composição do Tribunal de Contas, seja uma alteração jurisprudencial, ele faz uma revisão. São hipóteses diferentes.

Essa revisão pode ser, em tese, até *ad eternum*. Então, o Tribunal de Contas pode, ao registrar, dentro dos cinco anos, estabelecer que aquele ato da Administração foi correto, e, depois de 10, 12, 15 anos, alterar a sua jurisprudência e, a partir disso, exercer a plenitude das suas funções, ou seja, em tese, seria *ad eternum* essa possibilidade.

Faço então, Presidente, uma diferenciação aqui em relação à possibilidade da não aplicação de prazo decadencial. No caso de o Tribunal de Contas não ter, na sequencialidade, que é o caso em concreto, atuado nesse prazo de cinco anos, não exerceu a sua função do art. 71, III. Consequentemente, nessas hipóteses, acompanho o voto do eminente Ministro-Relator.

Assim, para essas hipóteses, a inércia do Tribunal de Contas também não pode, a meu ver, acarretar um prejuízo a todos os demais administrados por eventual falsidade, má-fé ou até eventual concessão de aposentadoria, com boa-fé, mas com critérios. Pois sabemos que, às vezes, determinados órgãos acabam não seguindo os critérios já definidos previamente, inclusive pelos próprios Tribunais de Contas e pelo Poder Judiciário.

Mas, neste caso, que não houve o exaurimento da atuação por parte do Tribunal de Contas, após cinco anos, exigir-se-ia, a meu ver - o entendimento que eu tenho do voto de Sua Excelência, o Ministro Gilmar -, o contraditório e a ampla defesa, necessários para o procedimento administrativo que irá retirar, diminuir ou alterar aposentadoria: a situação econômica da pessoa. Porque aposentadoria tem essa natureza salarial de subsistência da pessoa, então, para a condução dialética desse processo administrativo, o procedimento administrativo deve estar sujeito à ampla defesa e ao contraditório.

RE 636553 / RS

Agora, não me parece possível, no caso de o Tribunal de Contas ter exaurido a sua competência, exercendo-a nos termos do art. 71, III, que não se aplique, nessas hipóteses, o prazo decadencial. Ou seja, para sempre, ele vai poder reanalisar e reanalisa de novo, e, aí, muda-se a composição do Tribunal de Contas, de novo se reanalisa? Essa ampla possibilidade não existe nem no Poder Judiciário, que tem efetivamente a coisa julgada como uma garantia de segurança jurídica.

A partir do momento em que o Tribunal de Contas - esse ato, como disse, alguns denominam de ato composto - tornar definitiva aquela aposentadoria - que já valia -, qualquer alteração nessa situação, a meu ver, só poderá ser realizada no prazo de cinco anos, garantida a ampla defesa, garantido o contraditório. Então, a partir do momento em que se consubstanciou o registro previsto pelo art. 71, III, há necessidade de se respeitar o prazo decadencial, sob pena de o aposentado ficar sempre com uma espada na cabeça, dependendo da composição da Corte.

Não é desse caso que se trata aqui, no recurso. Mas, já examinando as hipóteses diversas, deixo aqui o meu posicionamento. Neste caso, analisou-se depois de sete anos?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Sete anos.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Mas Vossa Excelência está anulando o caso.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE) - Reabrir para o Tribunal de Contas fazer o contraditório.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Neste caso, não foi um exaurimento, e, após sete anos, reuiu-se. Nesse prazo, o Tribunal de Contas estava inerte, e, após sete anos, ele reuiu a aposentadoria, ou seja, após o prazo de cinco anos, sem a previsão.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Foi análise inicial.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Foi análise inicial, sem ampla defesa e sem contraditório.

Então, entendo que, assim como o voto do eminente Ministro-Relator, porque transcorrido o prazo quinquenal, da chegada dos autos à

RE 636553 / RS

Corte e análise de sua legalidade para fins de registro, previsto no art. 71, III, o ato deve ser anulado e, em eventual reanálise, deve ser concedida a ampla defesa.

Vossa Excelência também não determinou a recomposição, a devolução?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Não.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Então também acompanho em relação a isso, à não devolução dos valores recebidos, dando provimento parcial ao recurso da União. Acompanho nesse aspecto, fazendo distinção do caso já exaurido, no qual entendo que se aplica o prazo decadencial.

No caso concreto, acompanho o Relator.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S) : JOÃO DARCI RODRIGUES DE OLIVEIRA

ADV.(A/S) : AMARILDO MACIEL MARTINS (34508/RS) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO
FEDERAL - CONDSEF

AM. CURIAE. : SEÇÃO SINDICAL DE CONCÓRDIA DO SINDICATO NACIONAL
DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E PROFISSIONAL -
SINASEFE

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DAS AGÊNCIAS
NACIONAIS DE REGULAÇÃO - SINAGÊNCIAS

ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS WAGNER (17183/DF, 018097/RS, 18097/RS)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DE SINTICATOS DE TRABALHADORES TÉCNICOS-
ADMINISTRATIVOS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR DO
BRASIL - FASUBRA/SINCIAL

ADV.(A/S) : CLAUDIO SANTOS DA SILVA (10081/DF)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DE TRABALHADORES
EM SAÚDE, TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - FENASPS

ADV.(A/S) : LUIS FERNANDO SILVA (SC009582/)

AM. CURIAE. : SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS PROFESSORES DE
INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DO RIO GRANDE DO SUL -
ADUFRGS/SINDICAL

ADV.(A/S) : EDUARDO UBALDO BARBOSA (47242/DF)

AM. CURIAE. : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TC-01752320032)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TÉCNICOS DE FISCALIZAÇÃO
AGROPECUÁRIA - ANTEFFA

ADV.(A/S) : EDUARDO UBALDO BARBOSA (47242/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO -
IBDP

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN (18200/SC)

Decisão: Após os votos dos Ministros Gilmar Mendes (Relator) e Alexandre de Moraes, que davam parcial provimento ao recurso extraordinário, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo recorrido, o Dr. Amarildo Maciel Martins; pelos *amici curiae* Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnicos-Administrativos em Instituições Públicas de Ensino Superior do Brasil - FASUBRA/SINDICAL, Sindicato Intermunicipal dos Professores de Instituições Federais de Ensino Superior do Rio Grande do Sul - ADUFRGS/SINDICAL e Associação Nacional dos Técnicos de Fiscalização Agropecuária - ANTEFFA, o Dr. Cláudio Santos; pelo *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP, o Dr. Diego Monteiro; pelos *amici curiae* Confederação dos

Trabalhadores do Serviço Público Federal - CONDSEF, Seção Sindical de Concórdia do Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional - SINASEFE e Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação - SINAGÊNCIAS, o Dr. José Luis Wagner. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Luiz Fux. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 10.10.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Cármen Lúcia e Luiz Fux.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

12/02/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Primeiramente, gostaria de cumprimentar o acutíssimo voto do Ministro Relator, o qual coerentemente propõe a reafirmação da jurisprudência já consolidada nesta Corte a respeito do tema posto em debate, dando provimento parcial ao recurso extraordinário determinando a anulação do Acórdão prolatado pelo Tribunal de Contas da União para observância das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa e propondo como tese objetiva a seguinte:

“O Tribunal de Contas da União não está adstrito ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão. Todavia, caso ultrapassados mais de cinco anos do recebimento pela Corte de Contas do referido procedimento, sem que tenha havido a apreciação de sua legalidade, deve ser assegurado aos interessados o uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.”

Com efeito, desde o julgamento do MS 3.881, de relatoria do Ministro Nelson Hungria, proferido pelo Plenário do STF em 22.11.1957, adotou-se na Corte o entendimento de que o ato administrativo que confere a servidor público federal uma aposentadoria de qualquer espécie, ou pensão a seus dependentes, é classificado como ato administrativo complexo, pois só se perfectibiliza após o registro perante o Tribunal de Contas da União, para fins de controle de legalidade.

Do voto proferido naquela oportunidade, em que se discutia o julgamento da legalidade de aposentadoria pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, transcrevo o seguinte excerto:

RE 636553 / RS

“Ora, julgar da legalidade não é apenas apreciar a regularidade formal do ato administrativo, como parece entender o acórdão recorrido; é julgar de todas as condições intrínsecas e extrínsecas da sua legalidade. Assim sendo, a decisão do Tribunal de Contas, quando aprobatória, não apenas dá executoriedade ao ato, como cria uma situação definitiva na órbita administrativa.

Depois dela, não pode o Executivo, que não tem hierarquia sobre o dito Tribunal, declarar, unilateralmente, a nulidade do ato. O que se apresenta na espécie é um ato complexo, isto é, como assenta Vitor Nunes Leal (Valor das decisões do Tribunal de Contas in Revista de Direito Administrativo v. 12, p. 422), um ato que só se aperfeiçoa pelas manifestações convergentes de várias autoridades, não sendo admissível que qualquer delas, por si só, possa desfazer uma situação criada por sua ação conjunta”.

O entendimento foi sufragado em ação na qual se questionava uma anulação, pela administração, de ato administrativo de colocação de servidor em disponibilidade já julgado legal pelo Tribunal de Contas. Decidiu-se, então, que o ato somente poderia ser anulado pela conjugação da vontade de todas as autoridades envolvidas na prática do referido ato administrativo e, portanto, essa característica atribuir-lhe-ia a qualificação de um ato administrativo complexo.

Desse julgamento derivaram inúmeros outros, em que o Supremo Tribunal Federal reiterou o entendimento de que o ato administrativo de aposentadoria é um ato administrativo complexo. Como exemplo, citam-se os seguintes precedentes: MS 19.681/DF, Rel. Min. Djaci Falcão, Pleno, 31.03.1971; RE 195.861/ES, Rel. Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, 26.08.1997.

Calcados nessa premissa, de que o ato administrativo de aposentadoria é um ato complexo, a Corte, quando provocada após a entrada em vigência da Lei 9.784/99, que instituiu, para a Administração, o prazo de 5 anos para a revisão de atos administrativos dos quais decorram efeitos favoráveis aos administrados, passou a assentar que o

RE 636553 / RS

prazo decadencial previsto no art. 54, da Lei 9.784/99, não se aplicava ao ato de concessão inicial de aposentadoria, porquanto dependente de verificação de regularidade perante o TCU. Apenas após o registro do ato perante a Corte de Contas é que seria possível a contagem desse prazo. Alguns precedentes foram apropriadamente citados no voto do Ministro Relator.

Ademais, consolidou-se, com a edição da Súmula Vinculante 3, que nem mesmo seria necessário o respeito ao contraditório e à ampla defesa quando da revisão do ato pelo Tribunal de Contas, justamente porque, até a análise para fins de registro por esse Tribunal, em atendimento ao disposto no art. 71, III, da CF, o ato de concessão de aposentadoria não estaria acabado e, portanto, poderia ser revisto a qualquer tempo.

No entanto, a proposição final da Súmula Vinculante passou a ser flexibilizada pelo STF, ao se considerar a necessidade de observância, pelo TCU, dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial da aposentadoria, reforma ou pensão, for realizada após cinco anos, contados do ingresso do processo na Corte de Contas. O acórdão paradigma e os julgamentos que o sucederam foram apropriadamente mencionados pelo Ministro Gilmar Mendes no voto condutor, razão pela qual, por apego à celeridade, reputo desnecessária nova citação.

