



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

RONER RIBEIRO DA SILVA

**O ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA, REFORMA OU
PENSÃO COMO ATO ADMINISTRATIVO COMPOSTO E SUA REPERCUSSÃO
NO INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO DECADENCIAL DE 5 (CINCO) ANOS
PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE TAL ATO PELOS TRIBUNAIS DE
CONTAS**

**JOÃO PESSOA
2021**

RONER RIBEIRO DA SILVA

**O ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA, REFORMA OU
PENSÃO COMO ATO ADMINISTRATIVO COMPOSTO E SUA REPERCUSSÃO
NO INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO DECADENCIAL DE 5 (CINCO) ANOS
PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE TAL ATO PELOS TRIBUNAIS DE
CONTAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.^a Marcia Glebyane Maciel Quirino

**JOÃO PESSOA
2021**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586a Silva, Roner Ribeiro da.

O ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma
ou

pensão como ato administrativo composto e sua
repercussão no início da contagem do prazo decadencial
de 5 (cinco) anos para o julgamento da legalidade de
tal ato pelos Tribunais de Contas / Roner Ribeiro da
Silva. - João Pessoa, 2021.

53 f.

Orientação: Marcia Glebyane Maciel Quirino.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Aposentadoria. 2. Ato administrativo composto. 3.
Prazo decadencial. I. Quirino, Marcia Glebyane Maciel.
II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

RONER RIBEIRO DA SILVA

**O ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA, REFORMA OU
PENSÃO COMO ATO ADMINISTRATIVO COMPOSTO E SUA REPERCUSSÃO
NO INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO DECADENCIAL DE 5 (CINCO) ANOS
PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE TAL ATO PELOS TRIBUNAIS DE
CONTAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Dr.^a Marcia Glebyane Maciel
Quirino

DATA DA APROVAÇÃO: 13 DE DEZEMBRO DE 2021

BANCA EXAMINADORA:

**Prof.^a Dr.^a MARCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO
(ORIENTADORA)**

**Prof.^a Dr.^a ANA ADELAIDE GUEDES PEREIRA ROSA LIRA
(AVALIADORA)**

**Prof.^a Dr.^a ANA LUÍSA CELINO COUTINHO
(AVALIADORA)**

RESUMO

A escolha do tema do presente trabalho vem de sua grande repercussão econômica e jurídica, visto que há no Brasil, somente em relação ao âmbito federal, mais de um milhão de servidores ativos e quase meio milhão de servidores aposentados. Diante desse cenário, colocam-se os seguintes questionamentos: i) o ato de concessão inicial de aposentadoria é ato administrativo complexo ou composto? ii) Dependendo de qual classificação se utilize, qual o termo *a quo* para contagem do prazo decadencial que dispõe a Administração Pública para anulação de atos eivados de ilegalidade? Em relação à metodologia, utilizou-se do método dialético, analisando-se posições doutrinárias e jurisprudenciais antagônicas sobre os tópicos abordados. De outra maneira, recorreu-se a uma abordagem qualitativa, com objetivo descritivo, utilizando-se como procedimento de pesquisa a revisão bibliográfica no sentido de subsidiar a análise crítica que se pretende, inclusive em relação à jurisprudência dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Contas. Como conclusão, demonstrou-se que a concessão de aposentadoria deve ser considerada ato administrativo composto, tendo em conta que o ato inicial praticado pelo órgão a que estava vinculado o servidor e o de controle realizado pelo Tribunal de Contas são realizados por órgãos distintos, sem qualquer vinculação hierárquica, apenas servindo o ato dos Tribunais de Contas como verificação da prática já completa e realizada anteriormente, não havendo a índole integrativa necessária para considerá-lo ato complexo. Por fim, ainda a título de conclusão, entendeu-se que o termo *a quo* para contagem do prazo decadencial de que dispõe a Administração Pública, conforme previsto no art. 54, caput, da Lei nº 9.784/99, inicia-se quando da publicação do ato concessivo de aposentadoria pelo órgão ao qual estava vinculado o servidor.

Palavras-chave: Aposentadoria. Ato administrativo composto. Prazo decadencial.

ABSTRACT

The choice of the theme for this work comes from its great economic and legal repercussions, since there are in Brazil, in relation to the federal level alone, more than one million active workers and almost half a million retired workers. In view of this scenario, the following questions arise: i) is the act of initial granting of retirement a complex or composite administrative act? ii) Depending on which classification is used, what is the term *a quo* for counting the expiring deadline that the Public Administration has for annulment of illegal acts? Regarding the methodology, the dialectical method was used, analyzing antagonistic doctrinal and jurisprudential positions on the topics covered. Otherwise, a qualitative approach was used, with a descriptive objective, using as a research procedure the literature review in order to support the intended critical analysis, including in relation to the jurisprudence of the Superior Courts and the Courts of Auditors. In conclusion, it was demonstrated that the granting of retirement must be considered a compound administrative act, taking into account that the initial act performed by the body to which the civil servant was linked and the control performed by the Court of Auditors are performed by different bodies, without any hierarchical link, the Courts of Auditors act only serving as verification of the practice already completed and carried out previously, without the necessary integrative nature to consider it a complex act. Finally, still as a conclusion, it was understood that the term *a quo* for counting the expiring deadline available to the Public Administration, as provided for in art. 54, *caput*, of Law n. 9,784/99, begins when the granting act of retirement is published by the body to which the civil servant was linked.

Key-words: Retirement. Compound administrative act. Expiring deadline.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 DA CLASSIFICAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA	8
2.1 A APOSENTADORIA COMO ATO ADMINISTRATIVO COMPOSTO	8
2.2 A APOSENTADORIA COMO ATO ADMINISTRATIVO COMPLEXO	12
2.3 A APOSENTADORIA COMO ATO JURÍDICO PERFEITO	15
3 O PRAZO DECADENCIAL DO ATO ADMINISTRATIVO DA APOSENTADORIA	18
3.1 A DECADÊNCIA NO DIREITO BRASILEIRO	18
3.2 A DECADÊNCIA NO ATO ADMINISTRATIVO COMPOSTO.....	24
3.3 A DECADÊNCIA NO ATO ADMINISTRATIVO COMPLEXO	27
4 DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA, DA LEGALIDADE E DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA RELACIONADOS AO ATO ADMINISTRATIVO DE APOSENTADORIA	31
4.1 O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA E DA LEGALIDADE NO ATO ADMINISTRATIVO DE APOSENTADORIA	31
4.2 O PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO ATO ADMINISTRATIVO DE APOSENTADORIA	37
4.3 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA SOBRE O TEMA.....	40
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

O ato inicial de concessão de aposentadoria do servidor público tem vários efeitos: para o trabalhador, agora aposentado, significa o término da relação de trabalho que desempenhou por longo período junto ao órgão público ao qual estava vinculado; já para a Administração Pública, relaciona-se com a passagem do servidor para a inatividade, o qual passará a receber proventos de aposentadoria e, com sua saída, deixará vago o cargo que ocupava, podendo ser preenchido por outra pessoa, realizando-se a necessária renovação dos quadros do Estado.

A escolha do tema do presente trabalho vem de sua grande repercussão econômica e jurídica, visto que há no Brasil, somente em relação ao âmbito federal, mais de um milhão de servidores ativos e quase meio milhão de servidores aposentados¹. Em outras palavras, o que se trata nesse estudo possui repercussão em como o processo e os prazos de aposentação podem ser tratados ou modificados, podendo haver mudanças substanciais a depender de como tal temática é tratada.

Tendo em conta os números envolvidos, o tema é de extrema relevância, comportando diversas discussões doutrinárias e jurisprudenciais ao longo do tempo.

Parte da doutrina e jurisprudência acredita ser a concessão inicial de aposentadoria ato administrativo complexo, sendo essa a jurisprudência majoritária no Supremo Tribunal Federal, além de alguma doutrina. Noutro ponto, há decisões e doutrinadores reconhecendo tal prática inicial de aposentação como ato administrativo composto.

Tais classificações são fundamentais pois, a depender de como tal ato é reconhecido, diferente será o termo inicial para a contagem do prazo decadencial que dispõe a Administração Pública para anulação de atos eivados de ilegalidade.

Diante de todo esse cenário, colocam-se os seguintes questionamentos: i) o ato de concessão inicial de aposentadoria é ato administrativo complexo ou composto? ii) Dependendo de qual classificação se utilize, qual o termo *a quo* para contagem do prazo decadencial que dispõe a Administração Pública para anulação de atos eivados de ilegalidade?

¹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Portal da Transparência do Governo Federal, Servidores e Pensionistas**: banco de dados. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>. Acesso em: 9 nov. 2021.

O presente estudo pretende enfrentar essas questões, focando principalmente em realizar um panorama e estabelecer se o ato administrativo de concessão inicial de aposentadoria é complexo ou composto, além de se debruçar sobre o prazo decadencial que dispõe a Administração Pública para anular seus próprios atos, bem como perquirir sobre os princípios da segurança jurídica, da confiança, da legalidade, do contraditório e ampla defesa, em relação à temática e a analisar de alguma jurisprudência sobre tais questões.

Nesse contexto, dedicou-se o primeiro capítulo a examinar a classificação do ato administrativo de concessão de aposentadorias pela Administração Pública tendo em conta que, a depender da classificação adotada, há um impacto direto no início da incidência do prazo decadencial, previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, em relação a tais benefícios.

Já o segundo capítulo teve por escopo perquirir sobre o instituto da decadência no direito brasileiro e sua relação com o ato administrativo de aposentadoria ser composto ou complexo. Tal análise é importante pois, a depender de o ato administrativo da aposentação ser considerado complexo ou composto, tal circunstância também influenciará no termo *a quo* para contagem do prazo decadencial, previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, em relação a tal direito subjetivo.

Na sequência, abordar-se-á, no terceiro capítulo, os princípios da segurança jurídica, da confiança, da legalidade, do contraditório e da ampla defesa, realizando-se uma análise jurisprudencial sobre o tema. O intuito de tal capítulo é verificar o confronto entre princípios constitucionais explícitos e implícitos e como tal embate é resolvido, inclusive analisando a jurisprudência sobre o assunto, tudo relacionado ao ato inicial de concessão de aposentadoria.

Em relação à metodologia, utilizou-se do método dialético, analisando-se posições doutrinárias e jurisprudenciais antagônicas sobre os tópicos abordados. De outra maneira, recorreu-se a uma abordagem qualitativa, com objetivo descritivo, utilizando-se como procedimento de pesquisa a revisão bibliográfica no sentido de subsidiar a análise crítica que se pretende, inclusive em relação à jurisprudência dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Contas.

2 DA CLASSIFICAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA

O presente capítulo visa analisar a classificação do ato administrativo de concessão de aposentadorias pela Administração Pública. Isso porque o enquadramento do ato, quanto à formação de vontade, impacta diretamente no início da incidência do prazo decadencial, previsto no art. 54, *caput*, da Lei nº 9.784/99, em relação a tais benefícios.

Segundo doutrina majoritária, os atos administrativos, quanto à sua formação, classificam-se como atos simples, compostos ou complexos. Na presente monografia não se trabalhará com os atos simples, considerando que essa espécie de ato não tem relação com o tema debatido, abordando-se apenas os atos administrativos compostos e complexo.

Assim, para a realização de tal intento, abordar-se-á, nos tópicos 2.1 e 2.2, sobre a classificação dos atos administrativos quanto à manifestação da vontade; mais especificamente, analisar-se-á o conceito dos atos complexos e dos atos compostos e seus efeitos em relação ao ato inicial de concessão de aposentadoria.

Em seguida, no tópico 2.3, será feita uma investigação sobre a formação do ato jurídico perfeito e os elementos que o compõem (plano da existência, da validade e da eficácia), complementada pela visão de Hely Lopes Meirelles quanto ao plano da exequibilidade.

2.1 A APOSENTADORIA COMO ATO ADMINISTRATIVO COMPOSTO

Inicialmente, é importante conceituar o ato administrativo como uma manifestação unilateral de vontade da Administração Pública tendo por finalidade imediata impor obrigações a si própria e aos administrados, bem como adquirir, resguardar, modificar, transferir, extinguir e até mesmo declarar direitos².

Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro³ define o ato administrativo como “[...] a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 173.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 232. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/>. Acesso em: 10 set. 2021.

jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”.

De outro modo, Celso Antônio Bandeira de Mello⁴ define ato administrativo como:

A declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

Por fim, Marçal Justen Filho⁵ aduz que “O ato administrativo é uma manifestação de vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzida no exercício de função administrativa”.