Nesse contexto, o Ministro Gilmar Mendes, ilustre relator, propõe, portanto, a reafirmação da jurisprudência, com a fixação da tese acima já descrita.

Ressalto, entretanto, que embora tenha como premissa de atuação o respeito aos precedentes firmados por este Plenário, tanto que em demandas submetidas à minha relatoria tenho aplicado o entendimento até aqui formatado no que tange às revisões de aposentadorias e pensões pelo TCU (v.g. ARE 900.179, j. 13.10.2015; MS 25.967-ED, j. 28.06.2016; MS 31.704, j. 19.04.2016), analisando profundamente a matéria agora posta novamente em debate para o Plenário, ousou divergir, com a devida vênia, do Ministro Relator, o que faço pelas razões a seguir expostas.

RE 636553 / RS**Classificação do ato administrativo de aposentadoria**

A principal razão da minha divergência, e também a do ilustre Procurador-Geral da República que exarou profícuo parecer nos autos, funda-se no desacordo em relação à premissa de que o ato administrativo de aposentadoria do servidor é um ato complexo e que somente se perfectibilizaria e, portanto, passaria a ter validade e eficácia plenas, a partir do registro junto ao TCU.

A propósito, o MPF propõe que se classifique o ato de concessão inicial de aposentadoria como um ato composto, não complexo, e que, portanto, estaria sujeito, desde a sua concessão inicial pela autoridade do órgão ao qual o servidor está vinculado, ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99, já que o registro junto ao TCU teria efeito meramente declaratório, não constitutivo.

Quanto à formação ou composição de vontades, a doutrina administrativista clássica classifica o ato administrativo em simples, composto e complexo, da seguinte forma:

“Ato simples: é o que resulta da manifestação de vontade de um único órgão, unipessoal ou colegiado. Não importa o número de pessoas que participam da formação do ato; o que importa é a vontade unitária que expressam para dar origem, a final, ao ato colimado pela Administração. (...)”

Ato complexo: é o que se forma pela conjugação de vontades de mais de um órgão administrativo. O essencial, nesta categoria de atos, é o concurso de vontades de órgãos diferentes para a formação de um ato único. Não se confunda ato complexo com procedimento administrativo. (...) Essa distinção é fundamental para saber-se em que momento o ato se torna perfeito e impugnável: o ato complexo só se aperfeiçoa que a integração da vontade final da Administração, e a partir deste momento é que se torna atacável por via administrativa ou judicial; o procedimento administrativo é impugnável em cada uma de suas fases, embora o ato final só se torne perfeito após a prática do último ato formativo.(...)”

RE 636553 / RS

Ato composto: é o que resulta da vontade única de um órgão, mas depende da verificação por parte de outro, para se tornar exequível. (...) O ato composto distingue-se do ato complexo porque este só se forma com a conjugação de vontades de órgãos diversos, ao passo que aquele é formado pela vontade única de um órgão, sendo apenas ratificado por outra autoridade. Essa distinção é essencial para se fixar o momento da formação do ato e saber-se quando se torna operante e impugnável.” (MEIRELLES, Helly Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 196-197, grifei)

Como assentado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer encartado a estes autos, o que deve ser considerado para a formação da vontade final da Administração, *“é a integralização de vontades autônomas e parciais de órgãos distintos para a obtenção do objetivo final colimado. Assim, exsurge complexo o ato que resulta da vontade parcial de dois ou mais órgãos, ao passo que o ato composto resulta da vontade única de um órgão, embora dependente de verificação por parte de outro”*.

A par das definições e ponderações acima referidas, para o Ministério Público Federal o ato de concessão inicial da aposentadoria, pensão ou reforma ao servidor, ou a seus dependentes, seria classificado como um ato composto, porquanto a análise realizada pelo TCU para fins de registro seria meramente verificatória de legalidade, mas o ato já estaria produzindo seus efeitos desde a sua edição pela autoridade competente para a emissão do decreto de concessão do benefício.

Compreendo, contudo, que cada ato o de concessão e o de registro é independente entre si e tem o escopo de produzir efeitos específicos, dentro de um amplo processo administrativo, que se inicia com o requerimento formulado pelo servidor ou pelo seu dependente, nos casos de pensão ou aposentadoria voluntária, passa pela análise da legalidade e preenchimento de requisitos pela autoridade competente, posterior publicação do decreto de concessão do benefício e culmina com o controle, a posteriori, pelo TCU para fins de registro. Explico.

RE 636553 / RS

José dos Santos Carvalho Filho define a aposentadoria como “*um fato jurídico-administrativo que precisa se formalizar através de um ato administrativo de autoridade competente. Esse ato sujeita-se à apreciação do Tribunal de Contas, a quem incumbe verificar a sua legalidade diante da efetiva consumação do suporte fático do benefício (art. 71, III, CF)*” (in Manual de Direito Administrativo. 30^a ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2016, p. 737).

E no que tange à classificação do ato, o nobre doutrinador assim se manifesta, sem grifos no original:

“Lavra funda divergência a respeito da natureza jurídica do ato de aposentadoria. Para alguns, trata-se de ato complexo formado pela manifestação volitiva do órgão administrativo somada à do Tribunal de Contas. Não nos parece correto semelhante pensamento. **Cuida-se, com efeito, de atos administrativos diversos, com conteúdo próprio e oriundo de órgãos administrativos desvinculados entre si.** No primeiro, a Administração, verificando o cumprimento dos pressupostos normativos, reconhece ao servidor o benefício da inatividade remunerada; no segundo, a Corte de Contas procede à apreciação da legalidade do ato para fins de registro (art. 71, III, CF), o que o caracteriza como ato de controle a posteriori. A jurisprudência atual vem consolidando tal entendimento”.

No mesmo sentido posiciona-se Marçal Justen Filho:

“Nesse ponto, altera-se o entendimento anteriormente adotado e se reconhece a procedência do raciocínio de Carvalho Filho, no sentido de que a aposentadoria não é um ato complexo. Até a terceira edição, seguia-se o posicionamento tradicional, no sentido de que a aposentadoria se aperfeiçoava mediante a edição de decreto da autoridade mais elevada do Poder conjugada com a aprovação pelo Tribunal de Contas. No entanto e como precedentemente aponta Carvalho Filho, **a aposentadoria se aperfeiçoa com a mera emissão do decreto. O ato de aprovação do Tribunal de Contas envolve apenas**

RE 636553 / RS

controle a posteriori sobre a regularidade do ato.

Essa é a única solução possível em vista do disposto no art. 71, III, da CF/88. O dispositivo trata sobre o registro tanto dos atos de admissão de pessoal como de aposentadoria. Ora, é incontroverso que a admissão não é ato complexo e se aperfeiçoa mediante a atuação isolada da autoridade e que o registro pelo Tribunal de Contas tem natureza de controle. Idêntica orientação tem de ser admitida, então, em relação à aposentadoria. Não existiria fundamento lógico-jurídico para que as duas categorias de atos, objeto de idêntica disciplina num único dispositivo constitucional, tivessem regime jurídico diverso.” (*in* Curso de Direito Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 852, grifei)

De fato, reputo correto o entendimento trazido pelos renomados doutrinadores, no sentido de se considerarem os atos que envolvem a concessão inicial de um benefício previdenciário a servidor público como independentes e autônomos entre si.

O ato praticado pela autoridade competente para o reconhecimento do preenchimento dos requisitos necessários à concessão da aposentadoria, pensão ou reforma produz, desde o decreto de aposentadoria publicado em diário oficial e antes mesmo do registro pelo TCU, todos os efeitos dele esperados: é extinto o vínculo jurídico entre o Estado e o servidor, que passa à inatividade, cujo regime jurídico é diverso, com direitos e obrigações distintos; e o cargo passa a ser considerado vago, com a sua disponibilidade para admissão de outro servidor mediante concurso.

Já o ato do Tribunal de Contas, no estrito cumprimento do disposto no artigo 71, III, da Constituição Federal, e nos artigos 1º, V, e 39, ambos da Lei 8.443/92, tem o fito de apreciar, *a posteriori*, a legalidade do ato de concessão inicial para fins de registro. Nessa atuação, o TCU exerce o controle externo de legalidade dos atos da Administração e, como bem pontuou o Procurador-Geral em seu parecer, caso constate irregularidade ou ilegalidade não poderá retificá-lo ou alterá-lo, mas apenas negar-lhe o registro, comunicando à autoridade competente que proceda à revisão e à

RE 636553 / RS

retificação ou alteração necessárias à conformação do ato com a lei.

Nas palavras do Ministro Ayres Britto quando do julgamento do MS 25.116, a serventia do registro do Tribunal de Contas é “*conferir ao servidor aposentado, registrado pelo Tribunal de Contas, o direito de crédito contra a Fazenda Pública permanentemente*”, ressaltando que o ato já se encontra aperfeiçoado, mas apenas sujeito a esse controle para fins de crédito permanente.

Assim, o ato do TCU não pode ser classificado como uma vontade autônoma integrante do ato de concessão de aposentadoria, mas, sim, como um ato de controle realizado a posteriori, que respeita ao reconhecimento de legalidade e suficiência para fins de registro e composição da regularidade das contas do órgão pagador. **Não é, portanto, o ato de concessão de aposentadoria um ato complexo, mas uma conjugação de atos simples, independentes entre si, cada um produzindo os efeitos necessários e suficientes à perfectibilização dentro do plano de validade de cada ato.**

Com efeito, em voto proferido no julgamento do RMS 8.657 o Ministro Victor Nunes Leal trouxe importante esclarecimento acerca da formação do ato administrativo de aposentadoria, do qual, pela propriedade, transcrevo o seguinte trecho:

“Neste ponto, havemos de distinguir, para exame das consequências, entre a decisão do Tribunal de Contas que julga legal a aposentação e, por isso, a aprova, e a decisão posterior, do mesmo Tribunal, que aprova o ato anulatório da aposentadoria.

No primeiro caso, o ato é da competência administrativa da autoridade que o pratica; depois de consumado, é submetido à chancela do Tribunal, para que possa ter execução definitiva. **A aprovação do Tribunal de Contas não integra o ato mesmo; em relação a ele é um plus, de natureza declaratória quanto à sua legitimidade em face da lei.** Não é a validade, mas a executoriedade, em caráter definitivo, do ato que fica a depender do julgamento de controle do Tribunal de Contas.

Este é o ensinamento, entre nós, de Francisco Campos, que

RE 636553 / RS

analisou o problema com aguda visão. Observou ele que a eficácia de certos atos administrativos, em razão do interesse público, fica suspensa, até que outro órgão o aprove, mas este nada acrescenta ao ato: declara-lhe, apenas, a conformidade com a lei, e dessa declaração decorre, para o ato em foco, uma força nova, a saber, a aptidão a gerar efeitos. **Tal é a natureza da função de controle, que não integra, nem completa o ato, já anteriormente acabado e perfeito, diversamente da função de aprovação, pela qual a autoridade, a quem é cometida a aprovação do ato, colabora com a sua vontade no acabamento ou aperfeiçoamento do mesmo. A função de controle, portanto, não sendo integrativa do ato, constitui apenas condição de sua executoriedade (Direito Constitucional, II/140).** Em muitos casos, aliás, observamos nós, a execução se faz condicionalmente, antes da chancela do órgão de controle.