Observa-se que o ato concessivo de aposentadoria se encaixa nos conceitos de ato administrativo apresentados pois há uma manifestação estatal, sob regime de direito público, que gera efeitos jurídicos, criando a obrigação do Estado de pagamento de prestação pecuniária e gerando ao aposentado o direito ao recebimento de tal benefício.

Dessa forma, tem-se que aposentadoria pode ser definida como um direito do servidor público de receber remuneração após ir para a inatividade em consequência de determinados e prévios fatos jurídicos ocorridos⁶. De outra forma, conceitua Marçal Justen Filho⁷ que:

A aposentadoria é o ato administrativo unilateral que constitui a relação jurídica de inatividade, assegurando a percepção vitalícia de proventos em valor determinado, com cunho declaratório ou constitutivo da extinção do vínculo jurídico entre o Estado e o servidor.

Além de ser um ato administrativo nos moldes indicados, tal ato necessita de controle pelo Tribunal de Contas da União, conforme preceitua o art. 75, *caput*, da

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 393.

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 383.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 762. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/>. Acesso em: 10 set. 2021.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1011.

Constituição Federal de 1988, que se refere à apreciação, para fins de registro, da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões⁸.

Tais informações são importantes para se chegar à seguinte indagação que tenta ser respondida no presente capítulo: a aposentadoria é um ato único que se forma com a conjugação de duas vontades autônomas (ato complexo) ou são dois atos distintos, um principal e outro acessório (ato composto)?

Tem-se que o ato administrativo, quanto à formação de vontade, pode ser classificado em ato simples, ato composto e ato complexo. Os atos simples decorrem da declaração de vontade de um único órgão, seja ele singular, seja ele colegiado. Já os atos complexos resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, cuja vontade forma um ato único. Por sua vez, o ato composto resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro, que edita o ato principal⁹. Ressalta-se que, a presente monografia, não trabalhará com os atos simples, considerando que essa espécie de ato não tem relação com o tema debatido, abordando-se apenas os atos administrativos compostos e complexos.

Especificamente em relação ao ato composto, pode-se dizer que é o realizado pela vontade de apenas um órgão, sendo que posteriormente haverá uma ratificação/autorização/controle por parte de outro, para se tornar exequível¹⁰.

Assim, para José dos Santos Carvalho Filho¹¹ os atos compostos:

[...] não se compõem de vontades autônomas, embora múltiplas. Há, na verdade, uma só vontade autônoma, ou seja, de conteúdo próprio. As demais são meramente instrumentais, porque se limitam à verificação de legitimidade do ato de conteúdo próprio. Exemplo: um ato de autorização sujeito a outro ato confirmatório, um visto.

Apesar de haver divergências na doutrina, essa é a visão que se tem sobre o ato concessivo de aposentadoria no presente trabalho, qual seja, tratar-se de um ato administrativo composto, pois há, em verdade, um órgão inicial realizando o ato

⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 258. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/>. Acesso em: 10 set. 2021.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 197.

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 138. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/>. Acesso em: 10 set. 2021.

principal – a concessão de aposentadoria – e outro órgão, em momento posterior, controlando a legalidade/legitimidade de tal ato (nos termos constitucionais “apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias [...]”¹²).

Em interessante análise, Rafael de Cás Maffini¹³, criticando a adoção do ato de aposentadoria como complexo, o que se concorda, assim observa:

Ao contrário do que entende o STF, nos atos administrativos sujeitos a registro pelo Tribunal de Contas, a mecânica existente não consiste em uma manifestação de vontade sujeita a uma condição resolutiva, mas de duas manifestações de vontade – uma principal (o ato sujeito a registro) e uma acessória e complementar (a decisão de registro de tal ato) –, ou seja, de dois atos administrativos, autônomos, seja quanto à formação, seja quanto aos efeitos, seja, por fim, quanto aos princípios que orientam suas respectivas perfectibilizações. Trata-se, pois, de ato composto e não de ato complexo.

Além disso, Marçal Justen Filho¹⁴ alterou o seu posicionamento com relação à aposentadoria ser ato complexo, aduzindo que ela se aperfeiçoa com a mera emissão do decreto da autoridade administrativa do Poder, ou seja, o órgão que concede inicialmente a aposentadoria, sendo o ato de aprovação de legalidade para fins de registro apenas um controle posterior do Tribunal de Contas com a finalidade de avaliar a regularidade do ato.

Ademais, tais conclusões também são corroboradas pelos tribunais, em órgãos federais e pela doutrina. Há dois atos administrativos diversos e autônomos: o primeiro reconhece ao servidor o direito a se tornar inativo e continuar recebendo a remuneração (órgão que concede a aposentadoria) e o segundo tem por objetivo controlar tal ato para fins de registro (controle constitucional pela Corte de Contas)¹⁵.

No mesmo sentido é o entendimento do Ministério Público Federal exarado no RE n. 636.553-RS¹⁶, aduzindo que o ato administrativo complexo pressuporia “[...]”

¹² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

¹³ MAFFINI, Rafael da Cás. Atos Administrativos Sujeitos a Registro pelos Tribunais de Contas e a Decadência da Prerrogativa Anulatória da Administração Pública. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito UFRGS**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, 2005, p. 10 e 11. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/50868/31675>. Acesso em: 18 set. 2021.

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1012.

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 763. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/>. Acesso em: 10 set. 2021.

¹⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Parecer n. 8569 – RJMB/PC**. Brasília: Ministério Público Federal, 25 mar. 2013. Disponível em:

a conjugação de vontades de órgãos diversos para a produção de um ato único ou de uma única finalidade administrativa”, sendo que a Corte de Contas apenas afere a legalidade de tal ato, sendo um ato posterior, de controle e que, por isso, não integra o ato administrativo.

Conforme dito, os tribunais, também, defendem tal interpretação. Nesse contexto, tem-se que a aposentadoria de servidor público não se consubstanciaria em um ato complexo, pois não se conjugariam as vontades da Administração e do Tribunal de Contas para concedê-la. Seriam, na verdade, atos distintos e provindos de competências igualmente diferentes, tendo o primeiro por finalidade a própria concessão da aposentadoria e o segundo um controle sobre tal ato¹⁷.

2.2 A APOSENTADORIA COMO ATO ADMINISTRATIVO COMPLEXO

Noutro caminho, tendo em conta a importante divergência existente sobre o tema, temos na doutrina os defensores de o ato de aposentadoria ser ato administrativo complexo. De início, importante salientar que para Di Pietro¹⁸ o ato administrativo complexo está acabado quando há “[...] manifestação de dois ou mais órgãos, cuja vontade se funde para formar um ato único”, havendo identidade de conteúdo e de fins.

Ademais, Hely Lopes Meirelles¹⁹ também entende que há a necessidade de junção de vontades para a formação de um ato único, sendo este o momento em que ele se torna perfeito e impugnável pois o ato complexo “[...] só se aperfeiçoa com a integração da vontade final da Administração, e a partir deste momento é que se torna atacável por via administrativa ou judicial, e tem início a prescrição”.

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3561854&prcID=4043019&ad=s#>. Acesso em: 17 set. 2021.

¹⁷ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Embargos de divergência em Resp n. 1.047.524-SC**, 18 de novembro de 2013. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=DTXT&livre=%28%28+%281.047.524%29..PART.%29%29+E+%2213449+32470696%22.COD.&thesaurus=&p=false>. Acesso em: 17 set. 2021.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 257. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/>. Acesso em: 10 set. 2021.

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 196 e 197.

No mesmo caminho afirma Alexandre Mazza²⁰ que os atos complexos são formados pela conjugação de vontades de mais de um órgão ou agente, acrescentando que o elemento de existência do ato complexo é a manifestação do último órgão quando então tal ato passa a ser “[...] atacável pela via judicial e administrativa”. Dessa forma, no ato complexo, todas as vontades se fundem na prática de ato uno e a “[...] vontade do último órgão ou agente é elemento de existência do ato”²¹.

E decisões judiciais da Suprema Corte sustentam ser a aposentadoria consubstanciada em um ato administrativo complexo, como observado no AgR-MS n. 27.628-DF²², nos seguintes termos:

O ato de concessão de aposentadoria é complexo, de modo que só se aperfeiçoa com o exame de sua legalidade e subsequente registro pelo Tribunal de Contas da União. Assim, enquanto não aperfeiçoado o ato concessivo de aposentadoria, com o respectivo registro perante a Corte de Contas da União, não há falar na fluência do prazo do art. 54 da 9.784/99, referente ao lapso de tempo de que dispõe a administração pública para promover a anulação de atos de que resultem efeitos favoráveis aos destinatários. Precedentes: MS 25561, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 21.11.2014; MS 27296, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 18.6.2014; e MS 28576, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 11.6.2014.

De tantas decisões nesse sentido, formando então jurisprudência majoritária sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal – STF – editou a Súmula Vinculante n. 3²³, *in verbis*:

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** (grifo nosso).

²⁰ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 175. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9786555593266/>. Acesso em: 10 set. 2021.

²¹ *Ibid.*, 176.

²² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 27.628-DF**, 20 de outubro de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9718741>. Acesso em: 10 set. 2021.

²³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante n. 3**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>. Acesso em: 18 set. 2021.

Como pode ser observado, exceuiu-se na referida súmula a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, justamente por entender o STF que tal ato é complexo, ou seja, só estaria integrado e acabado com o controle exercido pela Corte de Contas. Desse modo, só seria concedido o contraditório e a ampla defesa após tal análise, tendo em conta que o ato de aposentadoria, por ser complexo, não estaria terminado/finalizado antes de tal exame.

Em clara exposição de tal posição, o Ministro Marco Aurélio, no MS 24.754-DF²⁴, aduziu que tendo em conta o processo de aposentadoria ser ato complexo, não há que se falar em contraditório na homologação de tal ato a ser realizada pelo Tribunal de Contas da União, haja vista o ato não estar perfeito e acabado sem que haja o ato final, qual seja, o controle da legalidade daquele ato, no caso concreto, pela Corte de Contas.

No mesmo sentido, traz o Ministro Gilmar Mendes, no MS n. 24.781-DF²⁵, interessante resumo de como o tema é tratado pelo STF:

É certo que o Supremo Tribunal Federal tem entendido que a concessão de aposentadoria ou pensão constitui ato administrativo complexo que somente se aperfeiçoa com o registro definitivo pelo Tribunal de Contas, após o julgamento de sua legalidade, o qual, por constituir o exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF/88), ocorre sem a participação dos interessados e, portanto, sem a observância do contraditório e da ampla defesa.

Apesar de entendimento sumulado, o STF, no julgamento do MS 24.781-DF²⁶ e do MS 25.116-DF²⁷, ao se deparar com situações em que, mesmo após mais de dez anos da concessão inicial da aposentadoria, o Tribunal de Contas da União – TCU – ainda não havia feito o controle de tal ato, flexibilizou a aplicação sumular, passando a entender que como a “[...] decisão havia sido proferida após mais de 5 (cinco) anos da chegada do processo administrativo ao TCU e após mais de 10 (dez)

²⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 24.754-DF**, 7 de outubro de 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86182>. Acesso em: 18 set. 2021.

²⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 24.781-DF**, 8 de junho de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623956>. Acesso em: 18 set. 2021, p. 10.

²⁶ *Ibid.*, p. 1.

²⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 25.116-DF**, 9 de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618869>. Acesso em: 18 set. 2021.

anos da concessão da aposentadoria pelo órgão de origem [...]” dever-se-ia convocar o aposentado para participação no processo para exercer seu direito constitucional do contraditório e da ampla defesa.

Além disso, o Pretório Excelso, em julgamento do MS 25.192-DF²⁸, também confirmando que o ato inicial de aposentadoria é complexo, aduziu que ele só se aperfeiçoaria com o registro pelo Tribunal de Contas tendo, por consequência, que os efeitos advindos da decadência só poderiam iniciar-se com a efetiva vontade final do TCU, quando então o ato estaria integrado e acabado.

2.3 A APOSENTADORIA COMO ATO JURÍDICO PERFEITO

Prosseguindo com a análise sobre a aposentadoria enquanto ato administrativo, no presente tópico será feita uma investigação sobre a formação do ato jurídico perfeito e os elementos que o compõem (plano da existência, da validade e da eficácia), complementada pela visão de Hely Lopes Meirelles quanto ao plano da exequibilidade.