Por tais razões é 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 com outro titular.”** (grifei)

Na mesma linha, o Ministro Sepúlveda Pertence, ao proferir voto no referido Mandado de Segurança 25.116, já anotava a sua discordância a respeito da classificação dada ao ato de aposentadoria pelo STF como um ato complexo. Na ocasião do julgamento, assim ponderou, ainda que em contexto de voto vencido, a respeito do tema:

“Releva notar e esse aspecto me parece da maior importância, que o ato dito complexo de aposentadoria, tanto quanto o de reforma ou pensão, é *sui generis*. É que a quase totalidade dos atos que entram nessa categoria, como, p. ex., a nomeação dos Ministros desta Corte, disciplinada pelo art. 101 da CF, resulta da conjunção de vontades de órgãos diferentes e só ganha eficácia depois da última declaração. Maria Silvia di Pietro, assim como Guido Zanobini, sublinha, na definição dos

RE 636553 / RS

atos complexos, além da fusão de vontades, a identidade de conteúdo e fins a que se destinam.

Inegavelmente, aposentadorias, reformas e pensões não se acomodam às definições doutrinárias clássicas. Nessas espécies, após a expedição do ato que revela a primeira vontade a do órgão da Administração ao qual o servidor é vinculado, os institutos ganham eficácia imediata, na medida em que proventos e pensões começam ser pagos e percebidos. É o que adverte Celso Antonio Bandeira de Mello, para quem é eficaz o ato administrativo que está disponível para a produção dos seus efeitos próprios; ou seja, quando o desencadear de seus efeitos típicos não se encontra pendente de qualquer efeito posterior, como uma condição suspensiva, termo inicial ou ato controlador a cargo de outra autoridade. Ninguém duvida que sejam dois os efeitos típicos do ato que concede a aposentadoria: a passagem do servidor para a inatividade e a percepção dos proventos, ambos materializados a partir da emissão do título. E não se pode dizer que os fins perseguidos pela Administração concedente do benefício e pelo Tribunal de Contas da União sejam comuns, pois só a este compete a função constitucional de fiscalizar a legalidade de atos de outros órgãos e entidades da administração pública.”

Também o saudoso Professor Caio Tácito, consagrado administrativista, ao comentar criticamente o julgamento proferido pelo STF no MS 3.881, em que se consagrou a premissa do ato complexo, trouxe importante contribuição à definição do ato de aposentadoria, em excerto transcrito pelo PGR em sua manifestação, do qual ressalto o seguinte:

“O Tribunal não concede a aposentadoria, reforma ou pensão, nem tão pouco lhes confirma ou ratifica a concessão. Apenas examina a legalidade do ato, para efeitos financeiros, registrando a despesa correspondente. **Não há, no sentido jurídico estrito, aprovação do ato da administração, mas, apenas, forma de controle da legalidade do ato acabado, cuja**

RE 636553 / RS

executoriedade fica suspensa até que se opere o julgamento do ente fiscalizador.

(...)

A vontade do Tribunal não integra o ato concessivo, que se consuma na esfera administrativa. A sua análise, circunscrita ao plano da legalidade e visando a garantia do erário, se realiza sobre o ato já praticado pela autoridade administrativa competente.”

A lição de Caio Tácito é apropriadíssima. O ato administrativo já praticado pela autoridade competente produz todos os efeitos dele esperados, especialmente a vacância do cargo. O ato do TCU não faz parte, não integra o ato de concessão inicial do benefício, apenas o ratifica, no exercício da sua função financeira, de controle externo dos atos administrativos, para atestar a legalidade, a verificação de conformidade, para fins de homologação de pagamento e regularidade das contas públicas.

Tomando partida da consagrada concepção de Pontes de Miranda sobre os planos de existência, validade e eficácia dos fatos jurídicos, anota-se que o ato administrativo de concessão inicial de aposentadoria demonstra-se perfeito e acabado desde a publicação do decreto de aposentadoria pela autoridade competente, dentro do órgão ao qual o servidor público federal está vinculado.

Assim, o ato de concessão inicial pela autoridade competente atende perfeitamente às características necessárias à verificação da produção de todos os efeitos: o ato existe, portanto, pois foi praticado pela autoridade competente, mediante a publicação do decreto de aposentadoria, exaurindo-se todo o procedimento necessário para a sua existência jurídica, completando, portanto, o seu ciclo de evolução; o ato é válido, porquanto os atos administrativos tem presunção de legitimidade para a Administração e para o beneficiário, ou seja, sempre que praticados presumem-se em conformidade com a lei aplicável à espécie; e o ato é eficaz, pois o servidor afasta-se da atividade, passa a receber os proventos de aposentadoria e o cargo anteriormente ocupado é considerado vago

RE 636553 / RS

para todos os fins.

Ademais, para Pontes de Miranda, a legalidade (ou validade) é atributo de atos que existem, é dizer, reconhecendo-se que o papel do Tribunal de Contas é o de apreciar a legalidade ou a validade dos atos sujeitos ao seu ato de registro, não é possível que se considere essa manifestação como uma vontade componente do ato anterior ou um requisito para a sua formação.

Nesse sentido vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça, consoante se observa de julgados mais recentes daquele Tribunal:

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. ANULAÇÃO. ATO COMPOSTO, E NÃO COMPLEXO. EXAME DA LEGALIDADE. SUJEIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS AO PRAZO DECADENCIAL PREVISTO EM LEI. 1. Conquanto venha sendo repetida como verdadeiro dogma a premissa adotada em julgados recentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual o ato de aposentadoria de servidor público estaria inserido na categoria dos atos administrativos complexos e dependeria, para se aperfeiçoar, da manifestação favorável do Tribunal de Contas, não encontra respaldo na teoria administrativista mais atual. Conforme bem salientado no acórdão objeto dos embargos de divergência, "a aposentadoria de servidor público não é ato complexo, pois não se conjugam as vontades da Administração e do Tribunal de Contas para concedê-la. São atos distintos e praticados no manejo de competências igualmente diversas, na medida em que a primeira concede e o segundo controla sua legalidade". 2. Por vício de legalidade, à administração é dado anular aposentadoria de servidor público, devendo tal prerrogativa ser exercida no prazo decadencial previsto em lei, salvo quando comprovada má-fé, iniciando-se a contagem com a publicação do ato, e não somente após o julgamento pelo Tribunal de Contas. Em outras palavras: ressalvada a hipótese de má-fé do beneficiário, em que a anulação tem lugar a qualquer tempo, o exame de legalidade do ato de aposentadoria deve ser realizado

RE 636553 / RS

pela Corte de Contas em até 5 (cinco) anos da publicação, sob pena de ficar inviabilizado o desfazimento, ainda quando caracterizada alguma ilegalidade, por consumada a decadência do direito à anulação. 3. Caso em que a aposentadoria do servidor federal, publicada em 21/5/1998, foi julgada ilegal pelo Tribunal de Contas da União em 28/6/2005, donde a impossibilidade de anulação do ato, porquanto ultrapassado o prazo decadencial de 5 (cinco) anos fixado pelo art. 54 da Lei n. 9.784/1999, cuja contagem se iniciou, por se tratar de aposentadoria concedida antes da vigência da referida lei, em 1º/2/1999, com término em 1º/2/2004. 4. Agravo regimental provido para se negar provimento aos embargos de divergência.” (AgRg nos EREsp 1047524/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Rel. p/ Acórdão Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 06.11.2014)

No mesmo sentido: MC 23.607, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe 25.05.2015; REsp 1.168.805, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe 11.05.2010.

Nesse contexto, a atuação do Tribunal de Contas da União é um atestado de conformidade com a lei, uma verificação de legalidade e de atendimento do interesse público de um ato já praticado, mas não pode ser classificado como uma aprovação ou uma condição suspensiva ou resolutiva para que o ato de concessão inicial produza todos os efeitos desejados. O ato de aposentadoria não é, portanto, um ato administrativo complexo, mas simples, do ponto de vista da conformação da vontade. Ele já é plenamente válido e eficaz desde a publicação do decreto de aposentadoria pela autoridade competente.

Evidentemente que, encontrando nele o TCU, por ocasião do registro, vício de legalidade, deverá a Administração revisá-lo. Essa revisão, contudo, seja para cancelar o benefício, seja para reduzir-lhe o valor, não pode ser realizada passados mais de cinco anos da data da publicação do decreto de aposentação, porquanto não vejo razões para afastar a aplicação do artigo 54 da Lei 9.874/99 ao ato de concessão inicial de aposentadoria, como se verá a seguir.

RE 636553 / RS

Do princípio da segurança jurídica e do derivativo princípio da proteção à confiança aplicáveis aos atos de aposentadoria

Ainda que se pudesse considerar o ato administrativo de aposentadoria como complexo, o que não é o caso, como exaustivamente delineado no tópico anterior, o princípio da proteção à confiança, consectário do princípio da segurança jurídica, o qual, por sua vez, está calcado no Estado de Direito, por si próprio autoriza a aplicação do prazo decadencial ao ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão.

Com efeito, o STF, no julgamento do Mandado de Segurança 24.268, relator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes (05.02.2004), assentou que os princípios do contraditório e da ampla defesa devem ser respeitados no processo administrativo em sua maior amplitude (direitos de informação, de manifestação e de consideração dos argumentos lançados), especialmente nos casos em que o patrimônio do administrado possa sofrer qualquer espécie de desfalque.

Destacou-se, ainda, que o princípio da confiança, qualificado pelo Ministro Gilmar Mendes como um derivativo do princípio da segurança jurídica, exige que as relações entre os administrados e a Administração sejam pautadas pela ética jurídica, que se expressa, ainda, pelo princípio da boa-fé. Concluiu o relator, na oportunidade, pela necessidade de superação da premissa de que os atos administrativos poderiam ser revogados a qualquer tempo, porquanto *“a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na própria ideia de justiça material”*.

Na oportunidade, deu-se grande passo no reconhecimento da impossibilidade de revogação dos atos administrativos, especialmente aqueles de que resulte subtração de direitos patrimoniais dos administrados, sem que seja observado o devido processo legal.

Ponderou o Ministro Celso de Mello que a jurisprudência do STF vinha reafirmando a essencialidade desse princípio, *“nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou*

RE 636553 / RS

entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade da própria medida restritiva de direitos, revestida, ou não, de caráter punitivo”.

Nesse sentido, a edição da Lei 9.784/99 representou a superação da regra da livre revogação dos atos administrativos ilícitos pelo Estado, mas o STF compreendeu, naquele julgamento, não ser adequada a aplicação do artigo 54 desse diploma normativo aos atos de revisão de aposentadorias realizados pelo Tribunal de Contas. E assim se mantém a jurisprudência do STF até o momento, evoluindo somente para permitir a aplicação do prazo decadencial após o registro pelo TCU da aposentadoria, reforma ou pensão, e garantindo o contraditório e ampla defesa quando esse ato é realizado após cinco anos da entrada do processo na Corte de Contas.

De igual modo, quando do julgamento do Mandado de Segurança 25.116, de relatoria do Ministro Ayres Britto, em 08.09.2010, o Supremo Tribunal Federal sinalizou que a inércia da Administração consolida afirmativamente a expectativa de ex-servidor quanto ao recebimento da verba de aposentadoria. Na oportunidade, o julgamento ficou sintetizado na seguinte ementa:

“MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NEGATIVA DE REGISTRO A APOSENTADORIA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. 1. O impetrante se volta contra o acórdão do TCU, publicado no Diário Oficial da União. Não exatamente contra o IBGE, para que este comprove o recolhimento das questionadas contribuições previdenciárias. Preliminar de ilegitimidade passiva rejeitada. 2. Infundada alegação de carência de ação, por ausência de direito líquido e certo. Preliminar que se confunde com o mérito da impetração. 3. A inércia da Corte de Contas, por mais de cinco anos, a contar da aposentadoria, consolidou afirmativamente a expectativa do ex-servidor quanto ao recebimento de verba de caráter alimentar.

RE 636553 / RS

Esse aspecto temporal diz intimamente com: a) o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito; b) a lealdade, um dos conteúdos do princípio constitucional da moralidade administrativa (caput do art. 37). São de se reconhecer, portanto, certas situações jurídicas subjetivas ante o Poder Público, mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder, como se dá com o ato formal de aposentadoria. 4. A manifestação do órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade inter-subjetiva ou mesmo intergrupar. A própria Constituição Federal de 1988 dá conta de institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. Pelo que existe uma espécie de tempo constitucional médio que resume em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade. Tempo que é de cinco anos (inciso XXIX do art. 7º e arts. 183 e 191 da CF; bem como art. 19 do ADCT). 5. O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido in albis o interregno quinquenal, a contar da aposentadoria, é de se convocar os particulares para participarem do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (inciso LV do art. 5º). 6. Segurança concedida.” (MS 25116, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2010, DJe-027 DIVULG 09-02-2011 PUBLIC 10-02-2011 EMENT VOL-02461-01 PP-00107)

Observa-se da ementa que o Tribunal preocupou-se em conferir à análise feita pelo Tribunal de Contas uma necessária razoabilidade no que respeita ao tempo da revisão, que não deve desbordar das pautas

RE 636553 / RS

elementares, especialmente em se tratando de situações que se formalizam por ato de uma instância administrativa do Poder Público, como ocorre nos casos de aposentadorias. O princípio da duração razoável do processo qualquer processo, administrativo ou judicial encontra-se encartado na Constituição Federal desde a Emenda Constitucional 45/2014, que incluiu o inciso LXXVIII ao artigo 5º.

O avanço do julgamento, contudo, foi apenas no sentido de se permitir que, passados cinco anos da chegada do processo ao Tribunal de Contas da União, tem esse o dever de garantir ao interessado a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal no processo administrativo.

No entanto, penso que devemos ir mais além, para reconhecer que os princípios da boa-fé, da segurança jurídica, da proteção à confiança e da necessidade de estabilização das relações sociais autorizam o reconhecimento de que a Administração Pública não pode se furtar de observar um prazo razoável para a revisão de atos administrativos dos quais resultem efeitos patrimoniais aos administrados, neles incluídos os atos de concessão inicial de benefícios previdenciários no âmbito do serviço público federal.

É certo que a atuação do Estado deve pautar-se pela legalidade, o qual, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, "*é princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo*".

Derivativo do princípio da legalidade, o princípio da autotutela impõe à Administração Pública o **dever** de anular/invalidar os seus próprios atos quando eivados de vício ou, ainda, de revogar os atos desprovidos de conveniência e oportunidade para a realização do interesse público.

O princípio da autotutela se encontra sedimentado nesta Corte, consoante se observa dos enunciados sumulares 346 e 473.

No entanto, a legalidade não pode ser entendida apenas de forma estrita e dissociada de sua adjetivação constitucional, sendo, em verdade, legalidade constitucional. Portanto, a legalidade deve estar diretamente conectada aos princípios reitores do Estado Democrático Constitucional

RE 636553 / RS

de Direito.

Não é por outra razão, que a própria Constituição da República privilegia a segurança jurídica, prevendo a prescritibilidade como regra e a imprescritibilidade como exceção. Nessa toada, mesmo atos que, em princípio, não se afigurariam hígidos à luz da estrita legalidade, recebem, em obediência à segurança jurídica, o manto cobertor da estabilidade.

Na lição de Almiro do Couto e Silva, *“a segurança jurídica é um valor constitucional que se qualifica como subprincípio do princípio maior do Estado de Direito, que é o da legalidade. Segurança jurídica e legalidade são, sabidamente, os dois pilares de sustentação do Estado de Direito”* (In O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 do processo administrativo da União (Lei Nº 9.784/99). Revista Eletrônica de Direito do Estado. Número 2. Salvador, 2005).

Consoante posto, a definição jurídica das relações interpessoais não pode, como regra, pender para a temporalidade infindável. A se admitir que o prazo de cinco anos, a contar da data de chegada do processo de aposentadoria no Tribunal, seja apenas para que se respeite o contraditório e a ampla defesa, como vem decidindo o STF, possibilitam-se situações de aposentadorias concedidas há dez anos, por exemplo, que não tenham sido enviadas para a Corte de Contas, serem revistas ou cassadas, muitas vezes sem sequer ser observada a defesa do interessado, ferindo de morte o princípio da segurança jurídica e sua faceta da proteção à confiança, *in casu*, a confiança depositada pelo servidor público, cuja boa-fé é presumida, no ato formal da autoridade competente, publicado em diário oficial, que lhe concede aposentadoria, reforma ou pensão.

É necessária a proteção devida e amparada nos princípios constitucionais que regem a atuação da Administração (art. 37, caput) e o processo administrativo às relações jurídicas estabilizadas pelo transcurso do tempo durante o qual o próprio Poder Público manteve-se silente.

Porque apropriado, cito excerto do parecer da Procuradoria-Geral da

RE 636553 / RS

República quanto ao ponto:

“A proteção da confiança, enquanto um valor constitucional de ordem ético-jurídica e enquanto projeção subjetiva do princípio da segurança jurídica, desautoriza o Poder Público de exercer o seu imperium para desconstituir ou anular situações desconformes com o postulado da legalidade administrativa, quando revestidas de aparência de legalidade, de boa-fé e consolidadas no tempo por inércia do próprio ente público que as originou ou lhes deu causa.”

Nesse sentido, o artigo 54 da Lei 9.784/99 trouxe uma regra aplicável a toda a Administração, só excepcionada mediante a existência de comprovada má-fé. Nos termos do que leciona Almiro do Couto e Silva:

“como se trata de regra, ainda que inspirada num princípio constitucional, o da segurança jurídica, não há que se fazer qualquer ponderação entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica, como anteriormente à edição dessa regra era necessário proceder. O legislador ordinário é que efetuou essa ponderação, decidindo-se pela prevalência da segurança jurídica, quando verificadas as circunstâncias perfeitamente descritas no preceito. **Atendidos os requisitos estabelecidos na norma, isto é, transcorrido o prazo de cinco anos e inexistindo a comprovada má-fé dos atos destinatários, opera-se, de imediato, a decadência do direito da Administração Pública federal de extirpar do mundo jurídico o ato administrativo por ela exarado, quer pelos seus próprios meios, no exercício da autotutela, quer pela propositura de ação judicial visando a decretação de invalidade daquele ato jurídico.** Com a decadência, mantém-se o ato administrativo com todos os efeitos que tenha produzido, bem como fica assegurada a continuidade dos seus efeitos no futuro.”

A aposentadoria resulta em uma profunda mudança na vida do servidor, o qual, com idade avançada, rearticula a sua vida após a

RE 636553 / RS

jubilção. Alguns mudam de cidade, de Estado, diante da certeza de que a aposentadoria é definitiva. Não é razoável, portanto, que a Administração valha-se da sua ineficiência para que se permita a revisão tardia desse ato que é tão caro ao servidor e a seus dependentes.

Há, portanto, a necessidade de se respeitar o prazo de cinco anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 também para o ato de concessão inicial de aposentadoria, pensão ou reforma do servidor público.

Ademais, a regra do artigo 54 tem como pressuposto a boa-fé do servidor ou de seu dependente, justificando-se, portanto, a necessidade de estabilização da relação que tenha nascido do ato praticado em desconformidade com a legalidade estrita, porquanto o servidor, quando titular do benefício, passa a ter a legítima expectativa de que o benefício, que tem caráter alimentar, será definitivamente mantido.

Nos casos em que verificada fraude ou má-fé do interessado, ou mesmo conluio entre este e o administrador para, por exemplo, postergar o envio do processo ao TCU, não há prazo para revisão desse ato, por conta do disposto na parte final do próprio artigo 54, “salvo comprovada má-fé”.

A existência de um prazo razoável para a administração exercer seu poder anulatório atende, ainda, à exigência implícita no “due process of law”. Miguel Reale, comentando posição de José Frederico Marques, explica *“que haverá infração desse ditame fundamental toda a vez que, na prática do ato administrativo, for preterido algum dos momentos essenciais a sua ocorrência; foram destruídas, sem motivo plausível, situações de fato, cuja continuidade seja economicamente aconselhável, ou se a decisão não corresponder ao complexo de notas distintas da realidade social tipicamente configurada em lei”*.

A propósito, cabe trazer à baila a lição de Almiro do Couto e Silva a respeito da amplitude do princípio da segurança jurídica, do qual é elemento, ou subprincípio, o princípio da confiança:

“A esses dois últimos elementos ou princípios legalidade da Administração Pública e proteção da confiança ou da boa fé dos administrados ligam-se, respectivamente, a presunção ou

RE 636553 / RS

aparência de legalidade que têm os atos administrativos e a necessidade de que sejam os particulares defendidos, em determinadas circunstâncias, contra a fria e mecânica aplicação da lei, com o conseqüente anulamento de providências do Poder Público que geraram benefícios e vantagens, há muito incorporados ao patrimônio dos administrados.

Já se deixa entrever que o Estado de Direito contém, quer no seu aspecto material, quer no formal, elementos aparente ou realmente antinômicos. Se é antiga a observação de que justiça e segurança jurídica freqüentemente se completam, de maneira que pela justiça chega-se à segurança jurídica e vice-versa, é certo que também freqüentemente colocam-se em oposição. Lembre-se, a propósito, o exemplo famoso da prescrição, que ilustra o sacrifício da justiça em favor da segurança jurídica, ou da interrupção da prescrição, com o triunfo da justiça sobre a segurança jurídica. Institutos como o da coisa julgada ou da preclusão processual, impossibilitando definitivamente o reexame dos atos do Estado, ainda que injustos, contrários ao Direito ou ilegais, revelam igualmente esse conflito.