Iniciando tal caminhada, importante apontar, segundo classificações doutrinárias, os planos que compoem um ato administrativo. Para Bandeira de Mello²⁹, perfeito é o ato quando encerradas as etapas indispensáveis à sua produção ou, em outras palavras, é o momento em que seu processo de formação está finalizado. Noutro plano, válido é o ato que foi deliberado segundo os preceitos positivados para sua produção. Por fim, eficaz é quando está pronto para a produção de seus propósitos próprios, independentemente de condição suspensiva, *termo a quo* ou ato controlador.

Uma segunda corrente doutrinária, capitaneada por Hely Lopes Meirelles³⁰ e Carvalho Filho³¹, adicionam, aos três planos citados acima, o ato imperfeito e ato exequível, respectivamente. Com relação ao primeiro, seria imperfeito aquele que se

²⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 25.192-DF**, 7 de abril de 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86282>. Acesso em: 18 set. 2021, p. 5.

²⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 396.

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 199.

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 134. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/>. Acesso em: 10 set. 2021.

“[...] apresenta incompleto na sua formação ou carente de um ato complementar para tornar-se exequível e operante”. Exequível, ao seu turno, significaria a “[...] efetiva disponibilidade que tem a Administração para dar operatividade ao ato, ou seja, executá-lo em toda a inteireza”.

Tais conceitos doutrinários possuem grande relevância pois, quando combinados com a classificação do ato de concessão de aposentadoria em complexo e composto, influenciam diretamente na questão de qual seria a data a partir da qual dar-se-ia a oportunidade ao aposentado de exercer o contraditório e a ampla defesa, além de se aferir qual seria o termo *a quo* para a contagem do prazo decadencial.

Desse modo, considerado como ato complexo, o ato de concessão de aposentadoria estaria perfeito e acabado somente quando de seu registro pela Corte de Contas, pois, embora resultante ao final da integração de vontades de dois ou mais órgãos, aperfeiçoa-se com a manifestação do último órgão de uma mesma entidade ou de entidades públicas distintas, havendo “identidade de conteúdo e unidade de fins³²”.

Entretanto, conforme observa-se pela legislação concernente à concessão inicial da aposentadoria (art. 40 da Constituição Federal e Lei 8.112/1990, por exemplo) em confronto com a que rege a atuação do Tribunal de Contas da União (art. 71, III, da Constituição Federal), a primeira gera vacância do cargo e direito ao aposentado ao recebimento de remuneração em inatividade, após a verificação de requisitos legais. Já em relação à segunda, há um ato complementar, com a finalidade de verificação da legalidade do ato inicial para fins de registro e posterior definitividade de tal norma.

Dessa forma, chega-se à conclusão de que não estão conjugadas as vontades da Administração e do Tribunal de Contas para a concessão de aposentadoria. Isso porque, segundo Gonzalez Cruz³³, “[...] são atos distintos e praticados no manejo de competências igualmente diversas, na medida em que a primeira concede e o segundo controla sua legalidade”.

³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 258. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/>. Acesso em: 10 set. 2021.

³³ CRUZ, André Gonzalez. A natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão. **Revista Digital de Direito Administrativo**, revista n. 167. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-natureza-juridica-dos-atos-concessivos-de-aposentadoria-reforma-e-pensao/>. Acesso em: 18 set. 2021.

Em relação à decadência, deve-se ter em mente a regra estabelecida no art. 54 da Lei 9.784/1999³⁴, que assim diz: “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”.

Nesse sentido, observa-se que para o início da contagem da decadência de qualquer ato administrativo este deve estar perfeito e acabado (contados da data em que foram praticados). Trazendo para o caso das aposentadorias, em sendo o ato concessivo complexo, tal fato aconteceria somente quando da manifestação do Tribunal de Contas. Sendo ato composto, o prazo iniciar-se-ia quando da concessão inicial da aposentadoria, visto que a análise do TCU é apenas de controle de legitimidade/legalidade do ato.

Encerrando-se o primeiro capítulo, observou-se que há doutrina e jurisprudência no sentido de ser o ato de aposentadoria composto, entendimento ao qual se filia o presente trabalho pois há, em verdade, um órgão inicial realizando o ato principal – a concessão de aposentadoria – e outro órgão, em momento posterior, controlando a legalidade/legitimidade de tal ato.

Num segundo momento, passou-se a analisar os argumentos da doutrina e jurisprudência que entendem ser a aposentadoria manifestada por um ato administrativo complexo. De tantos julgamentos nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal – STF – editou a Súmula Vinculante n. 3, justamente por entender a Corte Constitucional que tal ato é complexo, ou seja, só estaria integrado e acabado com o controle exercido pela Corte de Contas.

O próximo capítulo trará uma análise sobre o prazo decadencial aplicado ao ato de aposentadoria, inclusive explorando os ensinamentos trazidos pelo professor Agnelo Amorim Filho sobre o tema, para, ao final, buscar-se as consequências no início do prazo decadencial a depender de o ato de aposentadoria ser classificado como composto ou complexo.

³⁴ BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

3 O PRAZO DECADENCIAL DO ATO ADMINISTRATIVO DA APOSENTADORIA

O presente capítulo visa analisar o instituto da decadência no direito brasileiro e sua relação a aposentadoria ser ato administrativo composto ou complexo. Isso porque, a depender de tal classificação, haverá influência no início do termo *a quo* para contagem do prazo decadencial, previsto no art. 54, *caput*, da Lei nº 9.784/99, em relação a tal direito subjetivo.

Assim, para a realização de tal estudo, pesquisar-se-á, no tópico 3.1, sobre como o instituto da decadência é tratado no direito brasileiro, informando sua importância, seus conceitos e definições, realizando-se uma descrição de sua evolução na passagem dos Códigos Civis brasileiros de 1916 e 2002 e, examinar-se-á sobre quais direitos recaem tal instituto, principalmente baseado no reconhecido artigo publicado em 1961 pelo professor Agnelo Amorim Filho.

Em seguida, nos tópicos 2.2 e 2.3, será feita uma investigação sobre quais as consequências em relação à decadência de o ato administrativo inicial de aposentadoria ser composto e complexo, respectivamente.

3.1 A DECADÊNCIA NO DIREITO BRASILEIRO

O tempo e sua passagem são inerentes à condição humana. Mais do que essa noção filosófica, no campo do direito, visando garantir a segurança e a estabilidade das relações jurídicas, o transcurso temporal pode influir na possibilidade do exercício de um direito.

Trata-se, em verdade, de uma sanção imposta pela norma jurídica estabelecendo prazo para o exercício de um direito subjetivo, advertindo o preceito legal de que o direito do titular será adquirido por outra pessoa se ele não tomar alguma providência, ou mesmo, em último caso, ocorrerá a extinção de tal direito, com a perda dos efeitos que reverteriam em seu favor³⁵.

³⁵ VIEIRA, Sérgio Túlio Santos. O Inexplicável Oblívio da Prescrição e da Decadência como Fatos Jurídicos Lato Sensu pelo Código Civil Brasileiro. **Revista EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 63-101, jun./ago. 2015, p. 4. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista69/Revista69_64.pdf. Acesso em: 31 out. 2021.

Nesse sentido, tem-se como de extrema relevância os institutos da prescrição e decadência, esta última a ser tratada no presente capítulo, pois sua aplicação impõe consequências ante à inércia do titular de um direito em exercê-lo.

Inicialmente cumpre destacar o conceito de decadência, que para Maria Helena Diniz³⁶ seria “[...] a extinção do direito pela inação de seu titular que deixa escoar o prazo legal ou voluntariamente fixado para seu exercício”.

Completando o seu raciocínio, a autora aduz que:

O objeto da decadência é o direito que, por determinação legal ou por vontade humana unilateral ou bilateral, está subordinado à condição de exercício em certo espaço de tempo, sob pena de caducidade. Se o titular do direito potestativo deixar de exercê-lo dentro do lapso de tempo estabelecido, legal ou convencionalmente, tem-se a decadência, e, por conseguinte, o perecimento ou perda do direito, de modo que não mais será lícito ao titular pô-lo em atividade³⁷.

Já Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona Filho³⁸ informam que existem direitos que possuem prazo predeterminado para o seu exercício e, a passagem desse tempo, em soma com a inércia de seu titular, traduz a decadência ou a caducidade, isto é, esses fatores levam à perda efetiva de um direito potestativo, pela falta de seu exercício no tempo informado na lei ou convencionalmente pelas partes, culminando na extinção do direito, “[...] não remanescendo qualquer sombra de direito em favor do titular, que não terá como exercer mais, de forma alguma, o direito caduco”.

Ainda com relação à sua definição, Orlando Gomes³⁹ diz que alguns direitos, por sua natureza, necessitam de exercício em determinado prazo, sob pena de caducidade, pois, ou se exercem entre o termo inicial e o final do referido lapso temporal, ou há a extinção deles.

Tais conceitos iniciais são importantes para se chegar às seguintes questões que são debatidas e respondidas no presente capítulo: qual a importância do instituto da decadência? Qual a relação de tal instituto com o ato administrativo de aposentadoria ser composto ou complexo?

³⁶ DINIZ, Maria Helena, **Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 454.

³⁷ *Ibid.*, p. 454.

³⁸ STOLZE, Pablo; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil 1 - Parte Geral**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 198. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555595659/>. Acesso em: 29 out. 2021.

³⁹ ORLANDO, Gomes. **Introdução ao Direito Civil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 361. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986810/>. Acesso em: 31 out. 2021.

Dessarte, tão antiga quanto os institutos da prescrição e decadência acima referidos, que possuem raiz no direito romano, está a celeuma em torno de sua conceituação e demarcação/determinação: São ou não institutos idênticos? Fato é que o Código Civil brasileiro de 1916 não fazia esforço para distingui-los, tarefa que foi realizada pela doutrina e jurisprudência que chegou à conclusão de que os dois institutos se distinguem^{40 41}.

Atualmente, o Código Civil brasileiro de 2002 conceitua a prescrição em seu art. 189 e trata especificamente da decadência nos arts. 207 a 211⁴².

Além disso, em magistral artigo do ano de 1961, o professor Agnelo Amorim Filho⁴³ explicitou seu critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis.

Inicia tal intento indicando que a doutrina e a jurisprudência definiam tais fenômenos em relação aos seus efeitos e não ao que era relevante. Desse modo, o autor, em seu artigo, passa a classificar tal instituto quanto às suas causas⁴⁴.

Parte, então, o referido professor, da classificação do doutrinador Chiovenda⁴⁵, que divide os direitos subjetivos em: i) direitos a uma prestação, no qual o sujeito detentor do direito pode exigir a entrega de um bem da vida de outrem – consistentes em direitos pessoais e reais; e ii) direitos que possibilitam a modificação de uma relação jurídica, configurando-se em um estado de sujeição de um sujeito a outro, denominados então de direitos potestativos.

O direito potestativo é aquele concedido ao sujeito no qual seu exercício afeta a esfera jurídica de terceiros, criando a eles um estado de sujeição, sem

⁴⁰ THEODORO JR., Humberto. **Prescrição e Decadência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 331. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992590/>. Acesso em: 29 out. 2021.

⁴¹ AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista de Direito Processual Civil**. São Paulo, v. 3, p. 95-132, jan./jun. 1961, p. 3 e 4. Disponível em: <http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/434/377>. Acesso em: 29 out. 2021.

⁴² THEODORO JR., Humberto. **Prescrição e Decadência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 331. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992590/>. Acesso em: 29 out. 2021.

⁴³ AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista de Direito Processual Civil**. São Paulo, v. 3, p. 95-132, jan./jun. 1961, p. 2. Disponível em: <http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/434/377>. Acesso em: 29 out. 2021.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁴⁵ CHIOVENDA *apud* AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista de Direito Processual Civil**. São Paulo, v. 3, p. 95-132, jan./jun. 1961, p. 6. Disponível em: <http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/434/377>. Acesso em: 29 out. 2021.

qualquer contribuição da sua vontade, ou mesmo contra a sua vontade⁴⁶. Portanto, o seu exercício fará, ao terceiro, cessar um direito ou estado jurídico existente ou criará direito, estado ou efeito jurídico, produzindo, portanto, efeitos extintivos, modificativos ou constitutivos de relações jurídicas⁴⁷.

Na continuação de seu artigo e tendo como partida ainda já referida classificação de Chiovenda, Agnello divide então os direitos chamados de direitos potestativos supra descritos em três categorias, a depender de ser necessária ou não a utilização de ação judicial para sua realização material.