Colisões análogas a essas verificam-se entre o princípio da legalidade da Administração Pública e o da proteção da boa fé ou da confiança dos administrados que acreditaram na legalidade dos atos administrativos que os favoreceram com vantagens consideradas posteriormente indevidas por ilegais. É que o ordenamento jurídico, conforme as situações, ora dá mais peso e importância à segurança jurídica em detrimento da justiça, ora prescreve de maneira inversa, sobrepondo a justiça à segurança jurídica; ora afirma a preeminência do princípio da legalidade da Administração Pública sobre o da proteção da confiança dos administrados, ora proclama que aquele deve ceder passo a este.

No fundo, porém, o conflito entre justiça e segurança jurídica só existe quando tomamos a justiça como valor absoluto, de tal maneira que o justo nunca pode transformar-se em injusto e nem o injusto jamais perder essa natureza. A contingência humana, os condicionamentos sociais, culturais,

RE 636553 / RS

econômicos, políticos, o tempo e o espaço tudo isso impõe adequações, temperamentos e adaptações, na imperfeita aplicação daquela idéia abstrata à realidade em que vivemos, sob pena de, se assim não se proceder, correr-se o risco de agir injustamente ao cuidar de fazer justiça. Nisso não ha nada de paradoxal. A tolerada permanência do injusto ou do ilegal pode dar causa a situações que, por arraigadas e consolidadas, seria iníquo desconstituir, só pela lembrança ou pela invocação da injustiça ou da ilegalidade originária.”

(In Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo. Revista de Direito Público. n. 84, p. 46-63, out/dez de 1987.)

Em vista de todo o exposto, é devida a aplicação do prazo decadencial de 5 anos previsto no artigo 54 da Lei 9.784/99 ao ato de concessão inicial do benefício de aposentadoria, reforma ou pensão.

Termo inicial da contagem do prazo decadencial

Quanto ao termo inicial, como se viu acima, trata-se o ato de concessão inicial de aposentadoria de um ato administrativo perfeito e acabado desde a publicação do ato concessivo praticado pela autoridade competente, sendo esse o momento do surgimento dos efeitos favoráveis ao beneficiário.

Rafael da Cás Maffini apropriadamente anota que a proteção dada ao administrado pela previsão de um prazo decadencial para a revisão de um ato praticado pela Administração tem como cerne a legitimidade da expectativa depositada pelo administrado. E pondera que:

“não se pode negar, pois, que é da prática do ato e não do registro que se inicia o depósito de confiança do ato administrativo sujeito a registro. Como se afirmou, tal ato apresenta-se formal e materialmente autônomo em relação ao seu ulterior registro. Desde a sua prática pela Administração Pública, tal ato se entroniza no mundo jurídico, porquanto já

RE 636553 / RS

implementa todos os pressupostos pertinentes ao plano da existência. Praticado o ato, ademais, seus efeitos já são todos produzidos, como se viu acima, independentemente do registro pelo Tribunal de Contas.

(...) *Ultima ratio*, a confiança digna de proteção já se inicia com a prática do ato e não tão somente com o seu registro, razão pela qual o prazo decadencial há de ter seu início quando efetivamente se inicie a produção de seus efeitos.”

(Obra citada.)

Nesse contexto, o termo inicial para a contagem do prazo decadencial deve ser a data da publicação do ato normativo concessivo pela autoridade competente, dentro do qual a Administração deverá encaminhar aos autos ao Tribunal de Contas da União, e este, dentro de suas atribuições constitucionais, realizará a verificação de conformidade ao ordenamento jurídico.

Portanto, nos termos do voto, divirjo do e. Relator, para negar provimento ao recurso extraordinário, no caso concreto. Proponho, então, a seguinte tese:

“Aplica-se o prazo decadencial de 5 anos à pretensão de denegação do registro do ato de concessão do benefício de aposentadoria, reforma ou pensão, pelo Tribunal de Contas, salvo comprovada má-fé, iniciando-se o respectivo termo inicial na data da publicação do ato normativo que concede o benefício pela autoridade competente”.

É como voto.

12/02/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, apenas uma explicitação, e pode ser prestada pelo Relator, ministro Gilmar Mendes.

O provimento é parcial. Excelência, por que não é total?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Estou assegurando o direito de defesa após os cinco, na linha da jurisprudência.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O direito de defesa na tramitação do processo administrativo de aposentadoria para o registro?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - No TCU depois de cinco anos, porque o entendimento era de que se tratava de ato complexo e, feito dentro do prazo de cinco anos, nem sequer direito de defesa, em princípio, haveria. Esse era o entendimento.

Passados cinco anos, sem que o TCU se pronunciasse, entendia-se, então, que se tinha de reabrir.

12/02/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL

ADIAMENTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Presidente, essa é uma questão, conforme o eminente Ministro Fachin já fez considerações, que se desenvolve ao longo de muitos anos. Nós mesmos aqui participamos desse debate, ainda com o Ministro Pertence, com a participação do Ministro Britto no precedente a que já foi referido.

Até devo dizer que, diante de vários casos que aparecem e surgem, de fato, devemos, talvez, repensar essa questão do prazo.

Ao mesmo tempo, preocupa-me a reconcepção, sem uma reflexão mais aprofundada, do conceito de ato composto, ato complexo ou ato simples, como venha a deliberar o Tribunal.

À época, lembro-me de que essa questão parecia bastante preocupante - e isso já foi referido pelo Ministro Fachin -, que não houvesse uma determinação, um prazo para que os órgãos competentes encaminhassem o ato de aposentadoria ao Tribunal de Contas. E, claro, Sua Excelência inclusive já apontou a ressalva do art. 54, a possibilidade de eventual manipulação. Independentemente disso, vamos pensar só na burocracia, no trâmite de autos, considerando que tudo se passava em autos físicos.

Vossa Excelência, esses dias, ponderava-me sobre essa questão, dizendo que, durante o recesso, enfrentou uma temática, enfim, em que se demorou alguma coisa como vinte e tantos anos para que houvesse uma deliberação do Tribunal de Contas, o que, de certa forma...

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Permite-me, Ministro Gilmar?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Sim, por favor!

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Desculpe-me interrompê-lo. Vossa Excelência é o Relator e tem o uso da palavra à vontade, obviamente, como todos.

RE 636553 / RS

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Não, por favor!

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Eu recebi um mandado de segurança, cuja entrada na Corte se deu no plantão, no dia 1º de janeiro - no primeiro dia do ano, no dia 1º de janeiro de 2020. O Tribunal de Contas da União notificou o interessado para apresentar defesa 13 anos depois de seu ato de aposentadoria e negou o registro à aposentadoria depois de 24 anos de aposentado, já contando com 71 anos de idade, determinando a volta ao serviço público.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - O que era impossível nessa época.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Voltar depois de 24 anos, para complementar a prestação do tempo de serviço que teria faltado para o registro, de acordo com a legalidade aferida.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - À época, lembro-me, quando este debate se instalou no Tribunal, acho que em 2010, essa questão veio à tona, e se disse que a fixação, simplesmente, do prazo de 5 anos, que, em princípio, poderia ser suficiente para o TCU deliberar, seria insuficiente em razão dessa possível demora na remessa dos autos ao Tribunal de Contas.

Considerando essa nova conceituação que o Ministro Fachin propõe, Presidente, eu indicaria o adiamento do julgamento, embora concorde que tenha que haver, sim, um prazo para que essa questão se encerre.

A Ministra Rosa há pouco lembrava de episódios envolvendo a magistratura, em que o juiz retorna a um tribunal - ou, eventualmente, ao Ministério Público -, causando graves problemas à própria composição. Em suma, isso precisa ser, de alguma forma, reajustado e repensado.

Deste modo, indicaria adiamento, prometendo trazer já na próxima semana, se for possível.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Poderia, então, alocá-lo para retorno de julgamento na próxima quarta-feira à tarde. Lembro que, na próxima quarta-feira, teremos

RE 636553 / RS

sessões tanto pela manhã quanto à tarde, para compensar a semana de Carnaval.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - E também não poderemos demorar tanto para trazê-lo.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Até porque aplicamos uma jurisprudência hoje, e parece-me que a sessão de hoje sinaliza uma virada.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S) : JOÃO DARCI RODRIGUES DE OLIVEIRA

ADV.(A/S) : AMARILDO MACIEL MARTINS (34508/RS) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO
FEDERAL - CONDSEF

AM. CURIAE. : SEÇÃO SINDICAL DE CONCÓRDIA DO SINDICATO NACIONAL
DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E PROFISSIONAL -
SINASEFE

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DAS AGÊNCIAS
NACIONAIS DE REGULAÇÃO - SINAGÊNCIAS

ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS WAGNER (17183/DF, 018097/RS, 18097/RS)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DE SINTICATOS DE TRABALHADORES TÉCNICOS-
ADMINISTRATIVOS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR DO
BRASIL - FASUBRA/SINCIAL

ADV.(A/S) : CLAUDIO SANTOS DA SILVA (10081/DF)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DE TRABALHADORES
EM SAÚDE, TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - FENASPS

ADV.(A/S) : LUIS FERNANDO SILVA (SC009582/)

AM. CURIAE. : SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS PROFESSORES DE
INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DO RIO GRANDE DO SUL -
ADUFRGS/SINDICAL

ADV.(A/S) : EDUARDO UBALDO BARBOSA (47242/DF)

AM. CURIAE. : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TC-01752320032)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TÉCNICOS DE FISCALIZAÇÃO
AGROPECUÁRIA - ANTEFFA

ADV.(A/S) : EDUARDO UBALDO BARBOSA (47242/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO -
IBDP

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN (18200/SC)

Decisão: Após os votos dos Ministros Gilmar Mendes (Relator) e Alexandre de Moraes, que davam parcial provimento ao recurso extraordinário, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo recorrido, o Dr. Amarildo Maciel Martins; pelos *amici curiae* Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnicos-Administrativos em Instituições Públicas de Ensino Superior do Brasil - FASUBRA/SINDICAL, Sindicato Intermunicipal dos Professores de Instituições Federais de Ensino Superior do Rio Grande do Sul - ADUFRGS/SINDICAL e Associação Nacional dos Técnicos de Fiscalização Agropecuária - ANTEFFA, o Dr. Cláudio Santos; pelo *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP, o Dr. Diego Monteiro; pelos *amici curiae* Confederação dos

Trabalhadores do Serviço Público Federal - CONDSEF, Seção Sindical de Concórdia do Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional - SINASEFE e Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação - SINAGÊNCIAS, o Dr. José Luis Wagner. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Luiz Fux. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 10.10.2019.

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin, que negava provimento ao recurso extraordinário, o Relator indicou adiamento. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 12.02.2020.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, por motivo de licença médica, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

19/02/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Discute-se, nos presentes autos, se o Tribunal de Contas da União deve observar o prazo decadencial de cinco anos, previsto na Lei 9.784/1999, para julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria e se necessária a observância do contraditório e da ampla defesa.

Inicialmente, seguindo a jurisprudência dominante da Corte, votei no sentido da inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 ao TCU para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão. Consignei ainda que, caso ultrapassados mais de cinco anos do recebimento pela Corte de Contas do referido procedimento, sem que tenha havido a apreciação de sua legalidade, deveria ser assegurado aos interessados o uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Na ocasião, o Ministro Alexandre de Moraes acompanhou o voto do relator.

Na retomada do julgamento, o Ministro Edson Fachin divergiu, propondo a revisitação da jurisprudência até então firmada. Defendeu que a concessão da aposentadoria deveria ser classificada como ato simples, que se aperfeiçoaria com a publicação do ato pelo órgão de origem. Assim, estando aperfeiçoado o ato de aposentação, incidiria o disposto no art. 54 da Lei 9784/1999, que assim dispõe:

“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”.

Segundo o entendimento do Ministro Edson Fachin, *“o ato do TCU não pode ser classificado como uma vontade autônoma integrante do ato de concessão de aposentadoria, mas, sim, como um ato de controle realizado a*

RE 636553 / RS

posteriori, no que respeita ao reconhecimento da legalidade e suficiência para fins de registro e composição da regularidade das contas do órgão pagador”.

Por fim, consignou que, ainda que se considerasse a aposentadoria como ato complexo, seria necessária a incidência do prazo de 5 anos para a revisão do ato, com fundamento no princípio da segurança jurídica e da confiança legítima.

Tendo em vista as ponderações trazidas pelo Ministro Edson Fachin e a delicadeza da questão envolvida, pedi adiamento do julgamento para reanalisar a questão.

Após melhor refletir sobre o assunto e levando em consideração as ponderações suscitadas durante o julgamento, bem como os reflexos e implicações que tais alterações poderiam trazer, parece-me que, de fato, seja o caso de o Tribunal visitar parcialmente o tema.

Como bem lembrado pelo Ministro Edson Fachin, desde 1957 o STF tem se posicionado no sentido de que o ato de concessão de aposentadoria teria natureza de ato complexo, segundo o qual seria necessária a conjugação da vontade do órgão de origem e do TCU para que o ato se perfectibilizasse.

Por esse motivo, após a edição da Lei 9.784/1999, firmou-se o entendimento de que seu art. 54 não poderia ser aplicado durante o período entre a publicação do ato de aposentadoria pelo órgão de origem e a apreciação da sua legalidade pelo TCU, haja vista ainda inexistir ato acabado.

Quanto a esse ponto, entendo que merece ser mantida a jurisprudência há muito firmada, no sentido de que a concessão de aposentadoria ou pensão constitui ato administrativo complexo, que somente se aperfeiçoa após o julgamento de sua legalidade pelo Tribunal de Contas.

Nesses termos, por constituir exercício da competência constitucional (art. 71, III, CF/88), tal ato ocorre sem a participação dos interessados e, portanto, sem a observância do contraditório e da ampla defesa.

Nesse sentido, cito o teor da Súmula Vinculante 3:

RE 636553 / RS

“Nos processos perante o Tribunal de Contas da União, asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”. (destaquei)

Todavia, em diversas oportunidades, manifestei minha preocupação com a alteração de situações já aparentemente consolidadas pelo tempo à luz do princípio da segurança jurídica e da confiança legítima, bem como da necessidade da estabilização das relações jurídicas, seja em favor da Administração ou em favor do administrado.

Assim, apesar de entender pela inaplicabilidade direta do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes do julgamento da legalidade do ato de aposentação pelo TCU, é inegável a necessidade de observar o princípio da segurança jurídica.

A propósito do direito comparado, vale a pena ainda trazer à colação clássico estudo de Almiro do Couto e Silva sobre a aplicação do princípio da segurança jurídica, segundo o qual *“a faculdade que tem o Poder Público de anular seus próprios atos tem limite não apenas nos direitos subjetivos regularmente gerados, mas também no interesse em proteger a boa fé e a confiança (Treue und Glauben) dos administrados”*. Confira-se:

“É interessante seguir os passos dessa evolução. O ponto inicial da trajetória está na opinião amplamente divulgada na literatura jurídica de expressão alemã do início do século de que, embora inexistente, na órbita da Administração Pública, o princípio da res judicata, a faculdade que tem o Poder Público de anular seus próprios atos tem limite não apenas nos direitos subjetivos regularmente gerados, mas também no interesse em proteger a boa fé e a confiança (Treue und Glauben) dos administrados.

(...)

Esclarece OTTO BACHOF que nenhum outro tema

RE 636553 / RS

despertou maior interesse do que este, nos anos 50 na doutrina e na jurisprudência, para concluir que o princípio da possibilidade de anulamento foi substituído pelo da impossibilidade de anulamento, em homenagem à boa fé e à segurança jurídica. Informa ainda que a prevalência do princípio da legalidade sobre o da proteção da confiança só se dá quando a vantagem é obtida pelo destinatário por meios ilícitos por ele utilizados, com culpa sua, ou resulta de procedimento que gera sua responsabilidade. Nesses casos não se pode falar em proteção à confiança do favorecido. (Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtssprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Tübingen 1966, 3. Auflage, vol. I, p. 257 e segs.; vol. II, 1967, p. 339 e segs.).

Embora do confronto entre os princípios da legalidade da Administração Pública e o da segurança jurídica resulte que, fora dos casos de dolo, culpa etc., o anulamento com eficácia ex tunc é sempre inaceitável e o com eficácia ex nunc é admitido quando predominante o interesse público no restabelecimento da ordem jurídica ferida, é absolutamente defeso o anulamento quando se trate de atos administrativos que concedam prestações em dinheiro, que se exauram de uma só vez ou que apresentem caráter duradouro, como os de índole social, subvenções, pensões ou proventos de aposentadoria.” (SILVA, Almiro do Couto e. Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo. Revista da Procuradoria-Geral do Estado. Publicação do Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, V. 18, nº 46, 1988, p. 11-29)

O ilustre mestre gaúcho, também se refere ao direito francês, rememorando o clássico “affaire Dame Cachet”:

“Bem mais simples apresenta-se a solução dos conflitos entre os princípios da legalidade da Administração Pública e o da segurança jurídica no Direito francês. Desde o famoso *affaire Dame Cachet*, de 1923, fixou o Conselho de Estado o entendimento, logo reafirmado pelos *affaires Vallois e Gros de*

RE 636553 / RS

Belier, ambos também de 1923 e pelo *affaire Dame Inglis*, de 1935, de que, de uma parte, a revogação dos atos administrativos não cabia quando existissem direitos subjetivos deles provenientes e, de outra, de que os atos maculados de nulidade só poderiam ter seu anulamento decretado pela Administração Pública no prazo de dois meses, que era o mesmo prazo concedido aos particulares para postular, em recurso contencioso de anulação, a invalidade dos atos administrativos.

HAURIOU, comentando essas decisões, as aplaude entusiasticamente, indagando: 'Mas será que o poder de desfazimento ou de anulação da Administração poderá exercer-se indefinidamente e em qualquer época? Será que jamais as situações criadas por decisões desse gênero não se tornarão estáveis? Quantos perigos para a segurança das relações sociais encerram essas possibilidades indefinidas de revogação e, de outra parte, que incoerência, numa construção jurídica que abre aos terceiros interessados, para os recursos contenciosos de anulação, um breve prazo de dois meses e que deixaria à Administração a possibilidade de decretar a anulação de ofício da mesma decisão, sem lhe impor nenhum prazo'. E conclui: 'Assim, todas as nulidades jurídicas das decisões administrativas se acharão rapidamente cobertas, seja com relação aos recursos contenciosos, seja com relação às anulações administrativas; uma atmosfera de estabilidade estender-se-á sobre as situações criadas administrativamente.' (La Jurisprudence Administrative de 1892 a 1929, Paris, 1929, vol. II, p. 105-106.)" (COUTO E SILVA, Almiro do. Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo. Revista da Procuradoria-Geral do Estado. Publicação do Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, V. 18, nº 46, 1988, p. 11-29)

Na mesma linha, observa Couto e Silva em relação ao direito brasileiro:

"MIGUEL REALE é o único dos nossos autores que analisa com profundidade o tema, no seu mencionado

RE 636553 / RS

‘Revogação e Anulamento do Ato Administrativo’ em capítulo que tem por título ‘Nulidade e Temporalidade’. Depois de salientar que ‘o tempo transcorrido pode gerar situações de fato equiparáveis a situações jurídicas, não obstante a nulidade que originariamente as comprometia’, diz ele que ‘é mister distinguir duas hipóteses: (a) a deconvalidação ou sanatória do ato nulo e anulável; (b) a perda pela Administração do benefício da declaração unilateral de nulidade (*le bénéfice du préalable*)’”. (COUTO E SILVA, Almiro do. Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo. Revista da Procuradoria-Geral do Estado. Publicação do Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, V. 18, nº 46, 1988, p. 11-29).

Registre-se que o tema é pedra angular do Estado de Direito sob a forma de proteção à confiança.

É o que destaca Karl Larenz, que tem na consecução da paz jurídica um elemento nuclear do Estado de Direito material e também vê como aspecto do princípio da segurança o da confiança:

“O ordenamento jurídico protege a confiança suscitada pelo comportamento do outro e não tem mais remédio que protegê-la, porque poder confiar (...) é condição fundamental para uma pacífica vida coletiva e uma conduta de cooperação entre os homens e, portanto, da paz jurídica.” (Derecho Justo – Fundamentos de Ética Jurídica. Madri. Civitas, 1985, p. 91).

O autor tedesco prossegue afirmando que o princípio da confiança tem um componente de ética jurídica, que se expressa no princípio da boa fé. Diz:

“Dito princípio consagra que uma confiança despertada de um modo imputável deve ser mantida quando efetivamente se creu nela. A suscitação da confiança é imputável, quando o que a suscita sabia ou tinha que saber que o outro ia confiar. Nesta medida é idêntico ao princípio da confiança. (...) Segundo a opinião atual, [este princípio da boa fé] se aplica nas relações

RE 636553 / RS

jurídicas de direito público.” (Derecho Justo – Fundamentos de Ética Jurídica. Madri. Civitas, 1985, p. 95 e 96)

Na Alemanha, contribuiu decisivamente para a superação da regra da livre revogação dos atos administrativos ilícitos uma decisão do Tribunal Administrativo de Berlim, proferida em 14.11.1956, posteriormente confirmada pelo Tribunal Administrativo Federal. Cuidava-se de ação proposta por viúva de funcionário público que vivia na Alemanha Oriental. Informada pelo responsável pela Administração de Berlim de que teria direito a uma pensão, desde que tivesse o seu domicílio fixado em Berlim ocidental, a interessada mudou-se para a cidade. A pensão foi-lhe concedida. Tempos após, constatou-se que ela não preenchia os requisitos legais para a percepção do benefício, tendo a Administração determinado a suspensão de seu pagamento e solicitado a devolução do que teria sido pago indevidamente. Hoje a matéria integra a complexa regulação contida no § 48 da Lei sobre processo administrativo federal e estadual, em vigor desde 1977 (Cf. Erichsen, Hans-Uwe, in: Erichsen, Hans-Uwe/Martens, Wolfgang, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 9ª edição, Berlim/Nova York, 1992, p. 289)

Como se vê, em verdade, a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material.