Numa primeira categoria afirma que estão os direitos em que se dispensa a necessidade de ação, já que há efeitos produzidos a partir de uma mera declaração de vontade e cita como exemplo a revogação de mandato e do aceite de herança.

Em relação à segunda categoria, há necessidade de ação pois quem sofre a sujeição não concorda com a declaração de vontade do titular do direito (como exemplo no direito de retrovenda do vendedor).

Por último, afirma que há uma categoria em que existe a necessidade de ação como forma de haver maior segurança jurídica para o exercício do direito, dando como exemplo a ação de anulação de casamento e o direito de requerer a interdição⁴⁸.

Em tópico novamente interessante de seu artigo, o professor Agnello⁴⁹ arremata, baseando-se novamente na classificação de Chiovenda, sinalizando a divisão das ações em três grupos: condenatórias, constitutivas e declaratórias e explicando-as nos seguintes termos: i) há ação condenatória quando se pretende obter do réu uma determinada prestação, ou seja, a lei garante um bem a alguém, que, havendo descumprimento da obrigação, pode opor uma ação para obrigar o terceiro a ser compelido ao cumprimento; ii) já a ação constitutiva (positiva ou

⁴⁶ AMORIM FILHO, Agnello. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista de Direito Processual Civil**. São Paulo, v. 3, p. 95-132, jan./jun. 1961, p. 26. Disponível em: <http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/434/377>. Acesso em: 29 out. 2021.

⁴⁷ MIZUTA, Alessandra. A distinção entre a prescrição e a decadência, pelos critérios objetivos de Agnello Amorim Filho. **Revista Arquivo Jurídico**, v. 1, n. 5, p. 67-80, jul./dez. 2013, p. 7. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/3062/1756>. Acesso em: 29 out. 2021.

⁴⁸ AMORIM FILHO, Agnello. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista de Direito Processual Civil**. São Paulo, v. 3, p. 95-132, jan./jun. 1961, p. 14 e 15. Disponível em: <http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/434/377>. Acesso em: 29 out. 2021.

⁴⁹ AMORIM FILHO, Agnello. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista de Direito Processual Civil**. São Paulo, v. 3, p. 95-132, jan./jun. 1961, p. 16 e 17. Disponível em: <http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/434/377>. Acesso em: 29 out. 2021.

negativa) cabe quando alguém procurar obter a criação, modificação ou extinção de um estado jurídico; iii) já as ações declaratórias têm por objetivo conseguir uma certeza jurídica.

Pelo sobredito, chega-se à conclusão que os direitos potestativos, por não estarem relacionados com nenhuma prestação, podem ser satisfeitos através das ações constitutivas, que visam criar, modificar ou extinguir um estado jurídico e protege direitos não suscetíveis de violação e, por isso, não pressupõe a lesão para que possam ser demandados⁵⁰. Em outras palavras, “[...] o que se busca é a atuação de faculdades do demandante, capaz de operar alteração na situação jurídica existente entre ele e o demandado”⁵¹.

Necessário destacar que os direitos potestativos, tendo em conta sua interferência nas relações jurídicas de terceiros mediante a sujeição conforme acima constatado, podem graves instabilidades na vida em sociedade e, nesse sentido, a decadência é tema importante para gerar segurança jurídica e estabilidade das relações jurídicas, encerrando-se dita incerteza em um lapso determinado de tempo⁵².

Dentro dessa perspectiva, afirma Carlos da Rocha Guimarães⁵³ que “O instituto da decadência desencadeia a interrupção do fluxo da causalidade jurídica, o que evidencia a extensão do direito potestativo e a necessidade de estipulação de finitude de direitos”.

No mesmo sentido, segundo Júlio César Bernardes⁵⁴ que o instituto da “[...] decadência é imprescindível para a tranquilidade e harmonia das relações jurídicas, porque o tempo consolida todos os direitos, afastando qualquer hipótese de exercício

⁵⁰ MIZUTA, Alessandra. A distinção entre a prescrição e a decadência, pelos critérios objetivos de Agnelo Amorim Filho. **Revista Arquivo Jurídico**, v. 1, n. 5, p. 67-80, jul./dez. 2013, p. 11. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/3062/1756>. Acesso em: 29 out. 2021.

⁵¹ THEODORO JR., Humberto. **Prescrição e Decadência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 335. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9788530992590/>. Acesso em: 29 out. 2021.

⁵² FREITAS, Paulo Victor Cabral de. **A prescrição e a decadência no processo administrativo de aposentadoria do servidor público**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p. 24. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/27358/1/2013_tcc_pvcfreitas.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

⁵³ GUIMARÃES, Carlos da Rocha. Prescrição e Decadência em direito tributário. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 146, p. 1-25, out./dez. 1981. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43444/42107>. Acesso em: 31 out. 2021.

⁵⁴ BERNARDES, Júlio César. A prescrição e a decadência no código civil de 2002: apontamentos sobre as alterações efetivadas. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 63, p. 377-413, jul./dez. 2013, p. 5. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2013v63p377/1444>. Acesso em: 31 out. 2021.

tardio de pretensão[...]”. Sendo assim, o exercício de um direito não pode ser eterno, infinito, necessitando de um termo final para o titular desse direito exercê-lo.

Portanto, de vital importância é saber o termo inicial para a contagem do prazo decadencial. Um dos critérios utilizados pela doutrina é que na decadência o prazo se inicia quando o direito nasce, ou, em outras palavras, no mesmo instante em que o sujeito possui o direito inicia-se a contagem do prazo decadencial⁵⁵.

Segue Carlos Roberto Gonçalves⁵⁶ informando as consequências ocasionadas pelo instituto, aduzindo que:

Na decadência, que é instituto do direito substantivo, há a perda de um direito previsto em lei. O legislador estabelece que certo ato terá que ser exercido dentro de um determinado tempo, fora do qual ele não poderá mais efetivar-se porque dele decaiu o seu titular. A decadência se consubstancia, pois, no decurso infrutífero de um termo prefixado para o exercício do direito. O tempo age em relação à decadência como um requisito do ato, pelo que a própria decadência é a sanção consequente da inobservância de um termo.

Pelo referido acima, observa-se que quando alguém inicia a titularidade de um direito potestativo, concomitantemente tem-se o começo da contagem do prazo decadencial. E, por consequência, se tal faculdade não for exercida em tal lapso temporal, não mais poderá seu titular utilizar-se de tal prerrogativa.

Não só o termo inicial é importante ao se considerar o instituto da decadência. De se ressaltar, ainda, as seguintes características que não lhe são aplicadas, conforme informa o Código Civil de 2002: i) salvo disposição de lei em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição; ii) é nula a renúncia à decadência fixada em lei⁵⁷.

Em interessante resumo relacionado às consequências resultantes da decadência, Sérgio Túlio Santos Vieira⁵⁸ assim se pronuncia: i) na decadência sempre se extingue direito potestativo; ii) em tal instituto não há lesão do direito subjetivo, haja

⁵⁵ GONÇALVES, Carlos. R. **Direito civil brasileiro**: volume 1 - parte geral. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 210. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555592849/>. Acesso em: 30 out. 2021.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 210.

⁵⁷ BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 31 out. 2021.

⁵⁸ VIEIRA, Sérgio Túlio Santos. O Inexplicável Oblívio da Prescrição e da Decadência como Fatos Jurídicos Lato Sensu pelo Código Civil Brasileiro. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 63-101, jun./ago. 2015, p. 97. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista69/Revista69_64.pdf. Acesso em: 31 out. 2021.

vista que inexistente correspondência de dever jurídico em direito potestativo; ii) os prazos decadenciais não podem ser interrompidos ou suspensos, porque não há lesão a convalescer; iii) parte dos direitos potestativos admite seu exercício a qualquer tempo, não se sujeitando a prazos designados, fato demonstrador de que as faculdades de agir, sem correspondência, não estão submetidas à decadência.

3.2 A DECADÊNCIA NO ATO ADMINISTRATIVO COMPOSTO

Como já explicitado no tópico 2.1 do capítulo 2 e é rememorado agora, o ato composto é o realizado pela vontade de apenas um órgão, sendo que posteriormente haverá uma ratificação/autorização/controle por parte de outro, para se tornar exequível⁵⁹.

Nesse sentido é que Marçal Justen Filho⁶⁰ aduziu que a aposentadoria se aperfeiçoa com a mera emissão do decreto da autoridade administrativa do Poder, ou seja, o órgão que concede inicialmente a aposentadoria, sendo o ato de aprovação de legalidade para fins de registro apenas um controle posterior do Tribunal de Contas com a finalidade de avaliar a regularidade do ato.

Desse modo, trata-se a decadência administrativa de uma garantia ao destinatário da norma, no caso o aposentado, de que um ato administrativo, mesmo que inválido, não seja anulado após o transcorrer de tal prazo. Na base de tal proteção está a legítima expectativa depositada pelo administrado que tem início, não do deferimento ou não do registro pelo Tribunal de Contas, mas sim com a publicação da aposentadoria pelo órgão de origem⁶¹.

Complementando tal raciocínio, observa-se que “[...] a confiança digna de proteção já se inicia com a prática do ato e não tão somente com o seu registro, razão pelo qual o prazo decadencial há de ter seu início quando efetivamente se inicie a produção de seus efeitos”⁶².

⁵⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 197.

⁶⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1012.

⁶¹ MAFFINI, Rafael da Cás. Atos Administrativos Sujeitos a Registro pelos Tribunais de Contas e a Decadência da Prerrogativa Anulatória da Administração Pública. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito UFRGS**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, 2005, p. 16. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/50868/31675>. Acesso em: 18 set. 2021.

⁶² *Ibid.*, p. 17.

Não foi de outra forma que argumentou o Ministro do STF Edson Fachin em seu voto no julgamento do RE n. 636.553⁶³, em que sustenta:

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.

Arrematando tal entendimento nos seguintes termos:

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 retificação ou alteração necessárias à conformação do ato com a lei⁶⁴.

Tais considerações são importantes pois, como defendido no presente trabalho, a concessão inicial de aposentadoria é ato administrativo composto, produzindo seus efeitos desde a manifestação da vontade do órgão ao qual o servidor está vinculado, consubstanciado na publicação da decretação da aposentação, extinguindo-se, ali, o vínculo entre Estado e servidor, passando o cargo inclusive a ser considerado vago com possibilidade de nova nomeação para preenchê-lo, sendo certo que a atuação do TCU nessa seara restringe-se à ratificação/autorização/controlado, visando tão somente o registro de tal ato ou sua negativa.

Dentro desse contexto e de importância na análise do presente tópico, verifica-se que o art. 54, *caput*, da Lei n. 9.784/99, corolário da segurança jurídica dentro do processo administrativo, afirma que, salvo comprovada má-fé, “O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis

⁶³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 636.553-RS**, 19 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752747720>. Acesso em: 31 out. 2021, p. 35.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 35 e 36.

para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados[...]”⁶⁵. Decorre daí que, publicada a decretação de aposentadoria, havendo alguma causa que dê ensejo à anulação de tal ato administrativo, tem a administração prazo decadencial de 5 (cinco) anos para efetivar tal anulação, contados exatamente da data publicação do ato acima referido e não somente após o controle a ser exercido pelo TCU.

Somando-se a tal entendimento, Rafael da Cás Maffini⁶⁶ sustenta que a decadência administrativa é uma garantia do destinatário da norma pois, mesmo inválido algum ato e reconhecido tal vício, transcorrido tal prazo, o ato administrativo não deve ser anulado.

Isso porque na base de tal proteção estaria a legitimidade da expectativa depositada pelo cidadão, no caso o aposentado, sendo certo que tal expectativa não se inicia com o registro do ato no tribunal de contas, mas do momento inicial em que o órgão concede a aposentadoria ao então ex-servidor e, por conclusão, aí se inicia a contagem do prazo de decadência⁶⁷.

Clarificando e corroborando tal entendimento, o Ministro do Superior Tribunal de Justiça Sebastião Reis Junior, em seu voto no EREsp n. 1.047.524-SC⁶⁸, argumentou nos seguintes termos:

Não é viável a afirmativa de que o termo inicial para a incidência do art. 54 da Lei n. 9.784/99 é a conclusão do ato de aposentadoria, após a manifestação dos Tribunal de Contas, pois o período que permeia a primeira concessão pela Administração e a conclusão do controle de legalidade deve observar os princípios constitucionais da Eficiência e da Proteção da Confiança Legítima, bem como a garantia de duração razoável do processo.

Encerrando-se o presente tópico, de se constatar que o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União, conforme preceitua o artigo 75 da Constituição

⁶⁵ BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

⁶⁶ MAFFINI, Rafael da Cás. Atos Administrativos Sujeitos a Registro pelos Tribunais de Contas e a Decadência da Prerrogativa Anulatória da Administração Pública. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito UFRGS**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, 2005, p. 16. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/50868/31675>. Acesso em: 18 set. 2021.

⁶⁷ Ibid., p. 16.

⁶⁸ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Embargos de divergência em Resp. n. 1.047.524-SC**, 18 de novembro de 2013. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=DTXT&livre=%28%28+%281.047.524%29..PART.%29%29+E+%2213449+32470696%22.COD.&thesaurus=&p=false>. Acesso em: 17 set. 2021, p. 1.

Federal de 1988, refere-se à apreciação, para fins de registro, (e controle) da legalidade das concessões de aposentadorias⁶⁹.

Assim, o TCU, diante de tal função constitucional, somente julga a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria para fins de registro. Na realidade, “[...] exerce, pois, o controle externo de legalidade dos atos da administração pública, de modo que, considerando ilegal o ato de concessão inicial de aposentadoria, o TCU não poderá retificá-lo ou alterá-lo, mas, tão somente, negar-lhe o registro”⁷⁰.

Portanto, não se está diante de uma vontade autônoma e parcial a caracterizar o ato inicial de concessão de aposentadoria. Em outras palavras reflete, tão somente, um ato de controle posterior, fulminando o entendimento de que se trata de um ato complexo, sendo, em realidade, verdadeiro ato composto.

3.3 A DECADÊNCIA NO ATO ADMINISTRATIVO COMPLEXO

Noutro sentido caminha alguma doutrina e jurisprudência, inclusive a do STF, no sentido de que se trata o ato administrativo inicial de aposentadoria de ato complexo, como sobredito no tópico 2.2.

No caminho do processo de aposentadoria, há momentos especiais e importantes para a perfeição e encerramento de tal ato: i) o requerimento do interessado ou o impulso de ofício da Administração quando se tratar de aposentadoria compulsória ou por invalidez; ii) a publicação do ato propriamente dito e; iii) o registro pelo Tribunal de Contas⁷¹.

Ademais, parte da jurisprudência do STF se orienta no sentido de que tal ato é complexo, ou seja, só estaria integrado e acabado com o controle exercido pela Corte de Contas. Desse modo, só seria concedido o contraditório e a ampla defesa

⁶⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

⁷⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Parecer n. 8569 – RJMB/PC**. Brasília: Ministério Público Federal, 25 mar. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3561854&prcID=4043019&ad=s#>. Acesso em: 17 set. 2021, p. 8.

⁷¹ FREITAS, Paulo Victor Cabral de. **A prescrição e a decadência no processo administrativo de aposentadoria do servidor público**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p. 43. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/27358/1/2013_tcc_pvcfreitas.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

após tal análise, tendo em conta que o ato de aposentadoria, por ser complexo, não estaria terminado/finalizado antes da averiguação do TCU. Inclusive é o que consta na Súmula Vinculante n. 3 do Supremo, a qual excepciona da concessão de contraditório e ampla defesa o ato inicial de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

Especificamente em relação ao tema do presente tópico, tal assunção, ou seja, de que o ato de aposentadoria ser ato complexo, faz com que a perfeição e completude de tal ato só restaria consumada após o registro e publicação do acórdão do Tribunal de Contas, quando então o ato de aposentadoria estaria válido e eficaz.

Dessa forma, o prazo de decadência do art. 54, *caput*, da Lei n. 9.784/99 teria seu termo inicial, por consequência, a partir de tal publicação, possuindo a Administração 5 (cinco) anos, a partir da publicação do acórdão do TCU, para anular o ato de aposentadoria.

Entretanto, em que pese ser o entendimento aplicado correntemente, ocorre que entre o ato do órgão ao qual estava vinculado o ex-servidor e o acórdão de registro do TCU, às vezes passavam-se 10 (dez), 12 (doze), 15 (quinze) anos, e o aposentado, baseado nos princípios da segurança jurídica e confiança legítima, acredita que sua aposentadoria está correta e de que não seria caso de alteração posterior.

Porém, ocorria de o TCU realizar modificações (anulação de aposentadorias, julgamento de aposentadorias ilegais e negativa de registro, por exemplo⁷²) sem oitiva dos envolvidos, ao arripio do devido processo legal, da eficiência e da razoável duração do processo, além dos princípios já citados.

Nesse sentido é que, flexibilizando seu entendimento, como resultado do julgamento do RE n. 636.553⁷³, o STF assim fixou tese:

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

⁷² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 636.553-RS**, 19 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752747720>. Acesso em: 31 out. 2021, p. 12.

⁷³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 636.553-RS**, 19 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752747720>. Acesso em: 31 out. 2021, p. 2.

aposentadoria, reforma ou pensão, **a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas**" (grifo nosso).

Portanto, após tal julgamento, fato é que, apesar de continuar considerando o ato inicial de aposentadoria, reforma e pensão como complexo, o STF, em verdadeira mutação constitucional, fixou tese no sentido de que tem o Tribunal de Contas possui 5 (cinco) anos para o julgamento da legalidade de tal ato, "[...] após o qual se considerarão definitivamente registrados"⁷⁴.

Dito de outra forma, não se inicia o prazo decadencial após a publicação da aposentadoria pelo órgão de lotação do servidor (ato inicial de aposentadoria como ato composto) nem após a publicação do acórdão de apreciação pelo Tribunal de Contas (ato inicial de aposentadoria como ato complexo), mas sim um meio termo, qual seja, a data da chegada do processo à Corte de Contas.

Chega-se ao final do presente capítulo após uma detida análise do instituto da decadência no Brasil e sua aplicação na aposentadoria. Para tanto, iniciou-se por um estudo do instituto à luz do direito brasileiro, realizando-se uma observação de sua evolução na passagem dos Códigos Civis brasileiros de 1916 e 2002, além de um exame sobre quais direitos recaem tal instituto, principalmente baseado em artigo do professor paraibano Agnelo Amorim Filho.

Posteriormente, no tópico 2.2, foi realizada uma pesquisa da relação da decadência, considerando o ato administrativo de aposentadoria como composto, caso em que o termo *a quo* do prazo decadencial do art. 54 da Lei 9.784/99 se daria quando da publicação da aposentadoria pelo órgão de lotação do servidor. Essa é posição defendida no presente trabalho, pois como ato composto a aposentadoria produz seus efeitos desde a manifestação da vontade do órgão ao qual o servidor estava vinculado, ou seja, desde publicação do decreto de aposentação, pois é nesse momento que se extingue o vínculo entre Estado e servidor e o cargo é considerado vago, sendo a atuação do TCU limitada à ratificação/autorização/controle, visando tão somente o registro de tal ato ou sua negativa.

Já no tópico 2.3, foi analisado que, em sendo o ato de aposentadoria considerado um ato complexo, o termo *a quo* para a contagem do prazo decadencial

⁷⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 636.553-RS**, 19 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752747720>. Acesso em: 31 out. 2021, p. 2.

se iniciaria quando da publicação do acórdão de apreciação da legalidade do ato pelo Tribunal de Contas.

Entretanto, após o julgamento do RE n. 636.553, o STF entendeu que não se inicia o prazo decadencial após a publicação da aposentadoria pelo órgão de lotação do servidor (como o seria se fosse considerado ato composto) nem após a publicação do acórdão de apreciação pelo Tribunal de Contas (sendo nesse caso ato complexo), mas sim um meio termo, qual seja, a data da chegada do processo à Corte de Contas.

No próximo capítulo serão analisados os princípios constitucionais e infraconstitucionais e como resolver o aparente conflito entre eles no caso do ato inicial de aposentadoria e uma análise jurisprudencial sob tema.

4 DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA, DA LEGALIDADE E DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA RELACIONADOS AO ATO ADMINISTRATIVO DE APOSENTADORIA

O presente capítulo tem por objetivo analisar os princípios constitucionais e infraconstitucionais explícitos e implícitos relacionados ao ato administrativo de aposentadoria, mais especificamente o princípio da segurança jurídica, suas subdivisões e as consequências de sua utilização, bem como haverá uma breve pesquisa sobre o princípio da legalidade ao qual se pauta a Administração Pública. Isso porque, devido ao aparente conflito entre os princípios acima referidos, dar-se-á a melhor solução ao tema, tendo em conta o método da ponderação.

Além disso, analisar-se-á o princípio do contraditório e ampla defesa e como eles se relacionam e tem influência na apreciação da legalidade do ato concessivo de aposentação.

Desse modo, para a realização de tal pesquisa, realizar-se-á, no tópico 4.1, um estudo do princípio da segurança jurídica, principiando por sua base constitucional, passando-se pelos seus desdobramentos e analisando-se o confronto com o princípio da legalidade que restringe a atuação do Estado.

Num segundo momento, no tópico 4.2, far-se-á uma análise do princípio do contraditório e ampla defesa, iniciando-se por sua base constitucional e infraconstitucional, encerrando-se o tópico debruçando-se sobre a evolução do entendimento do STF em relação à aplicação ou não do contraditório e ampla defesa no ato inicial de concessão de aposentadoria.

Em tópico posterior, precisamente no 4.3, será feita uma investigação sobre como as decisões que formam a jurisprudencial estão se posicionando em relação ao tema.

4.1 O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA E DA LEGALIDADE NO ATO ADMINISTRATIVO DE APOSENTADORIA

Iniciando a presente discussão, de se registrar o que o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello⁷⁵ entende por princípio jurídico:

⁷⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 986 e 987.

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome de sistema jurídico positivo (grifo nosso).

Nesse sentido de importância, impende observar que o princípio da segurança jurídica, mesmo não estando indicado expressamente na CF/88, constitui-se em verdadeiro direito fundamental e um princípio constitucional implícito⁷⁶. Desse modo, embora a Carta Magna de 1988 seja analítica, não há como prever todos os institutos e conceitos em seu bojo, restando diversos institutos implícitos das diretrizes e ideologia da referida carta política.

Avançando sobre o tema, observa-se que Canotilho⁷⁷ afirma que o ser humano necessita de segurança para conduzir, planejar e prever de forma racional, individual e responsável sua vida. Sendo assim, assevera que a segurança jurídica estaria ligada à “[...] garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito [...], enquanto a proteção da confiança está relacionada com a “[...] calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos”.

Nesse sentido, o Direito propõe-se a dar um mínimo de certeza na regência da vida social, sendo o princípio da segurança jurídica um dos mais importantes para dar vida a tal exigência pois, baseados neles, institutos como a prescrição, decadência, preclusão, direito adquirido, entre outros, foram criados justamente para a concretização da estabilidade, da segurança nas relações sociais⁷⁸.

Complementando tal raciocínio, a segurança em si mesma é uma procura do homem em sociedade, pois permite projetar, calcular, antever e planejar o futuro e não ficar ao mero sabor do acaso⁷⁹.

Dessa forma, é de se ressaltar, portanto, que uma das maiores importâncias da existência do próprio direito é a garantia da pacificação social, ou

⁷⁶ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 251. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/>. Acesso em: 10 set. 2021.

⁷⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 257.

⁷⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 125.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 125.

seja, quando disciplina as relações sociais, o direito faz com que todos saibam como devem agir e se preparar para determinadas relações jurídicas, como é o caso da aposentadoria, e que, tendo em conta o seu objetivo de estabilidade social, tais relações tem que ter um prazo definido para que possa haver mudanças, não podendo tal prazo ser perpétuo, ou seja, estar um sujeito à mercê de outro indefinidamente, como é o caso da Administração em relação ao aposentado como apresentado no presente trabalho⁸⁰.

Somando-se a tal sentido de ideias, de se observar que o exercício de direitos deve ser uma consequência e garantia de um cidadão dentro de um Estado Democrático de Direito, e “[...] não uma “ameaça eterna” contra os sujeitos obrigados, que não devem estar submetidos indefinidamente a uma “espada de Dâmocles” sobre as suas cabeças”⁸¹.

Dessa forma, realizando importante divisão em relação ao conceito material e formal do Estado de Direito, Almiro do Couto e Silva⁸², citando Norbert Achterberg, assim se pronuncia:

Há hoje pleno reconhecimento de que a noção de Estado de Direito apresenta duas faces. Pode ela ser apreciada sob o aspecto material ou sob o ângulo formal. No primeiro sentido, elementos estruturantes do Estado de Direito são as idéias de justiça e de **segurança jurídica**. No outro, o conceito de Estado de Direito compreende vários componentes, dentre os quais têm importância especial: a) **a existência de um sistema de direitos e garantias fundamentais**; b) a divisão das funções do Estado, de modo que haja razoável equilíbrio e harmonia entre elas, bem como entre os órgãos que as exercitam, a fim de que o poder estatal seja limitado e contido por “freios e contrapesos” (checks and balances); c) **a legalidade da Administração Pública e, d) a proteção da boa fé ou da confiança (Vertrauensschutz) que os administrados têm na ação do Estado, quanto à sua correção e conformidade com as leis** (grifo nosso).

Ante tal posicionamento, num primeiro momento, percebe-se que a dignidade da pessoa humana integra o rol de direitos fundamentais e tal valor assume peculiar relevo no texto constitucional, além de ser tal princípio o inspirador dos

⁸⁰ STOLZE, Pablo; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil 1 - Parte Geral**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 196. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555595659/>. Acesso em: 29 out. 2021.

⁸¹ *Ibid.*, p. 196.

⁸² NORBERT ACHTERBERG *apud* COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 27, n. 57 supl., p. 13-78, 2004, p. 13. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2021.

demais direitos fundamentais, partindo-se dele balizadores de limitação de poder, prevenindo o arbítrio e a injustiça⁸³. Dessa forma, há o direito do cidadão de ter respeitado seu direito de previdência, que não pode ser alterado de forma indefinida no tempo, devendo haver prazo para tal modificação que, no caso das aposentadorias, é decadencial.

Por outro lado, constante no rol de princípios do art. 37, *caput*, da CF/88, fica a Administração Pública adstrita ao princípio da legalidade. Por este, o Estado não pode criar direitos, obrigações ou aplicar sanções ou vedações aos administrados sem lei anterior que os definam⁸⁴. Significa que “[...] toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei”⁸⁵. Dessa forma, é de se afirmar que o Estado de Direito está construído com base na lei e o princípio da legalidade “[...] permanece insubstituível como garantia dos direitos e como fundamento e limite a todo funcionamento do Estado”⁸⁶.

Tal princípio costuma ser referido em dois sentidos: o restrito, também indicado por princípio da reserva legal, nos casos em que a matéria tem que ser reservada à elaboração de uma lei, nos moldes do art. 59 da CF/88; e o amplo, para, além da matéria reservada como sobredito, engloba também atos do Poder Executivo e de órgãos e entidades que compõem a Administração Direta e Indireta⁸⁷.

Além disso, derivado de tal princípio, encontra-se o princípio da autotutela, no qual é dever da Administração Pública anular seus próprios atos quando eivados de vício, ou revogá-los quando desaparecer o binômio oportunidade e conveniência para a realização do interesse público⁸⁸. Atuando dessa forma, há a invalidação de

⁸³ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 141. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172832/>. Acesso em: 2 nov. 2021.

⁸⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 91. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/>. Acesso em: 10 set. 2021.

⁸⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 20. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/>. Acesso em: 10 set. 2021.

⁸⁶ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 919. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172832/>. Acesso em: 2 nov. 2021.

⁸⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. *Atualidades Jurídicas – Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 83-106, jan./jun. 2012, p. 8. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Da-constitucionalizacao-do-direito-administrativo.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

⁸⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 636.553-RS**, 19 de fevereiro de 2020. Disponível em:

alguma atividade ilegítima perpetrada pelo Poder Público que, mediante atuação interna, realiza a defesa de suas instituições e da legalidade de seus atos⁸⁹.

Ora, percebe-se que em um Estado Democrático de Direito, princípios não de conviver paralelamente e, por certo, haverá choques entre eles. Noutras palavras, ao mesmo tempo em que, para que não haja prejuízo ao interesse coletivo deverá a Administração Pública se pautar pelo princípio da legalidade, ou seja, só pode realizar o que está descrito na lei (respeitando o prazo decadencial para o exercício de sua autotutela, por exemplo), por outro lado, situações jurídicas não podem se prolongar indefinidamente no tempo, sob pena de ir contra o princípio da segurança jurídica e estabilidade das relações, além de, para os cidadãos, ter-se que, pelo princípio da confiança e boa-fé, após decurso de prazo estabelecido em lei, situações jurídicas determinadas se tornem permanentes, estáveis, tal como sua aposentadoria.

De se ressaltar, ainda, em relação à temática aqui debatida, a importante diferenciação entre princípios e regras estabelecida por Robert Alexy⁹⁰. Para o autor, os princípios são mandamentos de otimização, ou seja, devem ser realizados “[...] na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”. Já as regras são normas que “[...] são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas”. Resumindo-se, na aplicação de regras em conflito, uma há de ser sacrificada em relação à outra, enquanto no caso dos princípios, há uma ponderação, um sopesamento entre os princípios conflitantes, realizando-se, no caso concreto, uma maior aplicação de um princípio sem a redução ou eliminação da utilização do segundo. É precisamente o que acontece no presente estudo em relação aos princípios envolvidos.

Há, de um lado, baseando-se no princípio da autotutela, o Estado que, devido a diversas tarefas que desempenha, comete erros e tem o dever de restaurar a situação de regularidade, podendo tal processo ocorrer de ofício ou por provocação, e, além de sanar as irregularidades, tal sistemática também tenta prevenir tais erros, evitando-se reflexos prejudiciais aos administrados ou ao próprio Estado⁹¹. Nesse contexto, a Administração conta com muito tempo para análise de alguma

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752747720>. Acesso em: 31 out. 2021, p. 45.

⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 233.

⁹⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 91-93.

⁹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 36. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/>. Acesso em: 10 set. 2021.

irregularidade em relação especificamente ao ato administrativo de aposentadoria que, conforme analisado no item 3.3 da presente monografia, é tido como ato administrativo complexo pela jurisprudência majoritária, chegando-se, porém, a prazos de 10 (dez), 12 (doze), 15 (quinze) anos para posterior análise e modificação de tal ato pela Administração.

Assim, procedendo dessa forma, o faz baseado em um dos princípios basilares do Direito Administrativo: o princípio da Supremacia do Interesse Público⁹². Nesse contexto, a atuação do Estado tem como finalidade última o interesse público e, no caso específico da aposentação, verificar se seu procedimento foi corretamente realizado, se os requisitos para a aposentadoria foram preenchidos e, por fim, avaliar se não houve fraude, conluio ou mesmo erro no cálculo ou no deferimento das verbas parciais que compõem o benefício total dos proventos.

Noutro sentido, está o administrado que, com base no princípio da segurança jurídica, ao observar sua aposentadoria publicada e passando-se prazo razoável acredita já ter direito subjetivo ao recebimento de tal benefício, mormente por se tratar de verba de caráter alimentar.

Desse modo, resume a situação o Ministro Ayres Britto em voto no MS 25.116-DF⁹³:

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 intersubjetiva ou mesmo intergrupar. A própria Constituição Federal de 1988 dá conta de institutos que têm perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. Pelo que **existe uma espécie de tempo constitucional média 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 o art. 19 do ADCT) (grifo nosso).

⁹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 36. *E-book*. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/>. Acesso em: 10 set. 2021.

⁹³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança 25.116-DF**, 9 de fevereiro de 2011.

Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618869>.

Acesso em: 2 nov. 2021, p. 2.

Sendo assim, há de se convir que tal prazo de 5 (cinco) anos deve ser respeitado, tendo em vista que os particulares, nesses casos, têm que ser defendidos “[...] 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”⁹⁴.

Nesse mesmo sentido, é o entendimento do Ministro Edson Fachin em seu voto no RE 636-553-RS⁹⁵, no qual aduz que a Administração Pública tem que obedecer a prazo razoável para a modificação de atos administrativos que resultem em efeitos patrimoniais aos administrados, sendo certo que a CF/88 adotou a prescritebilitade em regra e, em casos excepcionais, a imprescritebilitade.

Dessa forma, mesmo possuindo prerrogativas quando atuando em seu Poder de Império, tal circunstância não torna tal atuação ilimitada, vez que em um Estado Democrático de Direito, o Poder Público tem que atuar e se pautar dentro das normas de direito posta, como por exemplo, respeitar o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para alterar atos administrativos, conforme art. 54, *caput*, da Lei n. 9.784/99.

4.2 O PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO ATO ADMINISTRATIVO DE APOSENTADORIA

De início, impõe-se a observância de que, no ordenamento jurídico em vigor, o princípio do contraditório e ampla defesa encontra-se positivado tanto constitucionalmente, especificamente no art. 5º, inciso LV, “[...] aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”⁹⁶, quanto na legislação infraconstitucional, no art. 2º, *caput*, da Lei n. 9.784/1999, “A Administração

⁹⁴ COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 27, n. 57 supl., p. 35-78, 2004, p. 13. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2021.

⁹⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 636.553-RS**, 19 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752747720>. Acesso em: 31 out. 2021, p. 45 e 46.

⁹⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório [...]”⁹⁷.

Em sentido específico, Carvalho Filho⁹⁸ aduz que o contraditório é uma consequência da ampla defesa, faz parte dela, ou seja, o verdadeiro princípio seria a segunda, sendo o contraditório o direito de “[...] contestação, de redarguição a acusações, de impugnação de atos e atividades”. Tal princípio é aplicável em “[...] qualquer tipo de processo que envolva situações de litígio ou o poder sancionatório do Estado sobre as pessoas físicas e jurídicas”⁹⁹, e, de acordo com o parágrafo único do art. 2, caput, da Lei n. 9.784/1999, impõe que nos processos administrativos sejam assegurados os “[...] direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de prova e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio”¹⁰⁰.

Há uma evolução do entendimento do STF em relação à aplicação ou não do contraditório e ampla defesa no ato inicial de concessão de aposentadoria. A corte tinha entendimento de que, sendo a aposentadoria um ato administrativo complexo, somente se aperfeiçoaria após o julgamento de sua legalidade pelo Tribunal de Contas. Assim se posicionou o STF no AgR-MS n. 33.805-DF¹⁰¹, em que tal posicionamento ficou ementado no acórdão. Utilizando-se de sua competência constitucional de controle externo, o TCU não precisaria intimar as partes para exercerem seu contraditório e ampla defesa.

Posteriormente e tratando-se da atual posição da Suprema Corte, tendo em conta o princípio da confiança e da segurança jurídica, a atuação do TCU deve sujeitar-se a um prazo razoável. Assim decidiu a Ministra Ellen Gracie no MS n.

⁹⁷ BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

⁹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 1051. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/>. Acesso em: 10 set. 2021.

⁹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 818. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/>. Acesso em: 10 set. 2021.

¹⁰⁰ BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

¹⁰¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 33.805-DF**, 2 de março de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14502867>. Acesso em: 11 nov. 2021.

24.781-DF¹⁰², entendendo que o TCU deve assegurar o contraditório e ampla defesa nos casos em que a análise de legalidade da aposentadoria ultrapassar o prazo de 5 (cinco) anos, contados a partir da chegada do processo administrativo ao tribunal.

Analisando tal decisão, o Ministro Gilmar Mendes, no RE n. 636.553-RS¹⁰³, assim fundamentou tal entendimento:

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.

Já no MS n. 24268-MG¹⁰⁴, o Ministro Gilmar Mendes explicitou que o contraditório não é simplesmente um direito de manifestação no processo; é mais, além de ter direito de manifestação e informação, os cidadãos têm o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão julgador. Dito de outra forma, além de provas em matéria fática, também tem direito o cidadão de ter seus argumentos considerados em matéria jurídica.

Após o decidido no RE n. 636.553-RS, que representou o Tema 445 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, tal entendimento também passou a ser aplicado pelo Superior Tribunal de Justiça, como aponta o decidido no Recurso Especial n. 1.506.932-PR¹⁰⁵, em que o Ministro Mauro Campbell se utilizou do juízo de retratação para passar a entender que possui o TCU prazo de 5 (cinco) anos para

¹⁰² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 24.781-DF**, 8 de junho de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623956>. Acesso em: 18 set. 2021.

¹⁰³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 636.553-RS**, 19 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752747720>. Acesso em: 31 out. 2021, p. 16.

¹⁰⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 24.268-MG**, 5 de fevereiro de 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86111>. Acesso em: 6 nov. 2021, p. 4.

¹⁰⁵ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 1.506.932 – PR**, 2 de março de 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=in_tegra&documento_sequencial=122417507®istro_numero=201403425877&peticao_numero=-1&publicacao_data=20210308&formato=PDF. Acesso em: 11 nov. 2021.

julgar a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, a contar da chegada à corte.

4.3 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA SOBRE O TEMA

De se verificar que parte da doutrina e dos tribunais nacionais, incluindo o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, estes últimos em cada vez mais frequentes decisões, têm discordado da classificação dos atos concessivos de aposentadoria como atos complexos. Tal divergência encontra guarida, também, em artigos e textos científicos¹⁰⁶. Nesse sentido, foi a análise realizada no tópico 2.1 do presente trabalho, concordando-se com tal posicionamento na direção de ser o ato administrativo de aposentadoria ato composto.

Destarte, tal entendimento foi o adotado pelo ministro Sebastião Reis Junior no EREsp n. 1.168.805¹⁰⁷, em que aduz que o STJ já decidiu que a decisão do Tribunal de Contas em relação à análise de legalidade do ato de aposentadoria “[...] tem natureza jurídica meramente declaratória, e não constitutiva do ato referido.”, finalizando seu argumento no sentido de que “[...] a nova situação jurídica surge com a própria publicação do ato de aposentadoria [...]” e “[...] a partir deste momento inicia o prazo decadencial previsto no art. 54, *caput*, da Lei 9.784/99”.

Seguindo tal trilha, o ministro Cesar Peluso em seu voto no MS n. 26.353-DF¹⁰⁸, salienta que, embora o STF ter como pacífico ser o ato de aposentadoria ato complexo, estes só se aperfeiçoariam “[...] o último ato de todos aqueles que deva integrar”. Portanto, para o referido Ministro, era de aparência duvidosa tal classificação e ela não se aplicaria ao ato inicial de aposentadoria.

Não é outra a conclusão de que, sendo ato administrativo composto, com a publicação inicial da aposentadoria, tal ato está plenamente acabado, iniciando-se

¹⁰⁶ CRUZ, André Gonzalez. A natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão. **Revista Digital de Direito Administrativo**, revista n. 167. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-natureza-juridica-dos-atos-concessivos-de-aposentadoria-reforma-e-pensao/>. Acesso em: 18 set. 2021.

¹⁰⁷ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Embargos de divergência em Resp. n. 1.168.805-RS**, 12 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=DTXT&livre=%28%28+%281.168.805%29..PART.%29%29+E+%2213548+33015730%22.COD.&thesaurus=&p=false>. Acesso em: 6 nov. 2021.

¹⁰⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 26.353-DF**, 6 de setembro de 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513643>. Acesso em: 6 nov. 2021.

os efeitos que lhe são próprios, ficando apenas pendente a análise do Tribunal de Contas em relação à legalidade de tal ato, atuação que possui natureza jurídica meramente declaratória.

Somando-se aos julgados acima colacionados, há manifestação em plenário do ministro Ayres Brito, no julgamento do MS n. 25.116-DF¹⁰⁹, dizendo que o ato de aposentadoria não é ato complexo:

[...] é que essa natureza complexa tem sido posta em causa, aqui, e superada, porque, com a aposentadoria do servidor, constante de decreto ou portaria, dá-se instantaneamente a vaga no cargo. O servidor aposentado se desgruda dos quadros estatais e deixa a vaga que será preenchida por concurso público. Não é mais ato complexo. [...] Não, a intervenção do Tribunal de Contas é para um único efeito: reconhecer ao servidor aposentado o direito de crédito contra a Fazenda Pública vitaliciamente, apenas isso. Então, o ato não é complexo não. Nós já temos superado essa discussão aqui quanto à natureza do ato”.

Com razão o referido ministro. Tem-se, com a publicação da aposentadoria pelo órgão ao qual o servidor está vinculado todos os efeitos de tal ato, como por exemplo: i) o cargo fica vago, podendo ser ocupado por novo servidor; ii) ele passa para a inatividade; iii) passa a receber remuneração não mais como salário, mas sim como proventos de aposentadoria. A intervenção do Tribunal de Contas, ainda que de índole constitucional, serve como direito permanente de crédito perante a Fazenda Pública, ato declaratório de controle de legalidade.

Acompanhando tal entendimento com grande persuasão, o Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, em seu parecer no RE n. 636.553-RS¹¹⁰, afirma que “[...] a aposentadoria, ainda que sujeita a registro pelo TCU, não constitui ato administrativo complexo [...]”, pois o TCU apenas aprecia a legalidade do ato concessivo conforme art. 71, inciso III, da CF/88, não integrando, tal manifestação, o ato concessivo, que já havia se consumado na esfera administrativa do órgão ao qual o servidor possuía vínculo. Assim, há em verdade um controle externo de legalidade dos atos da administração pública, “[...] de modo que, considerando ilegal o ato de

¹⁰⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança 25.116-DF**, 9 de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618869>. Acesso em: 6 nov. 2021.

¹¹⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Parecer n. 8569 – RJMB/PC**. Brasília: Ministério Público Federal, 25 mar. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3561854&prcID=4043019&ad=s#>. Acesso em: 17 set. 2021, p. 1-8.

concessão inicial de aposentadoria, o TCU não poderá retificá-lo ou alterá-lo, tão somente, negar-lhe o registro.”

Consolida seu raciocínio informando que:

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 inicial¹¹¹ (grifo nosso).

Mais uma vez corroborando a tese de ser a aposentadoria ato administrativo composto, percebe-se a clareza de tal norma infralegal já estar acabada e operando seus efeitos quando da publicação pelo órgão de origem, ficando o TCU com a tarefa constitucionalmente prevista de analisar a legalidade da concessão inicial de aposentadoria posteriormente. Entretanto, desde a publicação acima referida, inicia-se o prazo decadencial do art. 54, *caput*, da Lei n. 9.784/99 para que a possa anular atos eivados de vício.

Em importante julgado, que demonstra a realidade fática da temática em debate, o próprio TCU assim se manifestou:

1. Constatada em ato concessório de aposentadoria ou de pensão ilegalidade que o macule, mas decorrido longo lapso temporal entre a data de publicação e a sua apreciação por parte do TCU, e desde que o beneficiário não tenha, de algum maneira, contribuído para a ocorrência, tendo se limitado a agir na esteira da boa-fé, **é possível, no caso concreto, a aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança em favor do interessado a fim de julgar o ato legal e conceder-lhe o registro, objetivando evitar a sua reversão à ativa e/ou redução de seus proventos**. 2. Na hipótese de demora, por parte da Administração, do envio, por meio do sistema informatizado competente, do ato de pessoal de admissão e/ou de concessão sujeito à apreciação do TCU, para fins de registro, cabe o exame de eventual desídia do gestor que deu causa, deliberadamente, à irregularidade, objetivando a apuração da

¹¹¹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Parecer n. 8569 – RJMB/PC**. Brasília: Ministério Público Federal, 25 mar. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3561854&prcID=4043019&ad=s#>. Acesso em: 17 set. 2021, p. 1.

responsabilidade para fins da aplicação das sanções previstas na Lei n.º 8.443/2002¹¹² (grifo nosso).

Ora, chegou à conclusão o TCU de que há em conflito princípios a serem examinados em relação à questão do ato de concessão inicial de aposentadoria. De um lado está o Tribunal de Contas, com base no princípio da legalidade e interesse público, perquirindo se todos os procedimentos e normas foram seguidos na concessão pelo órgão de origem. De outro, há os princípios da segurança jurídica e proteção da confiança pois, no caso em questão, o ato inicial de aposentadoria havia sido publicado há mais de 13 (treze) anos pelo órgão ao qual estavam vinculados os servidores, e, nesse caso, o tribunal deveria julgar o ato legal e conceder-lhe o registro. Ao final, corretamente, conclui o julgado que, se houve demora no envio do processo ao Tribunal de Contas, para análise de legalidade, que se apure a responsabilidade do gestor responsável e não se puna o aposentado há mais de 13 (treze) anos que não deu causa ao problema.

Seguindo essa mesma linha argumentativa, porém analisando a questão sobre outro prisma, poderia o TCU registrar aposentadoria em termos diversos daqueles deferidos pela Administração? Nessa situação, há julgado de 1966, mais precisamente o RMS 14.424-RJ¹¹³, em que houve um mandado de segurança contra decisão do TCU que determinou o registro de aposentadoria de forma diversa do ato de concessão inicial emitido pela Administração, no caso concreto diminuindo os proventos destinados ao aposentado.

No julgamento ficou decidido que caberia ao Tribunal de Contas somente registrar ou negar registro à aposentadoria, não sendo-lhe permitido ordenar o cumprir seu mister em termo distintos do já realizado pela Administração. Dessa forma, entendendo o TCU por haver irregularidades no ato de concessão inicial, deveria ter apenas negado o registro, devendo, posteriormente a parte interessada buscar as vias administrativas ou judiciais a fim de fazer valer o seu direito.

¹¹² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 868/2010**, 28 de abril de 2010. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=27832>. Acesso em: 7 nov. 2021.

¹¹³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso em Mandado de Segurança n. 14.424-RJ**, 8 de maio de 1966. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=112332>. Acesso em: 9 nov. 2021, p. 5.

No mesmo sentido e época, de se registrar o decidido no julgamento do MS n. 11.180-RJ¹¹⁴, em que o Ministro Gonçalves de Oliveira registra que “[...] o Tribunal de Contas não pode alterar o título de aposentação porque, então, estaria praticando ato de aposentadoria e não julgando da sua legalidade”.

Tal posicionamento foi sendo reiterado, conforme também se pode extrair do Conflito de Competência n. 40¹¹⁵, no qual ficou decidido que diligência determinada pelo Tribunal de Contas determinando critério, tanto em relação à parcela integrante da aposentadoria quanto ao tempo de serviço que a norteia, não obriga o órgão de origem, que concedeu a aposentadoria, a realizar qualquer alteração no ato inicial.

Em outro julgado, MS n. 21.519-PR¹¹⁶, o Ministro Moreira Alves aduz que a recomendação que fez o TCU não é “[...] impositiva à Administração, não a vinculando, portanto [...]”, e acaba concluindo que o TCU deveria limitar-se a considerar legal a aposentadoria e a determinar o registro do ato.

Dessa forma, novamente se demonstra que os tribunais entendem haver duas decisões bem determinadas: a primeira é o ato inicial de concessão de aposentadoria e a segunda é o controle de legalidade feito pelas Cortes de Contas sendo que, neste último caso, o que pode ocorrer é: ou se considera a aposentadoria legal e realiza-se o registro ou, ao contrário, não se faz o registro da aposentadoria. Tais são os resultados possíveis do trabalho a ser realizado pelos Tribunais de Contas.

Chegando-se ao final das análises realizadas no presente capítulo, demonstrou-se, no tópico 4.1, após um estudo do princípio da segurança jurídica e seu aparente confronto com o princípio da legalidade, que em um Estado Democrático de Direito, princípios não de conviver paralelamente e, por certo, haverá choques entre eles. Desse modo, ao mesmo tempo em que, para que não haja prejuízo ao interesse coletivo deverá a Administração Pública se pautar pelo princípio da legalidade, ou seja, só pode realizar o que está descrito na lei (respeitando o prazo

¹¹⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 11.180-RJ**, 7 de dezembro de 1966. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=25591>. Acesso em: 9 nov. 2021, p. 8.

¹¹⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Conflito de Atribuições n. 40**, 20 de agosto de 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=25591>. Acesso em: 9 nov. 2021, p. 1.

¹¹⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 21.519-PR**, 6 de setembro de 1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85539>. Acesso em: 9 nov. 2021, p. 9.

decadencial para o exercício de sua autotutela, por exemplo), por outro lado, situações jurídicas não podem se prolongar indefinidamente no tempo, sob pena de ir contra o princípio da segurança jurídica e estabilidade das relações, além de, para os cidadãos, ter-se que, pelo princípio da confiança e boa-fé, após decurso de prazo estabelecido em lei, situações jurídicas determinadas se tornem permanentes, estáveis, tal como sua aposentadoria.

Dessa forma, chegou-se à conclusão de que, mesmo possuindo prerrogativas quando atuando em seu Poder de Império, tal circunstância não torna tal atuação ilimitada, vez que em um Estado Democrático de Direito, o Poder Público tem que atuar e se pautar dentro das normas de direito posta, como por exemplo, respeitar o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para alterar atos administrativos, conforme art. 54, *caput*, da Lei n. 9.784/99.

Num segundo momento, no tópico 4.2, realizou-se uma análise do princípio do contraditório e ampla defesa, e demonstrou-se uma evolução do entendimento do STF em relação à aplicação ou não do contraditório e ampla defesa no ato inicial de concessão de aposentadoria. A corte, inicialmente, tinha entendimento de que, sendo a aposentadoria um ato administrativo complexo, somente se aperfeiçoaria após o julgamento de sua legalidade pelo Tribunal de Contas. Posteriormente e tratando-se da atual posição da Suprema Corte, tendo em conta o princípio da confiança e da segurança jurídica, a atuação do TCU deve sujeitar-se a um prazo razoável, passando a entender o Pretório Excelso que o TCU deve assegurar o contraditório e ampla defesa nos casos em que a análise de legalidade da aposentadoria ultrapassar o prazo de 5 (cinco) anos, contados a partir da chegada do processo administrativo ao tribunal.

Finalmente, no tópico 4.3, foi feita uma investigação sobre como as decisões que formam a jurisprudencial estão se posicionando em relação ao tema. Verificou-se que parte da doutrina e dos tribunais nacionais, incluindo o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, estes últimos em cada vez mais frequentes decisões, têm discordado da classificação dos atos concessivos de aposentadoria como atos complexos. Tal divergência encontra guarida, também, em artigos e textos científicos.

Após análise da jurisprudência sobre o tema, chegou-se à conclusão de que é a concessão inicial de aposentadoria ato administrativo composto e, desse modo, com a publicação inicial da aposentadoria, tal ato está plenamente acabado,

iniciando-se os efeitos que lhe são próprios, ficando apenas pendente a análise do Tribunal de Contas em relação à legalidade de tal ato, atuação que possui natureza jurídica meramente declaratória.

Ainda, respondendo ao questionamento se poderia o TCU registrar aposentadoria em termos diversos daqueles deferidos pela Administração, chegou-se à conclusão de que há duas decisões bem determinadas em relação à concessão inicial de aposentadoria. A primeira é que há o ato inicial de concessão de aposentadoria realizado pelo órgão ao qual estava vinculado o servidor. A segunda é que existe o controle de legalidade feito pelas Cortes de Contas sendo que, neste último caso, o que pode ocorrer é: ou se considera a aposentadoria legal e realiza-se o registro ou, ao contrário, não se faz o registro da aposentadoria. Em outros termos, o TCU não poderia registrar a aposentadoria em termos diversos daqueles deferidos pela Administração, cabendo-lhe apenas o registro ou não de tal ato administrativo, conforme sua competência constitucional insculpida no art. 71, inciso III, da CF/88.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposição trazida no presente estudo, foram respondidos os seguintes questionamentos: i) o ato de concessão inicial de aposentadoria é ato administrativo complexo ou composto? ii) Dependendo de qual classificação se utilize, qual o termo *a quo* para contagem do prazo decadencial que dispõe a Administração Pública para anulação de atos eivados de ilegalidade?

No primeiro capítulo, após análise da classificação do ato administrativo de concessão de aposentadorias pela Administração Pública, demonstrou-se que tal ato deve ser considerado ato administrativo composto, visto que o ato inicial de concessão pelo órgão a que estava vinculado o servidor e o controle realizado pelo Tribunal de Contas são atos praticados por órgãos distintos, sem qualquer vinculação hierárquica, apenas servindo o ato do TCU como verificação do ato já completo e realizado anteriormente, não havendo a índole integrativa necessária para considerá-lo ato complexo.

Já no segundo capítulo, realizou-se um estudo sobre o instituto da decadência no direito brasileiro e sua relação com o ato administrativo de aposentadoria ser composto ou complexo. Nesse sentido, após chegar-se à conclusão, conforme demonstrado no primeiro capítulo, de ser um ato composto, entendeu-se que o termo *a quo* para contagem do prazo decadencial de que dispõe a Administração Pública, conforme previsto no art. 54, caput, da Lei nº 9.784/99, inicia-se quando da publicação do ato concessivo de aposentadoria pelo órgão ao qual estava vinculado o servidor.

Desse modo, conclui-se que tem a Administração, inclusive os Tribunais de Contas, prazo de 5 (cinco) anos, contados da publicação de tal ato, para aferir se há ou não nulidade em tal ato, sob pena de não mais poder fazê-lo pois, assim, escoado tal prazo, restaria operada a decadência.

Posteriormente, no terceiro capítulo, foi realizada uma pesquisa dos princípios da segurança jurídica e da legalidade e uma análise jurisprudencial sobre o tema. Ao final, chegou-se à conclusão de que, no caso específico de aposentadoria, havendo conflito entre o princípio da legalidade estrita (baseada na autotutela da Administração) e o princípio da segurança jurídica (que se desdobra em princípio da confiança em relação ao administrado), deve prevalecer o segundo.

Isso decorre do fato de que o servidor, agora aposentado, necessita de previsão, planejamento e controle, pois depende da confiança de ter regularmente seu benefício previdenciário sendo pago regularmente e em montante fixo e constante. Nesse sentido, tendo em conta a importância de tal verba alimentar, que se destina ao seu custeio e sobrevivência, não pode o valor do benefício de aposentadoria ficar indefinidamente sujeito à possibilidade de alteração pela Administração, aplicando-se ao caso o fenômeno da decadência para se alcançar a segurança jurídica.

Seguindo a análise proposta, debruçou-se sobre o princípio do contraditório e ampla defesa e como eles se relacionam e tem influência na apreciação da legalidade do ato concessivo de aposentação, para se chegar à conclusão de que houve evolução do entendimento do STF em relação à aplicação ou não do contraditório e ampla defesa no ato inicial de concessão de aposentadoria. Observou-se que anteriormente a corte tinha entendimento de que, sendo a aposentadoria um ato administrativo complexo, somente se aperfeiçoaria após o julgamento de sua legalidade pelo Tribunal de Contas e, desse modo, utilizando-se de sua competência constitucional de controle externo, o TCU não precisaria intimar as partes para exercerem seu contraditório e ampla defesa.

Entretanto, atualmente, o STF, tendo em conta o princípio da confiança e da segurança jurídica, entende que a atuação do TCU deve sujeitar-se a um prazo razoável. Dessa forma, o Pretório Excelso entende que o TCU deve assegurar o contraditório e ampla defesa nos casos em que a análise de legalidade da aposentadoria ultrapassar o prazo de 5 (cinco) anos, contados a partir da chegada do processo administrativo ao tribunal.

Finalmente, foi constatado que, após uma análise de jurisprudência sobre o assunto, parte da doutrina e dos tribunais nacionais, incluindo o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, têm discordado da classificação dos atos concessivos de aposentadoria como atos complexos, o que encontra apoio em artigos e textos científicos, chegando-se à conclusão, também nesse ponto, que se trata a aposentadoria de ato administrativo composto e inicia-se o prazo decadencial do art. 54, *caput*, da Lei n. 9.784/99, desde a publicação de tal ato pelo órgão ao qual se encontrava vinculado o ex-servidor.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista de Direito Processual Civil**, São Paulo, v. 3, p. 95-132, jan./jun. 1961. Disponível em: <http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/434/377>. Acesso em: 29 out. 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BERNARDES, Júlio César. A prescrição e a decadência no código civil de 2002: apontamentos sobre as alterações efetivadas. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 63, p. 377-413, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2013v63p377/1444>. Acesso em: 31 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 31 out. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/>. Acesso em: 10. set. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Portal da Transparência do Governo Federal, Servidores e Pensionistas**: banco de dados. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>. Acesso em: 9 nov. 2021.

COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista da Procuradoria-Geral**

do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 27, n. 57 supl., p. 13-78, 2004. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2021.

CRUZ, André Gonzalez. A natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão. **Revista Digital de Direito Administrativo**, revista n. 167. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-natureza-juridica-dos-atos-concessivos-de-aposentadoria-reforma-e-pensao/>. Acesso em: 18 set. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. *Atualidades Jurídicas – Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 83-106, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Da-constitucionalizacao-do-direito-administrativo.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/>. Acesso em: 10 set. 2021.

DINIZ, Maria Helena, **Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREITAS, Paulo Victor Cabral de. **A prescrição e a decadência no processo administrativo de aposentadoria do servidor público**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/27358/1/2013_tcc_pvcfreitas.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

GONÇALVES, Carlos. R. **Direito civil brasileiro: volume 1 - parte geral**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555592849/>. Acesso em: 30 out. 2021.

GUIMARÃES, Carlos da Rocha. Prescrição e Decadência em direito tributário. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 146, p. 1-25, out./dez. 1981. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43444/42107>. Acesso em: 31 out. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MAFFINI, Rafael da Cás. Atos Administrativos Sujeitos a Registro pelos Tribunais de Contas e a Decadência da Prerrogativa Anulatória da Administração Pública. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito**

UFRGS, Porto Alegre, v. 4, n. 7, 2005. Disponível em:
<https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/50868/31675>. Acesso em: 18 set. 2021.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593266/>. Acesso em: 10 set. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2018. *E-book*. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172832/>. Acesso em: 2 nov. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Parecer n. 8569 – RJMB/PC**. Brasília: Ministério Público Federal, 25 mar. 2013. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3561854&prclD=4043019&ad=s#>. Acesso em: 17 set. 2021.

MIZUTA, Alessandra. A distinção entre a prescrição e a decadência, pelos critérios objetivos de Agnelo Amorim Filho. **Revista Arquivo Jurídico**, v. 1, n. 5, p. 67-80, jul./dez. 2013. Disponível em:
<https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/3062/1756>. Acesso em: 29 out. 2021.

ORLANDO, Gomes. **Introdução ao Direito Civil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. *E-book*. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986810/>. Acesso em: 31 out. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Embargos de divergência em Resp. n. 1.047.524-SC**, 18 de novembro de 2013. Disponível em:
<https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=DTXT&livre=%28%28+%281.047.524%29..PART.%29%29+E+%2213449+32470696%22.COD.&thesaurus=&p=false>. Acesso em: 17 set. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Embargos de divergência em Resp. n. 1.168.805-RS**, 12 de dezembro de 2013. Disponível em:
<https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=DTXT&livre=%28%28+%281.168.805%29..PART.%29%29+E+%2213548+33015730%22.COD.&thesaurus=&p=false>. Acesso em: 6 nov. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 1.506.932-PR**, 2 de março de 2021. Disponível em:
https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=122417507®istro_numero=201403425877&peticao_numero=-1&publicacao_data=20210308&formato=PDF. Acesso em: 11 nov. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso em Mandado de Segurança n. 14.424-RJ**, 8 de maio de 1966. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=112332>.
Acesso em: 9 nov. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 11.180-RJ**, 7 de dezembro de 1966. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=25591>. Acesso em: 9 nov. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Conflito de Atribuições n. 40**, 20 de agosto de 1993. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=25591>. Acesso em: 9 nov. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 21.519-PR**, 6 de setembro de 1995. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85539>. Acesso em: 9 nov. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 24.268-MG**, 5 de fevereiro de 2004. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86111>. Acesso em: 6 nov. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 24.754-DF**, 7 de outubro de 2004. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86182>. Acesso em: 18 set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 25.192-DF**, 7 de abril de 2005. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86282>. Acesso em: 18 set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante n. 3**, 6 de junho de 2007. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>. Acesso em: 18 set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 26.353-DF**, 6 de setembro de 2007. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513643>. Acesso em: 6 nov. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 25.116-DF**, 9 de fevereiro de 2011. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618869>. Acesso em: 18 set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 24.781-DF**, 8 de junho de 2011. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623956>.
Acesso em: 18 set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 27.628-DF**, 20 de outubro de 2015. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9718741>.
Acesso em: 10 set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 33.805-DF**, 2 de março de 2018. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14502867>.
Acesso em: 11 nov. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 636.553-RS**, 19 de fevereiro de 2020. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752747720>.
Acesso em: 31 out. 2021.

STOLZE, Pablo; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil 1 - Parte Geral**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555595659/>. Acesso em: 29 out. 2021.

THEODORO Jr., Humberto. **Prescrição e Decadência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. *E-book*. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992590/>. Acesso em: 29 out. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n. 868/2010**, 28 de abril de 2010. Disponível em:
<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=27832>. Acesso em: 7 nov. 2021.

VIEIRA, Sérgio Túlio Santos. O Inexplicável Oblívio da Prescrição e da Decadência como Fatos Jurídicos Lato Sensu pelo Código Civil Brasileiro. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 63-101, jun./ago. 2015. Disponível em:
https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista69/Revista69_64.pdf.
Acesso em: 31 out. 2021.