Nesse sentido, vale trazer passagem de estudo do professor Miguel Reale sobre a revisão dos atos administrativos:

“Não é admissível, por exemplo, que, nomeado irregularmente um servidor público, visto carecer, na época, de um dos requisitos complementares exigidos por lei, possa a Administração anular seu ato, anos e anos volvidos, quando já constituída uma situação merecedora de amparo e, mais do que isso, quando a prática e a experiência podem ter compensado a lacuna originária. Não me refiro, é claro, a requisitos essenciais, que o tempo não logra por si só convalidar, como seria, por exemplo, a falta de diploma para ocupar cargo reservado a

RE 636553 / RS

médico, mas a exigências outras que, tomadas no seu rigorismo formal, determinariam a nulidade do ato.

Escreve com acerto José Frederico Marques que a **subordinação do exercício do poder anulatório a um prazo razoável pode ser considerado requisito implícito no princípio do *due process of law***. Tal princípio, em verdade, não é válido apenas no sistema do direito norte-americano, do qual é uma das peças basilares, mas é extensível a todos os ordenamentos jurídicos, visto como corresponde a uma tripla exigência, de regularidade normativa, de economia de meios e forma e de adequação à tipicidade fática. Não obstante a falta de termo que em nossa linguagem rigorosamente lhe corresponda, poderíamos traduzir *due process of law* por devida atualização do direito, ficando entendido que haverá infração desse ditame fundamental toda vez que, na prática do ato administrativo, por preterido algum dos momentos essenciais à sua ocorrência; porém destruídas, sem motivo plausível, situações de fato, cuja continuidade seja economicamente aconselhável, ou se a decisão não corresponder ao complexo de notas distintivas da realidade social tipicamente configurada em lei.” (Miguel Reale, *Revogação e anulamento do ato administrativo*. 2ª ed. Forense. Rio de Janeiro. 1980.)

Assim, apesar de entender que a concessão da aposentadoria é ato complexo e que o art. 54 da Lei 9784/1999 não se aplica diretamente à hipótese, parece-me que, por motivos de segurança jurídica e necessidade da estabilização das relações, é necessário fixar-se, por analogia, um prazo para que a Corte de Contas exerça seu dever constitucional.

Diante da inexistência de norma que incida diretamente à hipótese, aplica-se ao caso o disposto no art. 4º da LINDB, *in verbis*:

“Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

Nesses termos, tendo em vista o princípio da isonomia, parece-me

RE 636553 / RS

que o mais correto seria a aplicação, por analogia, do Decreto 20.910/1932, que assim dispõe:

“Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem”.

Ora, se o administrado tem o prazo de 5 anos para buscar qualquer direito contra a Fazenda Pública, também podemos considerar que o Poder Público, no exercício do controle externo, teria o mesmo prazo para rever eventual ato administrativo favorável ao administrado.

Podemos citar ainda a utilização do prazo de 5 anos pela Lei 9.873/1999 (que dispõe sobre a “*prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta*”), bem como a própria Lei 9.784/1999, que, apesar de não se aplicar diretamente ao caso, pode servir de diretriz para a fixação de prazo razoável ao Tribunal de Contas.

Feitas essas considerações, parece-me que a fixação do prazo de 5 anos se afigura razoável para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados.

Diante de todo o quadro já exposto, verifica-se que a discussão acerca da observância do contraditório e da ampla defesa após o transcurso do prazo de 5 anos depois da chegada do processo ao TCU encontra-se prejudicada. Isso porque findo o referido prazo, o ato de aposentação considerar-se-á registrado tacitamente, não havendo mais a possibilidade de alteração pela Corte de Contas.

Sugiro, então, a fixação da seguinte tese de repercussão geral, a ser aplicada de maneira objetiva aos recursos extraordinários que versem sobre as mesmas questões:

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, o Tribunal de Contas da União está sujeito ao prazo de 5 anos

RE 636553 / RS

para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo àquela Corte.

ANÁLISE DO CASO CONCRETO

Com relação ao caso concreto, a União interpôs recurso extraordinário contra acórdão do TRF da 4ª Região aduzindo, em síntese, que o Tribunal de Contas não está sujeito ao prazo decadencial de cinco anos, previsto na Lei 9.784/1999, para análise da legalidade do ato de aposentadoria.

Após detida análise dos autos, verifico que a aposentadoria foi concedida pelo órgão de origem em 1º.9.1995, tendo o processo de deferimento inicial do benefício chegado ao Tribunal de Contas da União em 18.7.1996, que, em 4.11.2003 (Acórdão 2.699/2003 – 1ª Câmara), ao analisar a legalidade da aposentadoria do servidor público concedida há mais sete anos, constatou a existência de irregularidades, motivo pelo qual considerou ilegal o ato de concessão. Extraí-se ainda da inicial que o servidor foi notificado da decisão do TCU, sendo oportunizada a interposição de recurso administrativo, o qual foi rejeitado nos termos do Acórdão 1675/04 – 1ª Câmara.

Nessa esteira, reexaminando o caso dos autos, verifico que transcorreram mais de cinco anos entre a chegada do processo ao TCU e a decisão proferida pela Corte de Contas e quase 24 anos até a presente data, o que atrai a incidência do princípio da segurança jurídica.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso da União, pois, apesar de entender que o art. 54 da Lei 9784/1999 não se aplica diretamente à análise da legalidade do ato de aposentadoria pelo Tribunal de Contas, é necessária a observância do prazo de 5 anos, a contar da chegada dos autos à Corte de Contas, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

19/02/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, Vossa Excelência me permite?

Apenas muito brevemente, enaltecendo o voto que o eminente Ministro-Relator traz à colação e registrando que Sua Excelência está agora propondo a negativa de provimento, portanto, eu estou acompanhando Sua Excelência na conclusão.

Nada obstante ainda remanesça alguma dissonância do ponto de vista da caracterização da natureza do ato e em relação ao termo inicial para a contagem desse prazo decadencial de cinco anos, é preciso reconhecer que o que o eminente Ministro-Relator traz à colação é coerente com a jurisprudência assentada em relação à natureza complexa, e também é coerente com esta natureza demarcar o termo inicial da chegada ao Tribunal de Contas da União.

Então, nada obstante essa dissonância no tocante a esses pontos, tendo Sua Excelência apresentado essa reflexão que, creio, tem um marco na compreensão desta matéria neste Supremo Tribunal Federal e, portanto, propondo a negativa de provimento, eu estou acompanhando Sua Excelência na conclusão.

19/02/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Eu penso que está bem claro o ponto de divergência. O Ministro Relator, agora readequando o voto para a negativa de provimento, mantém a posição de ato complexo e, por isso, o termo **a quo** é o da chegada da decisão de aposentadoria para a confirmação do Tribunal de Contas da União. O Ministro **Edson Fachin**, por entender o ato como singelo, conclui que o termo **a quo** é o da publicação do ato do órgão de origem, e que, daí, começaria a incidir o prazo de cinco anos.

Uma outra questão é o fundamento da incidência do 54. O eminente Relator vai pela nova Lei de Introdução ao Direito brasileiro e o faz por analogia. Na prática, é o mesmo prazo, mas com termo **a quo** diferente, por Sua Excelência entender o ato como complexo, a partir da chegada ao Tribunal de Contas da União.

19/02/2020**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL****ADITAMENTO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, faço duas rápidas observações. Na sessão anterior, em que acompanhei o eminente Ministro Gilmar - e quero parabenizar tanto o Ministro Gilmar quanto o Ministro Fachin por avançarmos essa discussão -, já à época, entendi que avançávamos porque, pelo menos após cinco anos, estávamos exigindo o contraditório. Pegamos alguns casos na Turma absurdos - dezoito anos depois, de repente, muda a composição do Tribunal de Contas da União e entende-se que aquela aposentadoria foi ilegal. Então, já tínhamos avançado.

Parece-me que hoje vamos chegar a um posicionamento melhor, um avanço melhor realmente no prazo de cinco anos. Após os cinco anos, há a estabilização, a necessidade de se garantir a segurança jurídica. Cinco anos é um prazo razoável hoje na realidade, inclusive, da tecnologia, da comunicação entre os órgãos, para que o Tribunal de Contas da União possa efetivamente realizar o efetivo controle que a Constituição lhe dá. Há a ideia de que, a partir do momento em que saia a publicação do ato no Diário Oficial, o TCU já seja comunicado.

Agora, no ponto de divergência, gostaria de fazer uma reflexão - e já me posiciono. Essa decisão, essa alteração de posicionamento do Supremo Tribunal Federal, obviamente, não vai valer só para o Tribunal de Contas da União, mas também para os tribunais de contas dos estados e para os tribunais de contas, no Rio de Janeiro e em São Paulo, para um único município, as capitais. E há alguns estados em que há uma demora muito grande de encaminhamento do ato de aposentadoria ao tribunal de contas.

Então, aqui entendo, e permaneço com o posicionamento de o ato ser complexo, e até porque será um novo paradigma para os tribunais de contas, que o início do prazo de cinco anos deve ser contado da chegada na corte. Mais para frente, essa chegada será quase automática, não

RE 636553 / RS

haverá diferença, mas hoje, principalmente em virtude de alguns tribunais de contas, há um lapso temporal muito grande.

Então, reajusto o voto, novamente louvando os eminentes Ministro Gilmar e Edson Fachin por esse grande avanço na segurança jurídica, acompanhando o termo *a quo* fixado pelo Ministro-Relator.

19/02/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Eu também cumprimento tanto o Ministro Fachin quanto o Ministro Gilmar por voltarmos a essa discussão. Quando eu estudei esse caso, lá atrás, e tive acesso ao voto do Ministro Gilmar, eu disse que nós deveríamos virar a jurisprudência, mas mexer em jurisprudência é sempre delicado, está consolidada há muito tempo.

Em boa hora, o Ministro Fachin trouxe a questão e o Ministro Gilmar reajustou. E eu também estou indo pela mesma linha.

Nem vou entrar na discussão, neste momento, porque acho desnecessária, do ato ser complexo ou não, mas considero que o termo *a quo* é de 5 anos.

Tampouco vou entrar na discussão, Presidente – o Ministro Gilmar fez referência ao Decreto nº 20.910/1932, que é regra geral da prescrição em relação a Fazenda Pública – do art. 54 da Lei 9.784, num caso seria prescrição, no outro caso seria decadência. Mas a proposta de tese de Sua Excelência fala 5 anos, *tout court*, e, portanto, estou de acordo com a tese dos 5 anos.

Em verdade, estou de acordo com a tese do Ministro Gilmar Mendes de que o prazo é de 5 anos, conta-se da entrada no Tribunal de Contas.

Estou indo na linha do Ministro Fachin, porém, acompanhando o Ministro Gilmar na fixação do termo *a quo*.

19/02/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, eu, na assentada anterior, houvera trazido manifestação escrita acompanhando o posicionamento inicial esposado pelo Ministro Gilmar Mendes, cujo estudo, agora, a partir desse incentivo à revisita do tema, trazido pelo Ministro Fachin, eu louvo e acompanho.

Adotei como norma, em se tratando de uma Corte Constitucional, a observância da jurisprudência firmada sobre o assunto, e há numerosos precedentes da minha lavra a respeito do tema ora em debate, inclusive um bem antigo, o Mandado de Segurança nº 25.562, em que eu fiquei redatora designada, Vossa Excelência era o Relator, defendendo a tese da ampla defesa, do contraditório.

Acho interessantíssimo que agora tenhamos conseguido dar um passo que me leva à firme convicção de que estamos decidindo de uma forma mais justa, em favor do jurisdicionado.

Então eu estou acompanhando o voto reajustado do Ministro Gilmar Mendes. E continuo, por ora, considerando a aposentadoria como ato complexo, mas quem sabe vamos visitar. Já refleti sobre a possibilidade de enquadramento como ato composto, mas, ao final, reputei inviável. O Ministro Fachin suscitou a ideia de classificar como ato simples. Eu ainda não avanço para afirmar que se trata de ato simples, mas eu vou pensar.

19/02/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, uma observação. Aqui há um ponto importante. Nós temos uma jurisprudência firme, de muitos anos, e a estamos alterando, agora, com caráter prospectivo, senão nós vamos invalidar tudo o que foi feito para trás. Portanto, eu acho que essa é uma mudança que vale para este caso, que aliás, nem precisava, e vale daqui para frente.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Mas vai valer para os casos que estão suspensos nos tribunais, porque é repercussão geral.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Só não valeria para os casos já definidos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Isso, ao que está em tramitação se aplica, mas ao que já foi definido não, porque senão vamos criar uma instabilidade imensa.

19/02/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Presidente, acompanho o Ministro Gilmar. Também entendo que é um prazo razoável, tem fundamento legal, começa-se a contar a partir do ingresso do processo no Tribunal de Contas.

Também me reservo o direito de pensar melhor sobre a natureza do ato, se é complexo, se é composto. Até porque o art. 71, III, da Constituição diz que compete ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, apreciar, para fins de registro - de um mero registro. Agora há os que dizem que é uma formalidade essencial para a complementação do ato, mas, enfim, é uma matéria de alta indagação.

Por ora, alinho-me à maioria que já se formou e entendo que o prazo de cinco anos se conta a partir do ingresso do processo nos tribunais de contas brasileiros.

É como voto.

19/02/2020**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, diria: "Pronto! Estão todos aposentados!" E as situações precárias criadas a partir do órgão de origem se tornam, em um passe de mágica, definitivas.

Tem-se que pensar no Brasil. Tem-se que pensar na segurança jurídica. Tem-se que pensar na prevalência do Direito positivo. Tem-se, diria mesmo, que amar – e o verbo foi afastado do Código Civil –, um pouco mais a Lei das leis que é a Constituição Federal.

O sistema não fecha. O sistema não fecha a partir do momento em que se diz que o ato originário é um ato precário e efêmero, e conclui-se, agora, que, considerada a passagem do tempo, sem que exista lei dispondo que os Tribunais de Contas do País têm prazo para apreciar aposentadorias e pensões a eles enviadas, o ato se transmuda em definitivo.

Seria interessante fazer-se levantamento, só no Tribunal de Contas da União, de quantos processos versando aposentadorias e pensões estão pendentes de apreciação e ficarão prejudicados com a decisão do Supremo, desconhecendo que o registro preconizado na Constituição Federal, da aposentadoria ou da pensão, considerados os cálculos efetuados na origem, encerra formalidade essencial.

A lei que versa a decadência, o que pressupõe? Ato jurídico perfeito e acabado. E, então, a Administração Pública tem cinco anos para revê-lo. No processo de aposentadoria, no processo alusivo à pensão, não se tem, presente o ato primeiro, que é o do órgão de origem do servidor, ato jurídico perfeito e acabado. Como fazer incidir esse prazo e dizer que a Administração Pública decaiu da possibilidade de proceder, em fase que compõe a higidez do ato primeiro, ao exame de registro? Como, sem lei a prever, com sanção, tempo para o Tribunal de Contas se pronunciar? Assentar-se que tem prazo para fazê-lo e que, não o fazendo, decai do direito de cumprir a Constituição Federal – direito-dever – de proceder à análise, sob o ângulo da legalidade, é passo, Presidente, demasiadamente largo.

RE 636553 / RS

E não é o fato de o Supremo não ter acima dele órgão para rever as decisões que profira que o levará a fechar a Constituição Federal, a colocar em segundo plano o arcabouço normativo tal como elaborado pelo Congresso Nacional. Ao contrário, essa circunstância cobra dos integrantes do Tribunal responsabilidade maior, e já se disse que se está decidindo com repercussão ímpar no Brasil, no Brasil continental.

Não existe como órgão de controle apenas o Tribunal de Contas da União. Tem-se situações concretas que não deságuam no Tribunal de Contas da União; tem-se situações concretas que envolvem servidores de Municípios, servidores de Estados que se encerram no Tribunal de Contas de origem. E são muitos, Presidente, são milhares os processos que aguardam o crivo do órgão de controle há mais de cinco anos. O ato é complexo e não se pode afastar o exame visando o registro, sacramentando-se, ante a passagem dos cinco anos, o que estabelecido pelo órgão de origem do servidor? Onde está, no arcabouço normativo pátrio, que, passados cinco anos, os órgãos de controle decaem do direito de examinar a situação jurídica? Sem o registro, o ato continua precário; o ato continua submetido a uma condição resolutiva, que pode se operar mesmo após cinco anos, ou seja, à revelada pela glosa dos cálculos efetuados, sabe lá como, pelo órgão de origem.

É passo, Presidente, demasiadamente largo que, sem ser legalista ao extremo, não consigo dar, porque não cabe substituir o Congresso Nacional. Estar-se-á como que aprovando ato normativo, estabelecendo prazo, estabelecendo sanção, que não atende ao interesse público, ao interesse da sociedade, drástica, além de desconhecer-se que as Cortes de Conta estão sobrecarregadas.

Peço vênia, Presidente, para mais uma vez marchar em sentido inverso ao da tropa e pronunciar-me pelo provimento do recurso interposto pela União, porque – vou repetir –, em primeiro lugar, não tenho como aplicar a lei que versa o prazo decadencial alusivo à possibilidade de a Administração rever as próprias decisões. E não tenho por isto: trata-se de ato que não se aperfeiçoou, de ato precário do órgão a que integrado o servidor. E, segundo, porque não cabe desconhecer a

RE 636553 / RS

realidade pátria; desconhecer que milhares de processos estão pendentes de apreciação e que ficarão prejudicados ante a passagem do tempo.

Provejo o recurso.

19/02/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Presidente, só para dar certa tranquilidade, quando discutimos, na sessão passada, Ministro Fachin e eu, tínhamos essa preocupação. Por isso pedi informações ao Tribunal de Contas da União, que revelou que tinha preocupação sim se a incidência do prazo se desse a partir da publicação do ato.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

No ponto, há sete votos pela negativa de provimento do recurso da União e um voto do Ministro **Marco Aurélio** pelo provimento. Quanto ao termo **a quo**, há seis votos pela chegada ao TCU, contando o meu, é claro.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Isso. Essa é a preocupação do Tribunal de Contas, porque, de fato, há demora na remessa.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, o mais interessante é que não tem o beneficiário do ato primeiro qualquer prejuízo, porque continua recebendo o valor inicialmente aportado. Há mais: havendo a glosa, considerado o tempo de serviço, o período de afastamento é contado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Presidente, é só para dar essa informação de que a demora realmente se estava verificando, em grande parte, na primeira fase, desde a publicação do ato até a remessa ao Tribunal de Contas.

19/02/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, acabei deixando passar, e foi ventilado na votação, muito embora não esteja em jogo, o problema do contraditório.

É realmente uma garantia do cidadão, mas do cidadão que participe de um litígio ou seja acusado, a teor do disposto na Constituição, que espero ver um pouco mais amada pelos brasileiros.

19/02/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553 RIO GRANDE DO SUL

PROPOSTA DE TESE

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

E a tese, Ministro **Gilmar Mendes**. Em seu voto Vossa Excelência destacou que, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, o Tribunal de Contas da União está sujeito ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo àquela Corte.

Como a tese não vai dizer respeito apenas e tão somente ao Tribunal de Contas da União, eu sugeriria uma adequação na redação para que nós colocássemos que os tribunais de contas estão sujeitos ao prazo de cinco 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, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

Poderia ficar assim?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Está bem. Perfeito.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S) : JOÃO DARCI RODRIGUES DE OLIVEIRA

ADV.(A/S) : AMARILDO MACIEL MARTINS (34508/RS) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO
FEDERAL - CONDSEF

AM. CURIAE. : SEÇÃO SINDICAL DE CONCÓRDIA DO SINDICATO NACIONAL
DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E PROFISSIONAL -
SINASEFE

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DAS AGÊNCIAS
NACIONAIS DE REGULAÇÃO - SINAGÊNCIAS

ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS WAGNER (17183/DF, 018097/RS, 18097/RS)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DE SINTICATOS DE TRABALHADORES TÉCNICOS-
ADMINISTRATIVOS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR DO
BRASIL - FASUBRA/SINCIAL

ADV.(A/S) : CLAUDIO SANTOS DA SILVA (10081/DF)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DE TRABALHADORES
EM SAÚDE, TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - FENASPS

ADV.(A/S) : LUIS FERNANDO SILVA (SC009582/)

AM. CURIAE. : SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS PROFESSORES DE
INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DO RIO GRANDE DO SUL -
ADUFRGS/SINDICAL

ADV.(A/S) : EDUARDO UBALDO BARBOSA (47242/DF)

AM. CURIAE. : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TC-01752320032)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TÉCNICOS DE FISCALIZAÇÃO
AGROPECUÁRIA - ANTEFFA

ADV.(A/S) : EDUARDO UBALDO BARBOSA (47242/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO -
IBDP

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN (18200/SC)

Decisão: Após os votos dos Ministros Gilmar Mendes (Relator) e Alexandre de Moraes, que davam parcial provimento ao recurso extraordinário, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo recorrido, o Dr. Amarildo Maciel Martins; pelos *amici curiae* Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnicos-Administrativos em Instituições Públicas de Ensino Superior do Brasil - FASUBRA/SINDICAL, Sindicato Intermunicipal dos Professores de Instituições Federais de Ensino Superior do Rio Grande do Sul - ADUFRGS/SINDICAL e Associação Nacional dos Técnicos de Fiscalização Agropecuária - ANTEFFA, o Dr. Cláudio Santos; pelo *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP, o Dr. Diego Monteiro; pelos *amici curiae* Confederação dos

Trabalhadores do Serviço Público Federal - CONDSEF, Seção Sindical de Concórdia do Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional - SINASEFE e Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação - SINAGÊNCIAS, o Dr. José Luis Wagner. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Luiz Fux. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 10.10.2019.

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin, que negava provimento ao recurso extraordinário, o Relator indicou adiamento. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 12.02.2020.

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 445 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto ora reajustado do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Nesta assentada, o Ministro Alexandre de Moraes reajustou seu voto para negar provimento ao recurso. Em seguida, por maioria, fixou-se a seguinte 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", vencido o Ministro Marco Aurélio. Quanto ao termo *a quo*, votaram no sentido de que se inicia com a chegada da decisão do ato de aposentadoria no Tribunal de Contas os Ministros Gilmar Mendes (Relator), Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli (Presidente). Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Luiz Fux. Ausentes, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia e, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 19.02.2020.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia e, por motivo de licença médica, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário