

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Thiago Linhares de Moraes Bastos

**O DIREITO DE APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO:  
um debate sobre a natureza jurídica do ato administrativo à luz das classificações  
quanto à participação da vontade na sua formação**

Brasília

2016

Thiago Linhares de Moraes Bastos

**O DIREITO DE APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO:  
um debate sobre a natureza jurídica do ato administrativo à luz das classificações  
quanto à participação da vontade na sua formação**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade de Brasília, como requisito parcial  
para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Mamede Said Maia  
Filho.

Brasília

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: BASTOS, Thiago Linhares de Moraes.

Título: O Direito de Aposentadoria no Serviço Público: um debate sobre a natureza jurídica do ato administrativo à luz das classificações quanto a participação da vontade na sua formação.

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Data da defesa: 05.07.2016

Resultado: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

\_\_\_\_\_  
Orientador: Professor Doutor Mamede Said Maia Filho

\_\_\_\_\_  
Integrante: Artur de Sousa Carrijo

\_\_\_\_\_  
Integrante: Professora Mestre Priscila Cunha do Nascimento

\_\_\_\_\_  
Suplente: Ana Sylvia da Fonseca Pinto Coelho

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus pais e irmã, por serem o alicerce de tudo.

Ao pequeno Davi, pelos choros havidos e sorrisos distribuídos.

À Camila, pela compreensão e humanidade.

Ao DIDA, que me ensinou a ser grande e me deu a inspiração para brigar pelo que é certo.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao professor Mamede, que mesmo em meio às turbulências da Faculdade de Direito não poupou esforços para a conclusão do presente trabalho.

Ao amigo e mestre Artur, que me apresentou ao Direito Administrativo e me proporcionou grandes discussões sobre o Poder da Administração de rever e anular os seus atos.

À amiga e professora Ana Sylvia, pelos conselhos e pela disponibilidade para o debate.

À professora Priscila Nascimento, pelas brilhantes aulas e livros disponibilizados.

Às amigas e colegas Gabriela e Luiza, por terem segurado as pontas enquanto este trabalho era elaborado.

À Camila, pela compreensão e apoio.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a natureza jurídica do ato administrativo que concede a aposentadoria voluntária ao servidor público, sob a perspectiva das classificações existentes dos atos administrativos quanto à participação da vontade em sua formação. Para tanto, analisa-se individualmente os atos administrativos simples, compostos e complexos à luz da doutrina administrativa contemporânea para, em uma perspectiva comparada, confrontar os conceitos colhidos às decisões prolatadas pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal ao apreciarem a matéria. Destaca-se que a abordagem utilizada buscará observar, em maior ou menor medida, o impacto de cada classificação na aplicação dos princípios constitucionais da segurança jurídica, boa-fé e da razoabilidade no caso concreto.

Palavras-chave: Concessão de Aposentadoria; Ato Administrativo Composto; Ato Complexo; Segurança Jurídica; Boa-fé; Controle Externo; Tribunal de Contas da União.

## **ABSTRACT**

The purpose of this dissertations is to analyse the legal nature of the administrative act that grants voluntary retirement to the government employee, from the perspective of existing classifications of administrative acts on the participation of the will in its formation. Therefore, it analyses individually the simple administrative acts, compound and complex under the contemporary administrative doctrine focus to, in a comparative perspective, compare the doctrine concepts with the judicial decisions handed down by the Superior Court of Justice and the Supreme Court when considering the matter. It is noteworthy that the approach used will seek to observe a greater or lesser extent, the impact of each classification in the application of constitutional principles of legal security, good faith and reasonableness in the case.

Keywords: Retirement; Administrative act; Complex Act; Legal Security; Good-faith; External Control; Court Union Accounts;



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 DO DIREITO À APOSENTADORIA COMO DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL.....</b>	<b>12</b>
1.1 O direito de aposentadoria na Constituição da República.....	12
1.2 Do direito à aposentadoria no serviço público .....	16
1.3 Dos procedimentos administrativos para a concessão da aposentadoria: o processo de jubilação de servidora do Superior Tribunal de Justiça .....	21
<b>2 DA NATUREZA JURÍDICA DO ATO CONCESSÓRIO DE APOSENTADORIA</b>	<b>26</b>
2.1 Dos atos administrativos .....	26
2.2 Da classificação dos atos administrativos quanto o papel da vontade na sua formação: simples, compostos e complexos.....	31
2.2.1 Dos atos administrativos complexos.....	32
2.2.2 Dos atos administrativos compostos .....	33
2.3 Dos efeitos da classificação do ato de aposentadoria: início do prazo decadencial para a sua impugnação (art. 54 da Lei n. 9.784/99).....	35
2.4 Da classificação do ato de aposentadoria segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: natureza complexa .....	37
2.5 Da classificação do ato de aposentadoria segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: natureza complexa x natureza composta .....	41
<b>3 A REPERCUSSÃO GERAL SOBRE O TEMA: O RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 636.553/RS E A (IN)ADEQUAÇÃO DO ATO CONCESSÓRIO DE APOSENTADORIA ÀS CLASSIFICAÇÕES EXISTENTES.....</b>	<b>45</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>57</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

O debate sobre a natureza jurídica do ato administrativo que concede o benefício de aposentadoria, muito mais do que incrementar a discussão doutrinária sobre a comunhão de vontades na formação do ato, tem consequências práticas sobre a forma como os tribunais pátrios solucionam as controvérsias que tocam a sua existência.

Os caminhos percorridos até a constituição do ato e o início da produção de seus efeitos merecem uma análise mais aprofundada, na medida que impactam diretamente a vida do servidor público e de terceiros interessados, em maior ou menor medida, no repasse dos proventos de aposentadoria e na inatividade gerada. Desse modo, evidencia-se a necessidade de enfrentamento da questão sobre o valor jurídico desses legítimos interesses e expectativas, em face do poder da Administração de rever e anular os seus atos, conforme autorizado pelos princípios da autotutela e da legalidade administrativa.

O problema alvo desta monografia surgiu a partir de diversas decisões judiciais que, para justificar o direito da Administração de impugnar benefícios previdenciários, sem qualquer limitação objetiva, transferem para a natureza do ato concessório o fundamento da não incidência de um prazo máximo para o exercício daquela verdadeira potestade, a despeito do disposto no art. 54 da Lei n. 9.784/99: “*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*” (BRASIL, 1999).

Dessa forma, ignora-se a preocupação do ordenamento jurídico em preservar as situações jurídicas consolidadas pelo decurso do tempo e em limitar a atuação do Poder Público frente aos administrados. Tal situação parece incompatível com o paradigma do Estado de Direito, segundo o qual o poder deve ser limitado e exercido sob a supremacia da lei (BARROSO, 2013, p. 111). Paralelamente, os tribunais pátrios e o próprio Supremo Tribunal Federal reafirmam o poder ilimitado do Estado de rever e anular os seus próprios atos, ainda que passados mais de 20 anos de sua prática, quando tratam da impugnação de benefícios de aposentadoria pelo Tribunal de Contas da União.

Para tanto, frequentemente os tribunais pátrios têm repetido, quase como um dogma, que o ato administrativo que concede o benefício previdenciário é complexo, não se aperfeiçoando até a conjugação de uma suposta vontade final da Administração, por meio do registro no Tribunal de Contas da União, como ato perfeito, válido e eficaz.

Em outras palavras, afirma-se que o ato de aposentadoria não existe e não opera efeitos jurídicos relevantes até o seu registro pelo TCU. Aspectos como a aplicação dos princípios da dignidade da pessoa humana, da boa-fé, da razoabilidade e da segurança jurídica ficam, comumente, fora do debate jurisdicional.

Em sentido contrário, o presente trabalho busca debater a existência ou não do ato de aposentadoria antes de sua análise pelo Tribunal de Contas da União, bem como a produção de seus efeitos típicos para, à luz da teoria da classificação dos atos administrativos quanto ao papel da vontade na sua formação, auferir a sua compatibilidade com a classificação imputada pela grande maioria dos tribunais (segundo a qual o ato de aposentadoria reveste-se de natureza jurídica complexa).

Para a consecução dos objetivos propostos, o direito à aposentadoria do servidor público é colocado em primeiro plano no capítulo que abre o presente trabalho: o alcance desse direito; a forma como a Constituição da República o trata e como ele é implementado no caso concreto são apenas etapas necessárias para clarificar a atuação administrativa cuja finalidade é inativar o servidor.

No segundo capítulo do presente trabalho, analisar-se-ão as teorias que classificam os atos administrativos em simples, compostos e complexos, na medida do número de vontades que influem na sua formação, a partir de autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello, Hely Lopes Meirelles, Marçal Justen Filho, dentre outros administrativistas.

No terceiro e último capítulo, em contraposição ao debate doutrinário, será estudada a forma como os tribunais têm apreciado essas teorias para justificar uma ou outra classificação do ato de aposentadoria, já que, a despeito da contínua reafirmação de que o ato de aposentadoria é complexo, existe repercussão geral reconhecida sobre o tema (RE 636.553/RS) e alguns precedentes relevantes, tais como o REsp n. 1047524/SC e o AgRg no AgRg nos EDcl na MC n. 23.607/PR, que vão em sentido contrário à corrente majoritária, sem olvidar do debate sobre a legitimidade dessas decisões.

Por fim serão apresentadas as conclusões sobre a natureza jurídica do ato de aposentadoria, tanto à luz do debate doutrinário contraposto à forma como os tribunais tratam a questão, quanto dos seus efeitos sobre os princípios da segurança jurídica e da boa-fé.

# 1 DO DIREITO À APOSENTADORIA COMO DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL

Para embasar a análise do direito à aposentadoria como um direito fundamental, faz-se necessária, inicialmente, a análise do direito de aposentadoria enquanto meio para a garantia de subsistência do indivíduo segurado, bem como do que dispõe a Constituição da República de 1988 sobre o tema.

## 1.1 O direito de aposentadoria na Constituição da República

A aposentadoria comumente é tratada como o direito de, após determinado tempo de trabalho, o indivíduo receber valores mensais do Poder Público, desvinculados da continuidade de exercício de quaisquer atividades (benefício previdenciário). Se pesquisado no dicionário, o vocábulo “aposentadoria” será apresentado como “*direito que tem o empregado, depois de certo número de anos de atividade ou por invalidez, de retirar-se do serviço, recebendo uma mensalidade*” (MICHAELIS Online, 2016).

Tal definição condiciona a aposentadoria ao repasse dos valores recebidos com a sua implementação, pouco se referindo à sua vocação protetiva, típica dos benefícios de ordem previdenciária (VARGAS, In: SERAU JR.; FOLMANN, Melissa, 2015, p. 18).

Não por outro motivo, se não pela necessidade de proteção daqueles que, em decorrência da idade ou de outro fator incapacitante não podem continuar a vender sua força de trabalho, a Constituição da República categorizou o acesso à previdência como um direito social fundamental:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Carlos Luiz Strapazzon, em seu trabalho “Constituição e Seguridade Social no Brasil: Recomeço e um Passo Além”, afirma que a conformação dada pela Constituição da República aos direitos previdenciários, tornando expresso no texto constitucional o seu acesso, decorre essencialmente do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e do tratamento similar, conferido ao tema, pelo sistema internacional de direitos humanos (2015, p. 26)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “Os direitos de Seguridade Social são, atualmente, direitos com status constitucional em muitas democracias, consolidadas e jovens. São formalmente reconhecidos por Constituições de Estados com culturas e histórias tão diferentes quanto as do Brasil (art. 6º, art. 194, art. 196, art. 201, art. 203), do Chile (art. 9º, 18, art. 63, 4, art.

Para Strapazzon, “*experiências internacionais ajudam a entender o modelo brasileiro de Seguridade Social, as opções adotadas pelo sistema da Constituição da República Federativa do Brasil e, até, facilitam a compreensão de algumas de suas peculiaridades*”.

Isso porque a seguridade social, incluído aí o direito à previdência, surge em vários ordenamentos jurídicos como um meio de se proteger um objetivo comum, a dignidade da pessoa humana, que, no ordenamento pátrio, é um dos fundamentos da República (art. 1º, III, da CR/88).

Em que pese a amplitude do debate sobre a definição do princípio estampado no artigo que abre a Constituição da República, merecedor de um estudo próprio, adotar-se-á o conceito de Ingo Sarlet, na obra “Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988:

“Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos” (SARLET, 2007, p. 62)

Para o autor, o conceito de dignidade da pessoa humana está intrinsecamente ligado à concepção de garantias de condições existenciais mínimas, hábeis ao propício de uma vida saudável e autodeterminante.

Por sua vez, Luís Roberto Barroso, em *seu Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, defende que o princípio da dignidade da pessoa humana tem como um dos núcleos centrais viabilizar a autonomia de cada indivíduo, conforme o excerto abaixo colacionado:

A autonomia é, no plano filosófico, o elemento ético da dignidade, ligado à razão e ao exercício da vontade em conformidade com determinadas regras. A dignidade como autonomia envolve a capacidade de autodeterminação do indivíduo, de decidir os rumos da própria vida e de desenvolver livremente a sua personalidade. [...] No plano jurídico, a autonomia envolve uma dimensão privada, outra pública e tem, ainda, como pressuposto necessário, a satisfação do mínimo existencial [...].(2013, p. 225-276)

---

65, 4), da Colômbia (art. 44, art. 46, art. 48, art. 49, art. 50, art. 53, art. 64, art. 150, 19-f; Artigo transitório n. 47), da Alemanha (1947, art. 20, 1; art. 74, 7; art. 74, 12; art. 87, 2; art. 120, 1) da França (Preâmbulo da Const. 1946, § 11; Const. 1958, art. 1º, art. 34, art. 39, art. 42, art. 47-1, art. 47-2, art. 48, art. 49, Carta dos direitos ambientais de 2004, art. 1º) [...] e do Japão (1946, art. 25).” (STRAPAZZON, Carlos Luiz. Constituição e Seguridade Social no Brasil: Recomeço e um Passo Além In: In: Previdência Social: em busca da justiça social/Marco Aurélio Serau Jr., Melissa Folmann, organizadores – São Paulo: Ltr, 2015. p. 26)

Em sentido concorde aos autores citados, Alberto Rodrigo Patino Vargas expõe que o benefício previdenciário, direito fundamental previsto na Constituição da República, objetiva justamente assegurar o “*mínimo existencial*” (2015, p. 23) do indivíduo segurado, para a manutenção de sua subsistência e garantia da sua dignidade.

Tais assertivas remontam ao conceito de aposentadoria inicialmente exposto, ligado ao efeito imediato e financeiro da jubilação, consistente em um rendimento mensal a que fazem jus os trabalhadores e servidores públicos que passam para a inatividade, denominado pela Constituição de *proventos* (BRITTO, Carlos Ayres, 1996, p. 143)<sup>2</sup>.

Os proventos de aposentadoria podem ser compreendidos como uma renda complementar ou substitutiva, e são um dos núcleos centrais dos direitos à Seguridade Social (STRAPAZZON, In: SERAU JR.; FOLMAN, 2015, p. 26-27), eis que se prestam à garantia de uma subsistência condigna do Segurado e, conseqüentemente, do exercício pleno de uma vida autônoma.

Ao elencar o princípio da dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, bem como a previdência social como um direito social fundamental (art. 6º, caput, da CR/88), a Constituição deu superioridade ao desfrute de tais direitos se contrapostos a outras normas, devendo estas ser interpretadas conforme a Constituição e seus princípios norteadores – valores politicamente escolhidos para serem implementados na sociedade brasileira, inclusive mediante provocação do Poder Judiciário (BARROSO, 2013, p. 220-228).

No caso específico da previdência social dos servidores públicos, a Constituição da República se encarregou da tarefa de regular a concessão do benefício de aposentadoria e o cálculo dos proventos – tema que será aprofundado no tópico seguinte –, criando um direito subjetivo à sua percepção por aqueles que cumpram todas as suas exigências, constantes nos parágrafos e incisos do art. 40 da Carta Magna.

Sobre o tema, Luís Roberto Barroso destaca que “*direitos subjetivos constitucionais investem os jurisdicionados no poder de exigir do Estado [...] prestações positivas ou negativas que proporcionem o desfrute dos bens e interesses jurídicos nela [Constituição] consagrados*” (2013, p.73)

O direito à aposentadoria, assim, deve ser encarado como um direito constitucional de eficácia contida, considerado que o repasse dos proventos dos servidores aposentados também

---

<sup>2</sup> Brasil. Constituição da República Federativa, 1998. “Art. 40. § 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17”.

é regulado por outras leis (como a Lei n. 10.887/2004, por exemplo) e atos administrativos diversos (como a Orientação Normativa n. 1, de 23 de janeiro de 2007, do Ministério da Previdência Social, que dispõe sobre os Regimes Próprios da Previdência Social<sup>3</sup> dos servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário).

Ocorre que assim como os demais direitos subjetivos previstos na Constituição e em outras leis esparsas, o direito à aposentadoria também deve ser contraposto a outros princípios, expressos ou não no texto constitucional, que regem a atuação do Estado (sujeito passivo da pretensão de satisfação do direito contraposto).

Como a concessão do benefício de aposentadoria está intrinsecamente ligada à atuação do Estado, os princípios que regem a conduta do Poder Público também devem ser observados naquela atuação, conforme determina o art. 37 da Constituição da República, abaixo colacionado:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988)

Para Jorge Antônio Ioratti Chami, em sua obra *A Legalidade no Direito Administrativo* (In: PRINCÍPIOS, 1997), a importância dos princípios, enquanto valores politicamente escolhidos dentro do regime jurídico-administrativo, ganha maiores contornos ao assumir a tarefa de integrar e dar harmonia às diversas regras jurídicas que regem as relações entre o Estado e os administrados.

Tal relação, por vezes, é conflituosa e resistida por uma das partes, mostrando-se necessária a provocação do Poder Judiciário para dizer o direito aplicável ao caso, dentro de um jogo de ponderação entre princípios e regras de conduta objetivas.

Dessa forma, não raro é o Poder Judiciário ser provocado a se manifestar sobre questões constitucionais, de ordem previdenciária, envolvendo a concessão e o repasse de proventos de aposentadoria dos servidores públicos à luz de outros princípios expressos e/ou implícitos no texto constitucional, ou ainda em contraposição com demais normas legais e infralegais.

A esse título, de 1º de janeiro a 10 de abril de 2016, o Supremo Tribunal Federal prolatou 17 acórdãos envolvendo a concessão e a impugnação de aposentadorias a servidores

---

<sup>3</sup> Os regimes previdenciários podem ser distinguidos em Regime Geral e Regimes Próprios, conforme autorizado pela Constituição da República em seu artigo 40, § 20. Nesses casos, embora ambos os regimes devam guardar entre si a compatibilidade de benefícios previstos, muda-se o ente que irá administrar o referido programa de previdência.

públicos<sup>4</sup>. É de se ressaltar, ainda, a variedade de questões postas ao julgamento da Suprema Corte, que envolvem a concessão de aposentadoria especial<sup>5</sup>; incorporação de parcelas remuneratórias<sup>6</sup>; reajustes inflacionários<sup>7</sup>; registro e impugnação<sup>8</sup>; dentre outros temas que tangenciam a regularidade do benefício implementado.

Tais julgamentos constataam o viés constitucional da seguridade social, especialmente da aposentadoria dos servidores públicos, porquanto a própria Carta Política estabelece regras gerais para a concessão do benefício, conforme demonstrado no tópico a seguir.

## 1.2 Do direito à aposentadoria no serviço público

Conforme ressaltado no tópico anterior, a Constituição da República se encarregou da tarefa de prever e regular, ainda que de maneira geral, a concessão da aposentadoria aos servidores da Administração Pública direta, indireta e fundacional, bem como o cálculo dos proventos devidos após a jubilação.

A atual redação do art. 40 da Constituição prevê a “regra geral” de concessão do benefício, conforme excerto abaixo colacionado:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

---

<sup>4</sup> Pesquisa feita em 10/04/2016, pelo portal eletrônico do Supremo Tribunal Federal.

<sup>5</sup> Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário n. 923318, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 15/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-065 DIVULG 07-04-2016 PUBLIC 08-04-2016.

<sup>6</sup> Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 27006, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 15/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-065 DIVULG 07-04-2016 PUBLIC 08-04-2016.

<sup>7</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1352, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-056 DIVULG 28-03-2016 PUBLIC 29-03-2016.

<sup>8</sup> Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 26776, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 23/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 07-03-2016 PUBLIC 08-03-2016



II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (BRASIL, 1988)

A atual redação do art. 40 da Constituição, no entanto, passou por sucessivas alterações, perpetradas pelas Emendas Constitucionais n. 20, de 15 de dezembro de 1998, n. 41, de 19 de dezembro de 2003, e n. 47, de 05 de julho de 2005, que foram gradativamente criando no legislador derivado e no gestor público a preocupação em preservar o equilíbrio das contas públicas que envolvem a prestação de benefícios previdenciários, especialmente quando pagos por um Regime Próprio de Previdência Social<sup>9</sup>.

Dada a relevância das alterações introduzidas pelas citadas emendas, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca destas.

### **1.2.1 Da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998**

A primeira alteração, perpetrada pela Emenda Constitucional n. 20/98, tornou expresso o caráter contributivo do plano de seguridade social do servidor público e, com isso, tornou obrigatório o recolhimento das contribuições de ordem previdenciária.

Isso porque, a partir da referida emenda, a concessão da aposentadoria deixou de se vincular tão somente ao tempo de serviço público para incluir nessa equação outros requisitos, como a idade e o tempo de contribuição.

A partir de sua vigência, para que o servidor público se aposentasse voluntariamente com proventos integrais e paritários era necessário que contasse, exclusivamente, com 60 (sessenta) anos de idade e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem, ou com 55 (cinquenta e cinco) anos de idade e 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher.

---

<sup>9</sup> Além das referidas Emendas, destaca-se a alteração promovida pela Emenda Constitucional n. 88, de 7 de maio de 2015, que majorou para 75 (setenta e cinco) anos a idade limite de permanência do servidor no Serviço Público.

Interessante destacar que a EC n. 20/98 tornou expressa a obrigatoriedade de se considerar o tempo de serviço, até então desempenhado sem qualquer recolhimento previdenciário, como tempo de contribuição à luz das novas regras previdenciárias:

Art. 4º - Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.

Tal previsão, sem sombra de dúvidas, teve por escopo preservar minimamente a expectativa de direito daqueles que ingressaram no serviço público anteriormente à publicação da nova regra previdenciária, de modo a evitar arbitrariedades e o começo da aferição do requisito de “tempo de contribuição” com a publicação da EC 20/98.

A referida Emenda Constitucional, todavia, também criou uma regra de transição para esses servidores. O art. 8º daquela norma estabeleceu regras especiais para aqueles que estavam em atividade até 16 de dezembro de 1998 e não tinham cumprido todos os requisitos anteriormente exigidos para a concessão da aposentadoria.

Tal excepcionalidade consistia no cumprimento do requisito de idade mínima (53 anos) e de um tempo de contribuição majorado. Este último requisito consistia em uma espécie de “pedágio”: um tempo de contribuição adicional (além dos 35 anos exigidos), de 20%, calculado sobre a diferença verificada entre o tempo de contribuição mínimo exigido pela nova norma constitucional (35 anos de contribuição) e o tempo de serviço desempenhado até a data de publicação da EC 20/98 (16 de dezembro de 1998).

A sistemática instituída pela EC n. 20/98, no entanto, foi profundamente alterada com a publicação da Emenda Constitucional n. 41/03.

### **1.2.2 Da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003**

Em 19 de dezembro de 2003 foi sancionada a Emenda Constitucional n. 41, publicada no Diário Oficial da União de 31 de dezembro de 2003, para alterar e instituir a atual redação do *caput* do art. 40 da Constituição da República.

A referida alteração preservou o caráter contributivo, inserido na redação do texto constitucional por sua antecessora, e acresceu ao sistema de seguridade social dos servidores públicos o caráter solidário, custeado conjuntamente (i) pelo ente público, (ii) pelos servidores ativos, (iii) e pelos inativos e pensionistas, tudo com vistas à preservação do equilíbrio financeiro do sistema (equilíbrio atuarial).

Além disso, instituiu novas regras para o cálculo dos proventos devidos aos servidores que ingressaram após a sua publicação, dissociando-se da ideia de proventos integrais (correspondentes à totalidade percebida pelos servidores ativos) e com atualização paritária (na mesma época e com os mesmos critérios utilizados para ajustar os vencimentos do pessoal da ativa).

A Emenda Constitucional n. 41/03 instituiu a atual regra geral de aposentadoria no serviço público.

Ao tratar dos proventos devidos, a norma constitucional, que até então tinha eficácia plena (já que estabelecia que corresponderiam à totalidade do vencimento percebido em atividade) passou a ter eficácia contida, eis que delegou a outra lei a tarefa de disciplinar a aferição e atualização dos proventos de aposentadoria e pensão por ocasião da concessão do benefício:

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

[...]

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

[...]

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) (BRASIL, 1988)

Ante a delegação constitucional, em 18 de junho de 2004 foi editada a Lei n. 10.887 para prever a nova sistemática de cálculo dos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores públicos, filiados ao regime próprio de previdência social.

Logo em seu art. 1º, a Lei n. 10.887/04 apresenta a fórmula de cálculo a ser utilizada pela Administração no cálculo dos proventos dos servidores que ingressaram no serviço público após 31 de dezembro de 2003:

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência. (BRASIL, 2004).

Como se vê, a nova lei que trata do cálculo dos benefícios previdenciários dos servidores públicos, após 2003, prevê que estes serão aferidos a partir da média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição, que serviram de base para as maiores contribuições previdenciárias a partir da competência de julho de 1994 (momento em que foi instituído o Plano Real).

A nova regra de cálculo, portanto, extinguiu a equiparação dos proventos dos servidores inativos aos vencimentos dos servidores em atividade, pelo que não mais corresponderão à totalidade do último vencimento auferido e tampouco serão atualizados com os mesmos critérios utilizados para a revisão daqueles.

Após, foi ainda instituída uma nova regra de transição para aqueles servidores que entraram no serviço público antes da publicação da EC n. 20/98.

### **1.2.3 Da Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005**

Por fim, a última regra previdenciária transitória não instituiu uma alteração no texto constitucional, mas instituiu uma nova regra de transição àqueles servidores que se encontravam em atividade até a edição da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998.

Tal emenda instituiu regras mais brandas aos servidores abarcados pela EC n. 20/98, afastando a necessidade de cumprimento do denominado “pedágio” para a concessão de uma aposentadoria integral e paritária, desde que observadas as exigências previstas no art. 3º da EC n. 47/05:

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo. (BRASIL, 2005)

A vantagem do benefício fundamentado nesta regra transitória, se comparado com a EC n. 41/03, consiste na previsão de que o benefício de pensão também terá paridade de atualização com os vencimentos dos servidores da ativa.

Analizados os fundamentos legais existentes para a concessão do benefício de aposentadoria ao servidor público, necessário analisar os procedimentos adotados pelo Estado, no uso da função administrativa, para implementar o direito à previdência.

### **1.3 Dos procedimentos administrativos para a concessão da aposentadoria: o processo de jubilação de servidora do Superior Tribunal de Justiça**

A concessão da aposentadoria, a exemplo da maioria dos benefícios concedidos aos servidores públicos, ocorre por meio de um processo administrativo instaurado a partir da (i) manifestação do servidor, (ii) da junta médica, ou (iii) de ofício, em se tratando de aposentadorias voluntárias, por invalidez ou compulsórias, respectivamente.

Não há, no entanto, nenhuma lei específica que descreva os procedimentos internos e etapas de tramitação para a concessão do benefício previdenciário, sendo regulado pelas normas gerais do Processo Administrativo, previstas na Lei n. 9.784/99.

Dessa forma, ante a ausência de regulamento específico e considerada a necessidade de se analisar os procedimentos internos adotados pela Administração Pública para a concessão do benefício de aposentadoria, será analisado um caso concreto para identificar as peculiaridades e etapas específicas do procedimento alvo deste trabalho, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (no exercício de sua função administrativa).

No processo administrativo instaurado para a concessão de aposentadoria a servidora do Quadro de Pessoal do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a provocação da máquina pública se deu a partir do requerimento da interessada, contendo seus dados funcionais e o fundamento legal do benefício pleiteado, na forma já apresentada no tópico anterior (ANEXO 1).

Tal requerimento foi processado pela Secretaria de Gestão de Pessoas do Tribunal, com os seguintes documentos: (i) declaração de (não) cumulação de cargos públicos ou proventos de qualquer natureza; (ii) cópia do documento de identidade, com foto; (iii) cópia da declaração de ajuste anual do imposto de renda, relativa ao ano-calendário anterior ao requerimento de aposentadoria; (iv) declaração de bens e direitos; (v) certidão de inexistência

de pendências administrativas; e, por fim, (vi) certidão de que a servidora não responde a sindicância ou procedimento administrativo disciplinar.

Além disso, foi juntado àqueles autos os documentos principais do processo que concedeu o benefício de abono permanência à servidora<sup>10</sup>, consistentes na **certidão de tempo de contribuição** dos vínculos laborais anteriores, públicos e privados, pelos quais a servidora era segurada obrigatória da Previdência Social, com as respectivas autorizações de averbação e deferimento do benefício de abono permanência.

Com isso, nos autos do processo de concessão de aposentadoria, a Secretaria de Gestão de Pessoas do STJ gerou o **Mapa de Tempo de Serviço** da servidora (Anexo 2), com a discriminação de todo o período de contribuição dentro do órgão, conjugado com o anteriormente averbado, totalizando 30 anos e 1 dia de tempo de serviço/contribuição.

Após, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Legislação de Pessoal, com a discriminação do pedido e a sugestão de encaminhamento para a Coordenadoria de Pagamento do Tribunal, já com a indicação das parcelas que comporão os proventos de inatividade (Anexo 3).

Por sua vez, na Coordenadoria de Pagamento, os autos foram inicialmente remetidos à Seção de Pagamento de Inativos e Pensionistas, para ratificação do Quadro Demonstrativo de Proventos pelo Chefe da respectiva Seção e, posteriormente, do Coordenador de Pagamento, com posterior encaminhamento à Seção de Aposentadorias e Pensões – SAPEN – (Anexo 4).

No âmbito da SAPEN, procedeu-se ao relatório do processo, com a análise dos requisitos legais exigidos para a concessão do benefício e o cumprimento destes por parte da servidora, com a sugestão de concessão da aposentadoria com fundamento no art. 3º da EC 47/2005 (Anexo 5).

O processo foi, então, rerepresentado a todas as instâncias anteriores (Coordenadoria de Legislação de Pessoal e Secretaria de Gestão de Pessoal) e, após ser devidamente analisado por cada uma destas seções, foi remetido ao Gabinete do Diretor-Geral do Superior Tribunal de Justiça para autorizar a elaboração do ato administrativo proposto, com a assinatura do Ministro Presidente daquela Corte Superior (Anexo 6).

A Portaria em questão foi devidamente datada, enumerada e publicada no Diário Oficial da União (DOU), com a seguinte redação:

---

<sup>10</sup> Art. 40. § 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) (BRASIL, 1988).

**Portaria STJ n. de 20 de agosto de 2013.**

**O PRESIDENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA,** usando a atribuição conferida pelo art. 21, XXV, do Regimento Interno e tendo em vista o que consta do Processo STJ n. 7801/2013, **RESOLVE:**

Conceder aposentadoria à servidora -----, matrícula -----, no cargo de Analista Judiciário, Área Judiciária – Oficial de Justiça Avaliador Federal, classe C, padrão 13, do quadro de pessoal do Tribunal, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005, e nos arts. 16, e 18, § 2º, da Lei n. 11.416, de 5 de dezembro de 2006, alterada pela Lei n. 12.774, de 28 de dezembro de 2012, combinado com o art. 193 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Ministro FELIX FISCHER  
(Anexo 6)

Após a efetiva publicação, que iniciou a inatividade da servidora, os autos foram encaminhados à Seção de Pagamento de Inativos e Pensionistas, para as “*providências relativas à inclusão da aposentadoria da servidora [...] em folha de pagamento*”, com a solicitação de que o procedimento fosse cumprido na maior brevidade possível, “*tendo em vista o prazo fixado no art. 7º, I, da Instrução Normativa do TCU n. 55/2007*” (Anexo 7).

Até o presente momento, o processo de aposentadoria da referida servidora não foi remetido ao Tribunal de Contas da União, haja vista a necessidade de apuração de supostas irregularidades na implementação daquele benefício com outras parcelas remuneratórias, em que pese a formação de todos os seus procedimentos terem sido minuciosamente acompanhados por mais de quatro setores internos do Superior Tribunal de Justiça.

De todo modo, a Instrução Normativa do TCU n. 55, de 24 de outubro de 2007, estabelece os procedimentos que deverão ser observados, nos órgãos de origem, para o envio dos processos sujeitos a registro no Tribunal.

O ato regulamentar do TCU determina que todo o processo de remessa de atos administrativos, sujeitos a registro, será intermediado por um “órgão de controle interno”<sup>11</sup>. Tal órgão realizará um último exame de legalidade daquele ato e emitirá um parecer

---

<sup>11</sup> No âmbito do Poder Executivo, o órgão de controle interno é a Controladoria Geral da União (CGU), que dispõe de um material intitulado Auditoria de Pessoal: perguntas e respostas, com vistas a auxiliar os gestores e servidores envolvidos nos procedimentos de admissão de Pessoal, concessão de aposentadoria, reforma e pensão. Tal material está disponível no endereço eletrônico <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/auditoria-de-pessoal.pdf>>.

conclusivo à Corte de Contas sobre ele<sup>12</sup>, no prazo de 180 dias, a contar de sua publicação (sendo 60 dias para o seu recebimento e 120 dias para análise).

Após, o processo é autuado no Tribunal de Contas da União e fica aguardando a sua apreciação, nos termos do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução n. 246, de 30 de novembro de 2011.

A referida resolução estabelece que o Tribunal registrará, desde logo, os atos considerados legais e recusará o registro daqueles considerados ilegais (art. 260, § 1º, do RITCU). Todavia, ainda que o ato contenha alguma inconsistência no momento de sua análise, mas que não esteja ensejando despesas públicas, será considerado legal pelo Tribunal e registrado com ressalvas:

Art. 260. § 4º Os atos que, a despeito de apresentarem algum tipo de inconsistência em sua versão submetida ao exame do Tribunal, não estiverem dando ensejo, no momento de sua apreciação, a pagamentos irregulares, serão considerados legais, para fins de registro, devendo ser consignada no julgamento a ressalva em relação à falha que deixou de existir.

§ 5º O Tribunal poderá considerar prejudicado, por perda de objeto, o exame dos atos de admissão e concessão cujos efeitos financeiros tenham se exaurido antes de sua apreciação.

Por outro lado, aos demais atos julgados ilegais será negado o registro e determinado ao órgão de origem a adoção de todos os procedimentos para a regularização, fazendo cessar todos os efeitos financeiros deles provenientes:

Art. 261. Quando o Tribunal considerar ilegal ato de admissão de pessoal, o órgão de origem deverá, observada a legislação pertinente, adotar as medidas regularizadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado.

Art. 262. Quando o ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão for considerado ilegal, o órgão de origem fará cessar o pagamento dos proventos ou benefícios no prazo de quinze dias, contados da ciência da decisão do Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa.

[...]

§ 2º Recusado o registro do ato, por ser considerado ilegal, a autoridade administrativa responsável poderá emitir novo ato, se for o caso, escoimado das irregularidades verificadas.

---

<sup>12</sup> IN n. 55/07. Art. 7º. As informações pertinentes aos atos de admissão, inclusive de contratados por tempo determinado ao amparo da Lei nº 8.745, de 9 dezembro de 1993, e concessão deverão ser cadastradas no Sisac e disponibilizadas para o respectivo órgão de controle interno no prazo de 60 (sessenta) dias, contados: (NR)(Instrução Normativa - TCU nº 64, de 20/10/2010, DOU de 26/10/2010)

I - da data de sua publicação ou, em sendo esta dispensada, da data de assinatura do ato; (NR)(Instrução Normativa - TCU nº 64, de 20/10/2010, DOU de 26/10/2010)

Art. 11 O órgão de controle interno deverá emitir parecer quanto à legalidade dos atos de admissão e de concessão cadastrados pelos órgãos de pessoal a ele vinculados. (NR)(Instrução Normativa - TCU nº 64, de 20/10/2010, DOU de 26/10/2010)



§ 3º Verificada a omissão total ou parcial de vantagens a que faz jus o interessado, o Tribunal poderá considerar o ato legal, independentemente das comunicações que entender oportunas para cada caso.

Dessa forma, após a negativa de registro, o órgão de origem deverá elaborar um novo ato, que no caso de concessão de aposentadoria envolve a produção de uma nova portaria, sem as ilegalidades apontadas pelo TCU para que seja novamente analisado e registrado.

Como se depreende da análise do processo da servidora; da Instrução Normativa TCU n. 55, de 24 de outubro de 2007; e do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o processo administrativo de concessão de aposentadoria concatena sucessivos atos, determinações e procedimentos internos para a sua conformação. Ocorre que a conclusão de todas as etapas anteriormente descritas não inaugura a produção dos efeitos do ato concessório, que tem início a partir de sua publicação.

Assim, mostra-se necessário analisar a doutrina e a jurisprudência, sobretudo das Cortes Superiores, para situar o ato de aposentadoria dentro do Regime Jurídico Administrativo.

## 2 DA NATUREZA JURÍDICA DO ATO CONCESSÓRIO DE APOSENTADORIA

Vistos os procedimentos adotados pela Administração para a implementação do direito constitucional à aposentadoria (enquanto parte essencial ao acesso à *previdência*), necessário situá-los no mundo jurídico e, mais precisamente, no Regime Jurídico Administrativo.

### 2.1 Dos atos administrativos

Inicialmente, a doutrina qualifica como *fato jurídico* todo evento que, direta ou indiretamente, enseja uma alteração no mundo jurídico-administrativo (MARCELO, Alexandrino; PAULO, Vicente, 2013, p. 445). Ocorre que, diante da necessidade de se distinguir as alterações provocadas propositalmente daquelas ocorridas por um evento natural e imprevisto, o referido gênero é subdividido entre fatos jurídicos propriamente ditos e atos jurídicos.

Marçal Justen Filho (2009) qualifica como fatos administrativos propriamente ditos aqueles que não decorrem de uma vontade jurídica Estatal (fatos administrativos em sentido estrito). Por sua vez, as alterações no mundo jurídico-administrativo oriundas, direta ou indiretamente, de uma atuação estatal, serão enquadradas como “atos”.

Ao tratar da função administrativa do Estado, Justen Filho leciona que a atividade administrativa faz-se por um conjunto de ações e omissões, tomadas por pessoas físicas e jurídicas estruturalmente organizadas, com vistas à realização de determinadas finalidades de cunho coletivo<sup>13</sup>.

Dessa forma, ações e omissões estatais devem ser analisadas dentro de uma estrutura complexa de atribuições que formam e dinamizam a atividade administrativa, moldando a estrutura e configuração daquilo que conceitua como **ato administrativo**.

Para o autor, a noção de ato administrativo está intrinsecamente ligada à necessidade de procedimentalização do direito administrativo contemporâneo, instrumento imprescindível para o controle e eficiência do poder estatal e “*requisito de validade das ações e omissões adotadas*” (2009, p. 235).

Justen Filho explica a conexão da função administrativa do Estado com a necessidade de procedimentalização de suas condutas na seguinte letra:

---

<sup>13</sup> Para o autor, é justamente a necessidade de se atingir certas finalidades públicas que justifica a atribuição de “competências extraordinárias ao Estado e a institucionalização da própria função administrativa”. (p. 232)

Significa que a função administrativa se materializa em atividade administrativa, que é um conjunto ordenado de atos. Esse conjunto de atos deve observar uma sequência predeterminada, que assegure a possibilidade de controle do poder jurídico para realizar os fins de interesse coletivo e a promoção dos direitos fundamentais. (2009, p. 235)

Ações e omissões são, assim, a face externa e tangível do ato administrativo. Ocorre que tais exteriorizações, provocadas pelo Poder Público no exercício da função administrativa, na verdade exteriorizam um elemento subjetivo dirigido à consecução de determinado fim, de modo que esse elemento, de natureza volitiva, é parte essencial para a sua conformação.

Dessa sorte, Marçal Justen Filho define o ato administrativo como “*uma manifestação de vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzida no exercício da função administrativa*” (2009, p. 273).

Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua ato administrativo de uma forma mais ampla, sobretudo no alcance do elemento volitivo (2014, p. 198).

Isso porque a vinculação do ato administrativo à existência de uma manifestação de vontade o equipararia ao exercício de uma potestade pública, excluindo uma grande quantidade de ações (e sobretudo omissões) praticadas pela máquina pública sob o regime jurídico-administrativo, como atos de opinião, juízo ou conhecimento (DI PIETRO, 2014, p. 201-204).

Para a autora, a declaração de vontade do Estado está muito mais ligada à exteriorização do pensamento do que à produção de um comando positivo ou negativo (próprio de uma *manifestação*), sobretudo para abarcar a manifestação volitiva da Administração pelo seu silêncio prolongado, que, tal qual atos comissivos, ensejam também a produção de efeitos jurídicos (2014, p. 204).

Dentre os atos pelos quais a administração pode manifestar a sua vontade, existem aqueles que recebem um tratamento diferenciado em razão de seus efeitos e da própria vontade expressa.

Desse modo, para além de uma simples vontade manifestada, o ato administrativo deve ser analisado mais próximo da produção dos efeitos jurídicos, a partir das diversas formas de declaração de vontade do Estado (DI PIETRO, 2014, p. 205).

Assim, apenas serão considerados atos administrativos aqueles capazes de gerar efeitos jurídicos imediatos, ou quando acessórios e preparatórios de um procedimento complexo, uma vez que “*são condição de validade do ato principal*” (DI PIETRO, 2014, p. 206).

Dessa feita, a autora arremata o conceito de ato administrativo na seguinte letra:

Com esses elementos, pode-se definir o ato administrativo como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário. (2014, p.205)

Como se vê, não há unanimidade doutrinária quanto a conceituação do ato administrativo, que embora guarde semelhanças entre os doutrinadores administrativistas, é moldado por cada um de forma independente<sup>14</sup>.

Por outro lado, é unânime a concepção de que o ato administrativo é dotado de atributos próprios do exercício da função estatal, bem como da existência de um *regime jurídico-administrativo*, como a presunção de legitimidade e veracidade; imperatividade; autoexecutoriedade e tipicidade (DI PIETRO, 2014, p. 207-211). Nas palavras de Matheus Carvalho: “*Os atributos, conferidos por lei, são as prerrogativas de poder público presentes no ato administrativo, em decorrência do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado*” (CARVALHO, 2015, p. 264).

Dotados de tais atributos, que lhes conferem prerrogativas próprias do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, os atos administrativos distinguem-se dos demais atos jurídicos existentes no ordenamento pátrio.

No que concerne à possibilidade de o ato operar efeitos jurídicos, a doutrina administrativista, de um modo geral, o qualifica em três patamares relacionados à sua formação e produção de efeitos. São eles os critérios de *perfeição, validade e eficácia* (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 467).

O primeiro critério de classificação, consistente na sua perfeição, diz respeito à própria existência do ato após o término de todos os procedimentos e etapas necessárias para a sua formação no mundo jurídico-administrativo<sup>15</sup>.

A validade do ato, por sua vez, está ligada à sua adequação no ordenamento jurídico, tanto em seu aspecto material quanto formal (isso é, a regularidade dos procedimentos adotados para a configuração do ato administrativo).

<sup>14</sup> Merece destaque, ainda, a classificação do ato administrativo para o professor da Universidade de Brasília, Lucas Rocha Furtado, para quem o “ato administrativo é toda declaração unilateral de vontade do Estado, ou de quem tenha recebido delegação deste, excetuadas aquelas provenientes do exercício das funções judiciais ou legislativa, regida por norma de Direito Administrativo” (FURTADO, Lucas Rocha, 2012. p. 205).

<sup>15</sup> Do mesmo modo, Celso Antônio Bandeira de Mello define que “o ato administrativo é perfeito quando esgotadas as fases necessárias à sua produção. Portanto, ato perfeito é o que completou o ciclo necessário à sua formação. Perfeição, pois, é a situação do ato cujo processo de formação está concluído”.

Por óbvio, para que um ato administrativo possa ser considerado válido, antes é necessário que ele tenha concluído todas as etapas de sua formação, sendo perfeito. No entanto, perfeição e validade não se confundem.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello contrapõe-se à teoria kelseniana de que existência é sinônimo de validade dos atos jurídicos. Nas palavras do autor:

Para que se possa predicar validade ou invalidade de uma norma – relembre-se que, para Kelsen, um ato administrativo será uma *norma* individual – cumpra, antes, que ela exista. Este não é apenas um pressuposto lógico, mas especificamente jurídico. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, 2013, p. 391)

Assim, um ato válido é necessariamente um ato perfeito, mas um ato perfeito nem sempre será válido.

Por fim, em relação à eficácia do ato administrativo, são necessárias considerações outras.

Ordinariamente, reputa-se eficaz o ato administrativo que já pode produzir seus efeitos, não dependendo da ocorrência de um evento posterior (como termo e condição) para a sua repercussão jurídica. É a disponibilidade de o ato produzir os seus efeitos próprios (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 468).

Interessante notar que a capacidade do ato de produzir efeitos independe da comprovação de sua validade (sua conformação com o ordenamento legal), em razão dos atributos que lhes são próprios. Nas palavras de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

Esse fato independe de ele ser um ato válido ou inválido, porque, em razão dos atributos da presunção de legitimidade e da imperatividade, o ato administrativo tem possibilidade de produzir os seus efeitos mesmo que contenha vícios, cabendo ao interessado em afastar a aplicação do ato impugná-lo, administrativa ou judicialmente, sendo seu ônus de provar o vício e obter a sua anulação, ou pelo menos um provimento cautelar que suspenda provisoriamente a aplicação do ato. (2013, p.468)

A seu turno, será considerado pendente o ato que, ultrapassadas as etapas de sua formação, carece de uma condição ou termo para começar a produzir seus efeitos (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 268-469). Não é sinônimo de imperfeição, posto que antes da conclusão de suas etapas de formação sequer poder-se-ia falar em existência de um ato administrativo propriamente dito.

Celso Antônio Bandeira de Mello prevê, dentro do critério de eficácia do ato administrativo, a possibilidade deste gerar efeitos *atípicos*, não relacionados diretamente com a vontade manifestada no ato (o seu objeto).

Segundo Bandeira de Mello, os efeitos típicos do ato são aqueles que se relacionam diretamente com a função jurídica esperada do ato; o ato de nomeação, por exemplo, tem por efeito típico a habilitação de um indivíduo para prover um cargo público. Já os efeitos atípicos, embora decorram da produção do ato, não guardam relação com o objeto – função jurídica – daquela declaração de vontade estatal.

Tais efeitos anômalos podem ser preliminares (prodômicos) ou reflexos.

Os efeitos preliminares do ato, também conhecidos como prodômicos, ocorrem *“enquanto perdura a situação de pendência do ato, isto é, durante o período que intercorre desde a produção do ato até o desencadeamento de seus efeitos típicos”* (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 393).

Ao tratar do tema, Matheus Carvalho trata dos efeitos atípicos como consequências impróprias do ato administrativo. Para o autor, os efeitos preliminares do ato acontecem de forma interna, dentro da própria máquina estatal, e ensejam uma nova atuação administrativa (2015, p. 270).

O efeito preliminar, portanto, é a provocação causada por uma vontade inicial para a declaração de outra, distinta da primeira.

Tal efeito pode ser verificado quando, para a conclusão de todas as etapas de produção do ato, é necessária a declaração de uma nova vontade, com o propósito de ratificar o ato inicial. Dessa forma, um ato administrativo simples, praticado por apenas uma autoridade que declara e manifesta a sua vontade, não terá efeitos prodômicos; já nos atos que são formados a partir de uma conjugação de vontades, o efeito prodômico se revela na reclamação da conclusão do ato, por outra autoridade, e a conseqüente produção de seus efeitos típicos.

Já os efeitos reflexos do ato administrativo, na lavra de Matheus Carvalho, consubstanciam-se na interferência de seus efeitos típicos em outras relações jurídicas, estranhas ao fim inicialmente proposto e ao seu destinatário inicial (2015, p. 271).

Em que pese eventuais divergências doutrinárias sobre a separação dos atos administrativos dos demais atos da Administração, todos os autores acima apontados parecem comungar de um ponto em comum: o ato administrativo não pode ser dissociado da vontade da Administração, enquanto esta se faz como substrato material para a existência daquele (JUSTEN FILHO, 2009, p. 276).

Dessa forma, a produção dos efeitos típicos do ato está intrinsecamente ligada à vontade declarada pela Administração, dirigida à consecução do interesse público. A

classificação de um ato, portanto, deve também levar em consideração a quantidade de elementos volitivos que atuaram na sua formação.

## **2.2 Da classificação dos atos administrativos quanto o papel da vontade na sua formação: simples, compostos e complexos**

Conforme delineado anteriormente, o conceito e a eficácia dos atos administrativos são indissociáveis do elemento volitivo do Estado, que atua para alcançar uma finalidade pública (finalidade geral, ou mediata, dos atos administrativos).

Certo é que a forma como o Estado atingirá essa finalidade coletiva pode se dar a partir de um “*processo de formação do ato em que intervenha uma única ou várias manifestações administrativas*”, pelo qual a sua ação ou omissão será resultado de uma conjugação de elementos volitivos distintos (CARVALHO FILHO, 2015, p. 132).

Ao tratar do tema, Celso Antônio Bandeira de Mello distingue a participação do(s) elemento(s) volitivo(s) em duas espécies de atos.

Para o Autor, os atos poderão, tão somente, ser simples ou complexos, distinguindo-se pela quantidade de interferências de vontade em sua formação.

Serão simples os atos formados a partir de um único juízo de valor e volição. Nesses casos, a presença de uma única vontade é suficiente, por si só, para que o ato tenha eficácia e goze de todos os atributos que lhe são próprios.

Por sua vez, serão complexos todos os demais para cujo processo de formação haja concorrido mais de uma vontade.

Com efeito, não existem divergências doutrinárias quanto à primeira classificação (dos atos simples), cujo critério de definição é partilhado, dentre outros doutrinadores, por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 234), José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 132), Matheus Carvalho (2015, p. 272), Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2013, p. 457-458), dentre outros.

Matheus Carvalho explica, ainda, que os atos administrativos simples têm a característica comum de decorrerem de uma vontade **unitária**, seja ela emanada de um órgão colegiado ou de um agente singular.

Por fim, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo clarificam e arrematam o tema, ao afirmarem que

O ato simples está completo com essa só manifestação, não dependendo de outras, concomitantes ou posteriores, para que seja considerado perfeito. Não depende, tampouco, de manifestação de outro órgão ou autoridade para que possa iniciar a produção de seus efeitos. [...] Portanto, é simples tanto o ato de exoneração de um servidor ocupante de um cargo em comissão (ato singular) [...], quanto um acórdão administrativo do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, órgão colegiado do Ministério da Fazenda (ato colegiado). (2013, p.457-458)

Ocorre que, diferentemente dos atos simples, emanados por um interesse unitário, sobre os atos resultantes de uma conjugação de vontades, não há consenso doutrinário ou jurisprudencial, conforme se verá a seguir.

De um modo geral, os atos formados a partir de uma aglomeração de elementos subjetivos (atos complexos, em sentido amplo, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello) são discriminados conforme a participação da segunda vontade na constituição do ato. A ingerência do segundo elemento volitivo é o parâmetro de divisão entre os atos complexos e compostos<sup>16</sup>.

### **2.2.1 Dos atos administrativos complexos**

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo pontuam que os atos administrativos complexos são formados a partir da manifestação de, pelo menos, dois órgãos ou autoridades distintas. Antes da conjugação dessas vontades, não se poderia sequer falar na sua existência (haja vista a sua imperfeição). Nos ensinamentos dos Autores, antes da conjugação da vontade final da Administração, o ato não se aperfeiçoaria e nem poderia conceber seus efeitos típicos.

Tal classificação dos atos administrativos é complementada por José dos Santos Carvalho Filho, que acentua que as autoridades em questão devem guardar entre si certa autonomia, bem como suas vontades devem ter conteúdos próprios (2015, p. 132).

Por fim, mas não menos importante, merece destaque a lição de Matheus Carvalho, ao agregar ao ato administrativo complexo a noção de que as vontades declaradas devem ser independentes, sob a mesma hierarquia, a ponto de não torná-las dependentes entre si (2015, p. 273).

Importante notar que, em se tratando de atos administrativos complexos, existem duas ou mais declarações de vontade (e não atos), independentes e autônomas entre si, para a formação de um único ato.

---

<sup>16</sup> Marçal Justen Filho, ao classificar os atos administrativos “quanto à estrutura objetiva da competência”, adota uma conceituação próxima à de Celso Antônio Bandeira de Mello. Para ele, os atos administrativos podem ser dicotomizados em simples e compostos, sendo que estes podem ainda ser coletivos ou complexos. (2010, p. 377-378).



Assim, conjugando os apontamentos dos autores supramencionados, podemos considerar que o ato administrativo complexo é aquele formado a partir da declaração de duas ou mais vontades, prolatadas por órgãos ou autoridades distintas e autônomas entre si, com participação equitativa na formação do ato.

A noção dos atos administrativos complexos não é nova. Em parecer datado de 1966, cujo objeto gravitava em torno da anulação de um ato pelo Governador do Estado de São Paulo, Miguel Reale já anotava que o ato administrativo complexo caracteriza-se por um elemento jurídico que une duas ou mais vontades distintas e **concorrentes**, sob um mesmo ato administrativo, para a consecução de uma finalidade compartilhada. Nesse prisma, a ausência da concorrência entre os elementos volitivos que formam o ato não permitiriam, sequer, a produção dos efeitos do ato complexo (1966, p. 397-398).

São exemplos de atos administrativos complexos, segundo os autores destacados, dentre outros, a concessão de determinados benefícios fiscais e tributários a certos bens que satisfazem requisitos estabelecidos por determinados órgãos, não ligados diretamente à arrecadação de impostos (como o Ministério da Ciência e Tecnologia – MT – e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA), e pelo órgão responsável pelo controle da arrecadação de receitas (Ministério da Fazenda – MF – e/ou Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG); Portarias Conjuntas e Instruções Normativas Conjuntas; etc.

### **2.2.2 Dos atos administrativos compostos**

Conforme apontado anteriormente, é possível que para a prática de um ato administrativo comunguem várias vontades distintas. Ocorre que, nem sempre, todos os elementos subjetivos do ato concorrerão em igualdade de condições na formação da vontade declarada.

Nesses casos, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo verificam a existência de duas vontades, cada qual expressa em um ato próprio, mas intrinsecamente ligadas entre si (2013, p. 459), existindo uma principal e outra acessória<sup>17</sup>.

Por não poder ser considerado um ato perfeito e acabado, com a manifestação de apenas uma vontade, mas também por não existir uma comunhão de vontades parciais no ato,

---

<sup>17</sup> Tal assertiva corrobora o entendimento exposto por CARVALHO FILHO, de que “*não é o ato que é complexo ou composto; a vontade-fim da Administração é que exige vários atos no processo de formação da vontade final. Esta é que resulta de processo complexo, e não o ato em si*” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. 2015, p. 133).

reputa-se **composto** o ato que declara a vontade e que guiará o objeto do ato administrativo acessório.

Dentro da lógica dos atos administrativos compostos, a vontade acessória será expressa por outro ato, com o objetivo de autorizar a edição ou mesmo a produção dos efeitos do ato e da vontade principal.

Diferentemente dos atos administrativos complexos, os atos compostos são formados a partir da conjugação de dois atos, com vontades distintas e dependentes entre si, no qual o principal serve de substrato para o ato acessório ou instrumental.

Os referidos autores apontam que o ato acessório ou instrumental, seja ele prévio ou posterior ao ato principal, em nada altera ou molda o conteúdo daquele, mas tão somente o aprova para que possa ser considerado eficaz. Nas palavras dos autores “*esse ato acessório tem por conteúdo a aprovação do ato principal, tão somente: quando a aprovação é prévia, sua função é autorizar a prática do ato principal; quando posterior, a aprovação tem a função de conferir eficácia, exequibilidade ao ato principal*” (2013, p. 459).

A partir do excerto colacionado, podemos observar que a classificação do ato administrativo que declara a vontade principal variará conforme o momento em que deverá ser praticado o ato acessório. Quando prévio, não há falar em perfeição do ato principal, eis que inexistente até a autorização de sua prática; quando posterior, o ato principal será, em si, perfeito e válido (ainda que pendente de aprovação<sup>18</sup>) e, por vezes, eficaz.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho filho acentua a dependência entre as declarações de vontade que participam do processo de formação dos atos administrativos compostos, na medida em que as demais vontades instrumentais têm suas abrangências limitadas à legitimidade do ato principal (que goza de conteúdo próprio em relação aos demais atos). Nas palavras do autor, “*nos atos compostos, uma das vontades [já tem] conteúdo autônomo, indicando logo o objetivo da Administração, a outra vai configurar-se, apesar de meramente instrumental, como verdadeira condição de eficácia*” (2015, p. 133).

Lucas Rocha Furtado faz severas críticas à existência dos atos administrativos compostos, justamente pelo fato de que ele não é um ato propriamente dito, mas sim o resultado da conjugação de dois atos que, apesar de concatenados em direção a um resultado típico, não se enquadram no conceito de processo administrativo (2012, p. 236).

---

<sup>18</sup> Do mesmo modo, Matheus Carvalho defende que a finalidade do ato acessório é ratificar o ato principal, avaliando a sua validade, em uma relação marcada pela desigualdade entre os órgãos públicos que declaram suas vontades. (CARVALHO, Matheus. 2015, p. 272).

Sobre isso, é valiosa a lição de Matheus Carvalho, ao versar sobre a distinção do ato administrativo composto do processo administrativo, compreendido como uma série de atos e fatos administrativos concatenados para a consecução de um fim:

Os atos compostos não se confundem com o processo administrativo, uma vez que neste se concatenam vários atos para um provimento final, decorrente de uma única manifestação de vontade, enquanto que aquele se configura pela soma de duas manifestações de vontades diversas, ensejando a perfeição de um ato (CARVALHO, 2015, p. 272)

Diferentemente dos atos administrativos complexos – que só se tornam existentes e impugnáveis a partir da conjugação da última vontade da Administração – os atos compostos têm as etapas de sua formação muito bem delineadas, por si só, sendo possível impugná-las judicialmente de forma isolada (CARVALHO FILHO, 2015, p. 133).

Para os autores acima apontados, são atos administrativos compostos aqueles que, para a conclusão das etapas de sua formação, dependem de visto; homologação, como ocorre na nomeação de dirigentes de entidades da Administração Pública indireta, da Procuradoria-Geral da República, dentre outros que exigem a aprovação prévia do candidato pelo Poder Legislativo.

### **2.3 Dos efeitos da classificação do ato de aposentadoria: início do prazo decadencial para a sua impugnação (art. 54 da Lei n. 9.784/99).**

A classificação dos atos administrativos, enquanto simples, composto ou complexo, tem especial relevo para a identificação das etapas e do momento em que ele será considerado perfeito e acabado, apto a surtir os seus efeitos típicos.

Nesse sentido, é cediço que a eficácia de um ato administrativo (ainda que postergada ao advento de um termo ou condição) não depende de ser ele válido ou não. Suas prerrogativas fazem ser ele exigível e observável logo após a conclusão das etapas necessárias à sua formação, quando o próprio ato não coloca condições ou termos para tanto.

Assim, como regra, o ato tem eficácia imediata (DI PIETRO, 2013, p. 204) e independe da comprovação prévia de sua legalidade para ser exigível.

A distinção dos atos administrativos compostos e complexos (embora concordem os doutrinadores citados, de um modo geral, de que tal distinção não tem grandes efeitos sobre a eficácia do ato, seja ele composto ou complexo) tem especial importância para identificar o momento em que ele se tornará impugnável e iniciará a contagem do prazo decadencial para tanto.

Vale lembrar que, na forma do capítulo anterior, em se tratando de atos complexos, teremos apenas **um** ato, formado a partir da conjugação de vontades autônomas e parciais, que só completa as etapas de sua formação após a declaração da última vontade da Administração, sendo impugnável apenas a partir de então (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 458). Por sua vez, em se tratando de atos compostos, estaremos diante de **dois** atos distintos, com etapas de formação e momentos de conclusão próprios, no qual um declarará a vontade principal da Administração e outro (ou outros) ratificará e conferirá eficácia definitiva ao primeiro (CARVALHO, 2015, p. 272).

Dessa forma, considerado que no ato composto cada vontade que o compõe pode ser impugnada individualmente, o início do prazo para tanto também será distinto em relação a cada uma delas.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (1998, p. 151-152):

**Essa distinção é fundamental para saber-se em que momento o ato se torna perfeito e impugnável:** 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; o procedimento administrativo é impugnável em cada uma de suas fases [...] (grifos adotados)

Sobre a impugnação do ato administrativo, é cediço que a Administração Pública tem a prerrogativa de extirpar os seus próprios atos do mundo jurídico-administrativo, com o objetivo de assegurar a legalidade e o alcance do interesse público. Nessa perspectiva, o princípio da autotutela da Administração é visto como um poder-dever e confere a ela a prerrogativa de rever e anular, a qualquer tempo, os seus atos quando viciados de ilegalidade, ou revogá-los ante um juízo de oportunidade e conveniência.

Tal poder-dever, previsto no caput do art. 53 da Lei n. 9.784/99, foi clarificado pela jurisprudência dos tribunais pátrios e sumulado pelo Supremo Tribunal Federal no verbete da Súmula n. 473:

Súmula 473

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.  
(DJ de 10/12/1969, p. 5929; DJ de 11/12/1969, p. 5945; DJ de 12/12/1969, p. 5993.)

A orientação publicada pelo Supremo Tribunal, aprovada em 03 de dezembro de 1969, ainda hoje é seguida como um dogma pelos tribunais e adotada pelo Estado como justificativa

para a prática de quaisquer atos, utilizando da sua posição de superioridade em relação aos particulares<sup>19</sup>, e sem a observância de um prazo máximo para tanto.

Ocorre que, em 29 de janeiro de 1999, foi editada a Lei n. 9.784 para regular os processos administrativos e o direito de petição estampado na Constituição da República – garantia de acesso dos cidadãos ao Poder Público (art. 5º, XXXIV, *alínea b*)<sup>20</sup>.

Em seu art. 54, a Lei n. 9.784/99 prevê um prazo máximo, de 5 anos, para a atuação da Administração que revisa e cassa atos que conferem efeitos favoráveis aos administrados:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato. (BRASIL, 1999)

O prazo decadencial quinquenal tem por objetivo sopesar os princípios da legalidade e da autotutela da Administração Pública com os princípios da segurança jurídica e da boa-fé dos administrados nos atos e condutas do Estado (COPOLA, Gina, 2014).

A limitação para a prática de um ato, sobretudo pela Administração, nas palavras de COPOLA, decorre diretamente do paradigma do Estado Democrático de Direito, que impõe garantias de respeito e proteção ao direito adquirido dos particulares.

Delineada a importância da distinção dos atos administrativos à luz do princípio da segurança jurídica, passamos à análise de como os tribunais, sobretudo as Cortes Superiores, veem a questão.

#### **2.4 Da classificação do ato de aposentadoria segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: natureza complexa**

Conforme ressaltado no primeiro capítulo, o direito à aposentadoria é um direito constitucional subjetivo que, não raro, é objeto de análise pelo Poder Judiciário.

<sup>19</sup> Interessante a reflexão de Bruno Fischgold, que coloca em cheque o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, na medida que ambos são “igualmente tutelados pela Constituição da República e nem sequer podem ser descritos separadamente [...] Não são categorias antagônicas [...]” (*Direito Administrativo e Democracia: a inconstitucionalidade do princípio da supremacia do interesse público* – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 44).

<sup>20</sup> BRASIL, 1988. Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Dessa forma, em maior ou menor medida, os tribunais têm um entendimento sobre a questão e adotam determinada classificação para dirimir as controvérsias envolvendo aquele direito de ordem previdenciária. Usualmente, os tribunais têm adotado a teoria de que o ato de aposentadoria dos servidores públicos reveste-se de natureza jurídica complexa.

Tal orientação decorre de diversos julgados prolatados pelo Supremo Tribunal Federal, órgão jurisdicional competente para apreciar, originariamente, mandado de segurança contra ato de ministro do Tribunal de Contas da União<sup>21</sup>, responsável pelo exercício do controle externo e pelo registro dos benefícios de aposentadoria dos servidores públicos federais.

Recentemente, o STF analisou caso envolvendo a impugnação de benefício previdenciário concedido há mais de 10 anos, até a impugnação do Tribunal de Contas da União, e cerca de 20 anos até a análise definitiva pelo Poder Judiciário.

A despeito de o grande lapso temporal fazer parte da controvérsia verificada naqueles autos (MS 31704, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 19/04/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-098 DIVULG 13-05-2016 PUBLIC 16-05-2016), o Ministro Relator afastou de plano a fluência de um prazo máximo para que o TCU analisasse a legalidade do ato de concessão inicial da aposentadoria, que supostamente reveste-se de natureza complexa.

Para fundamentar a sua posição, colacionou a ementa de julgado prolatado nos autos do Mandado de Segurança n. 25.409/DF, de relatoria do Ministro SEPULVEDA PERTENTE.

Naquele julgado, o Tribunal Pleno do STF consignou pela inexistência de ilegalidade no ato do TCU que, ao apreciar o ato de concessão inicial de aposentadoria e pensão, o considera inválido e nega registro, independentemente do transcurso de tempo entre a prática do ato e a sua impugnação.

O voto condutor do acórdão, prolatado pelo relator, fez uma breve retrospectiva sobre a evolução do entendimento jurisprudencial daquela Corte para, ao final, reafirmar o entendimento de que o ato administrativo objeto de estudo enquadra-se na classificação dos atos administrativos complexos. Cita, a esse título, alguns julgados, ao qual dispensaremos maior atenção.

---

<sup>21</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

d) o habeas corpus, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o habeas data contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;

O primeiro julgado lembrado pelo Relator do MS n. 25409/DF, na ordem cronológica dos julgados que trataram da constituição do ato de aposentadoria do servidor público, sob a luz da atuação do Tribunal de Contas da União, foi o Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 8.657/ES, de relatoria do Ministro Victor Nunes Leal, julgado em 6 de setembro de 1961 pela Seção Plenária do STF.

Naquela oportunidade, o Ministro Relator do ROMS expôs a então evolução jurisprudencial do Pretório Excelso sobre a subordinação dos órgãos administrativos do Estado perante o Tribunal de Contas da União, no sentido de que, após a aprovação dos atos administrativos sujeitos a registros pela Corte de Contas, os órgãos administrativos que os elaboraram não poderiam promover quaisquer alterações no conteúdo daquele sem a concordância do TCU.

Nos termos do acórdão, o ato do Tribunal de Contas que julga legal a aposentadoria do servidor público confere “executividade definitiva” ao ato praticado pela autoridade administrativa que concedeu o benefício, mas não agrega ao ato as razões de seu julgamento, o qual continua perfeito e válido na forma em que foi inicialmente elaborado. Assim, o julgamento do TCU não afeta a validade do ato, que é anterior ao crivo da Corte de Contas e datada da sua elaboração pela autoridade administrativa.

Citando a lição de Francisco Campos (Direito Constitucional, II/140), o Ministro Nunes Leal observou que, anteriormente ao ato do Tribunal de Contas da União, o ato sujeito ao controle externo já se encontra perfeito e acabado e, em se tratando de atos de aposentadoria, já produzindo regularmente seus efeitos.

Por elucidativo que é, vale colacionar excerto do voto condutor daquele acórdão, que clarifica e resolve a controvérsia posta naqueles autos:

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

Nos autos do MS n. 25.409/DF, o acórdão paradigma prolatado em 1961 foi retratado como sustentáculo do entendimento de que, antes da aprovação do TCU, o ato de aposentadoria não goza de “*definitividade administrativa*”, sendo precários os seus efeitos.

Ante essa precariedade, não seria possível admitir a tese de que o ato concessório de aposentadoria/pensão, ainda não apreciado pelo TCU, pudesse compor o patrimônio jurídico do particular. Tal situação violaria o princípio da legalidade da administração e a Súmula n. 473/STF.

O magistrado relembra, em seu voto, que nos atos em que o Tribunal de Contas exerce a sua atividade de controle externo, sobretudo na análise dos atos concessórios de aposentadorias e pensões, ele aprecia originariamente o ato, não se prestando, sua decisão, como ato de reforma do benefício (STF, Tribunal Pleno, MS n. 24.728, Relator Ministro GILMAR MENDES, *DJ* de 09/09/2005), razão pela qual sequer seria devido ao interessado o contraditório e a ampla defesa e o ato seria considerado complexo.

Todavia, nos autos do Mandado de Segurança n. 25.116/DF, de relatoria do Ministro Ayres Britto, o Plenário do Supremo Tribunal Federal passou a adotar um entendimento tendente à proteção das relações jurídicas, ainda que precárias, consolidadas pelo decurso do tempo.

Naquela oportunidade, o Britto consignou que todo o direito é permeado pela preocupação dos efeitos do tempo sobre as relações jurídicas, de modo que a atuação do controle externo a cargo do Tribunal de Contas da União deve observar um prazo de tempo “razoável”, de 5 (cinco) anos. Após o seu transcurso, seria imprescindível oportunizar aos administrados interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Tal julgado foi ementado na seguinte letra:

**EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NEGATIVA DE REGISTRO A APOSENTADORIA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. 1. O impetrante se volta contra o acórdão do TCU, publicado no Diário Oficial da União. Não exatamente contra o IBGE, para que este comprove o recolhimento das questionadas contribuições previdenciárias. Preliminar de ilegitimidade passiva rejeitada. 2. Infundada alegação de carência de ação, por ausência de direito líquido e certo. Preliminar que se confunde com o mérito da impetração. 3. A inércia da Corte de Contas, por mais de cinco anos, a contar da aposentadoria, consolidou afirmativamente a expectativa do ex-servidor quanto ao recebimento de verba de caráter alimentar. Esse aspecto temporal diz intimamente com: a) o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito; b) a lealdade, um dos conteúdos do princípio constitucional da moralidade administrativa (caput do art. 37). São de se reconhecer, portanto, certas situações jurídicas subjetivas ante o Poder Público, mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder, como se dá com o ato formal de aposentadoria. 4. A manifestação do órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade inter-subjetiva ou mesmo intergrupar. A própria Constituição Federal de 1988 dá conta de institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. Pelo que existe uma espécie de tempo constitucional médio que resume em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade. Tempo que é de cinco anos (inciso XXIX do art. 7º e arts. 183 e 191 da CF; bem como art. 19 do ADCT). **5. O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e****



**pensões. Transcorrido in albis o interregno quinquenal, a contar da aposentadoria, é de se convocar os particulares para participarem do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa** (inciso LV do art. 5º). 6. Segurança concedida. (MS 25116, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2010, DJe-027 DIVULG 09-02-2011 PUBLIC 10-02-2011 EMENT VOL-02461-01 PP-00107)

Como se vê da jurisprudência do Pretório Excelso sobre a matéria, o ato de aposentadoria dos servidores públicos reveste-se de natureza jurídica complexa, eis que até a apreciação do ato pelo Tribunal de Contas da União os seus efeitos são precários. Nesse sentido, um ato precário que por algum motivo não se adéqua ao ordenamento pátrio pode ser anulado a qualquer tempo, independentemente dos efeitos reflexos de sua extinção.

## **2.5 Da classificação do ato de aposentadoria segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: natureza complexa x natureza composta**

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, diferentemente do que foi verificado no Supremo Tribunal Federal, existe divergência jurisprudencial sobre a classificação do ato de aposentadoria e a incidência do prazo decadencial para a sua impugnação, por vício de ilegalidade.

Nesse sentido, verificamos que a Primeira e Segunda Turmas do Tribunal, que atualmente tratam de causas de Direito Administrativo, seguem o entendimento de que o ato de aposentadoria é de natureza complexa, conforme a jurisprudência do STF, ao passo que a Quinta Turma, bem como a 3ª Seção daquele Tribunal, tem fortes precedentes no sentido de que o ato é de natureza composta.

Por já terem sido analisadas as razões que ligam o ato de aposentadoria à natureza complexa dos atos administrativos, serão analisadas as posições da Quinta Turma e da Terceira Seção do STJ, que propõem a classificação composta dos atos de aposentadoria. Por consequência, admitem a fluência do prazo decadencial para a impugnação a partir da publicação do ato principal (a Portaria que declara a inatividade do servidor).

Nos autos do Recurso Especial n. 1047524/SC, de relatoria do Ministro JORGE MUSSI, a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça analisou caso envolvendo a impugnação de aposentadoria, pelo Tribunal de Contas da União, concedida há mais de 7 anos pela autoridade administrativa.

O Recurso Especial foi manejado contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que declarou a decadência do direito da Administração de impugnar o ato, com fulcro

no art. 54 da Lei n. 9.784/99. Irresignada, a União Federal sustentou em suas razões que o ato de controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas da União, não estaria adstrito ao prazo decadencial de que trata a Lei n. 9.784/99 quando analisa originariamente os atos de aposentadoria e pensão, haja vista a natureza complexa desses atos.

Em suas razões, o relator reconheceu o entendimento consonante do STJ e do STF com as razões do apelo, mas ressaltou que tal conclusão não é compatível com o Direito Administrativo moderno, na medida em que desconsidera totalmente a segurança jurídica e a boa-fé dos administrados nos atos e condutas do Estado.

Dessa feita, o julgador utilizou-se do auxílio doutrinário para identificar as etapas de formação dos atos administrativos complexos e os dissociou das etapas de formação do ato administrativo que concede a aposentadoria. Nas palavras do Ministro Jorge Mussi, não há uma concorrência de vontades entre o Tribunal de Contas da União e a autoridade administrativa que concede o benefício:

“A produção de efeitos da concessão de aposentadoria realizada pela Administração permite concluir que não existe a conjugação de vontades para a formação de um ato único, mas sim duas decisões independentes e autônomas, quais sejam, o ato propriamente dito e o seu registro, com o consequente controle de legalidade pelo Tribunal de Contas competente.”

Assim, o julgador afasta do ato administrativo a natureza complexa e, em prestígio à segurança jurídica e à boa-fé dos administrados que confiaram na aparência de legalidade dos atos do Poder Público que lhe concederam o benefício há tantos anos, declarou a incidência do prazo decadencial quinquenal e, por consequência, a manutenção dos atos tidos por ilegais pelo TCU.

Ao final, o julgado foi assim ementado:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO. IRREGULARIDADE APURADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REVISÃO DO ATO. PRAZO DECADENCIAL. ART. 54 DA LEI N. 9.784/99. TERMO INICIAL.

1. A aposentadoria de servidor público não é ato complexo, pois não se conjugam as vontades da Administração e do Tribunal de Contas para conceder-las. São atos distintos e praticados no manejo de competências igualmente diversas, na medida em que a primeira concede e o segundo controla sua legalidade.
2. O art. 54 da Lei n. 9.784/99 vem a consolidar o princípio da segurança jurídica dentro do processo administrativo, tendo por precípua finalidade a obtenção de um estado de coisas que enseje estabilidade e previsibilidade dos atos.
3. 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.
4. Recurso especial improvido.

(REsp 1047524/SC, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 16/06/2009, DJe 03/08/2009)

Contra essa decisão, destoante do entendimento até então pacífico, a União opôs Embargos de Divergência perante a 3ª Seção do Tribunal. Ao analisar o caso, em 12 de dezembro de 2013, o relator Ministro Sebastião Reis Júnior deu provimento aos aclaratórios para, reformando a decisão da Quinta Turma, prover o Recurso Especial interposto pela União Federal.

Dessa feita, o então Recorrido interpôs Agravo Regimental contra aquela decisão monocrática, para julgamento em colegiado. Assim, após o relator do feito votar pelo improvimento do agravo e o Ministro Marco Aurélio Bellizze pedir vista do processo, em 14 de maio de 2014, a 3ª Seção do Superior Tribunal de Justiça novamente se reuniu para julgar em definitivo aquele recurso.

Nos termos do voto prolatado pelo Ministro Bellizze, condutor do acórdão, seria insustentável a teoria reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal de que o ato de aposentadoria ostentaria natureza jurídica complexa e dependeria, conseqüentemente, da chancela do Tribunal de Contas para se aperfeiçoar. Não poderia, ademais, o TCU ficar imune ao prazo decadencial de 5 (cinco) anos. Confirmamos:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. ANULAÇÃO. ATO COMPOSTO, E NÃO COMPLEXO. EXAME DA LEGALIDADE. SUJEIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS AO PRAZO DECADENCIAL PREVISTO EM LEI.

1. Conquanto venha sendo repetida como verdadeiro dogma a premissa adotada em julgados recentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual o ato de aposentadoria de servidor público estaria inserido na categoria dos atos administrativos complexos e dependeria, para se aperfeiçoar, da manifestação favorável do Tribunal de Contas, não encontra respaldo na teoria administrativista mais atual. Conforme bem salientado no acórdão objeto dos embargos de divergência, "a aposentadoria de servidor público não é ato complexo, pois não se conjugam as vontades da Administração e do Tribunal de Contas para concedê-la.

São atos distintos e praticados no manejo de competências igualmente diversas, na medida em que a primeira concede e o segundo controla sua legalidade".

2. Por vício de legalidade, à administração é dado anular aposentadoria de servidor público, devendo tal prerrogativa ser exercida no prazo decadencial previsto em lei, salvo quando comprovada má-fé, iniciando-se a contagem com a publicação do ato, e não somente após o julgamento pelo Tribunal de Contas. Em outras palavras: ressalvada a hipótese de má-fé do beneficiário, em que a anulação tem lugar a qualquer tempo, o exame de legalidade do ato de aposentadoria deve ser realizado pela Corte de Contas em até 5 (cinco) anos da publicação, sob pena de ficar inviabilizado o desfazimento, ainda quando caracterizada alguma ilegalidade, por consumada a decadência do direito à anulação.

3. Caso em que a aposentadoria do servidor federal, publicada em 21/5/1998, foi julgada ilegal pelo Tribunal de Contas da União em 28/6/2005, donde a impossibilidade de anulação do ato, porquanto ultrapassado o prazo decadencial de 5 (cinco) anos fixado pelo art. 54 da Lei n. 9.784/1999, cuja contagem se iniciou, por

se tratar de aposentadoria concedida antes da vigência da referida lei, em 1º/2/1999, com término em 1º/2/2004.

4. Agravo regimental provido para se negar provimento aos embargos de divergência.

(AgRg nos EREsp 1047524/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Rel. p/ Acórdão Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14/05/2014, DJe 06/11/2014)

Em que pese constar na ementa do julgado a possível classificação do ato administrativo de aposentadoria enquanto composto, não há nos votos que compuseram aquele acórdão o seu enquadramento na categoria indicada. De todo modo, uma vez que o objeto de estudo do presente trabalho não pode ser enquadrado como simples (eis que atuam mais de uma vontade) ou complexo (nos termos dos acórdãos acima enunciados), parece-nos correto afirmar que o enquadramento do ato de aposentadoria na categoria composta é decorrência lógica da sua inadequação às outras classificações.

Tal matéria foi, ainda, tratada pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça. Ao apreciar o Agravo Regimental no Agravo Regimental nos Embargos Declaratórios na Medida Cautelar n. 23.607/PR, de relatoria da Ministra Laurita Vaz, o Plenário da Corte da Legalidade julgou recurso interposto pela União Federal contra a decisão que emprestou “efeito *suspensivo ao recurso extraordinário*” interposto anteriormente pelo Agravado (REsp n. 1.455.313/PR). Tal decisão manteve intocado benefício anteriormente julgado irregular pelo Tribunal de Contas da União, após mais de 11 anos de sua concessão pela autoridade administrativa.

Naquela oportunidade, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça reconheceu o entendimento da 3ª Seção do Tribunal como apto a exprimir a melhor classificação do ato administrativo que concede a aposentadoria, que por não ser simples ou complexo, melhor se adéqua à classificação composta dos atos administrativos.

### **3 A REPERCUSSÃO GERAL SOBRE O TEMA: O RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 636.553/RS E A (IN)ADEQUAÇÃO DO ATO CONCESSÓRIO DE APOSENTADORIA ÀS CLASSIFICAÇÕES EXISTENTES**

Após discorrermos sobre as etapas administrativas percorridas para a consecução do direito constitucional à aposentadoria; as modalidades e regras para a sua concessão; o conceito de ato administrativo enquanto meio de implementação de ações e omissões do Estado em virtude de uma vontade declarada; as etapas de perfeição, validade e eficácia dos atos administrativos; as classificações do ato quanto às etapas de sua formação (simples, composto e complexo); e, por fim, a forma como as Cortes Superiores vêm enfrentando a questão; mostra-se necessário tecer novas considerações sobre o alcance do tema e a subsunção do ato às classificações existentes sobre as etapas de formação.

Em 29 de junho de 2011, o Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal analisou caso envolvendo o direito do Tribunal de Contas da União, no uso do controle externo dos atos administrativos sujeitos a registro, de julgar irregular e determinar a anulação de ato de aposentadoria concedido há mais de 5 anos.

Seguindo a orientação jurisprudencial dominante naquela Corte, o Relator, Ministro Gilmar Ferreira Mendes, reconheceu a repercussão geral sobre o tema para, confirmando a jurisprudência de que o ato de aposentadoria revestia-se de natureza jurídica complexa, dar provimento ao Recurso Extraordinário intentado pela União Federal.

Nos termos do voto do relator, no entanto, seria obrigatório ao Tribunal de Contas observar os princípios do contraditório e da ampla defesa ao apreciar, em sede de controle externo, a legalidade dos atos de concessão inicial de aposentadoria que foram praticados há mais de 5 anos, contados de sua publicação no Diário Oficial:

Nessa esteira, apesar de transcorridos mais de 5 anos da concessão inicial da aposentadoria, foi facultado ao servidor o direito de defesa, não se verificando, na hipótese, irregularidade na atuação do Tribunal de Contas da União.

Ante o exposto, reconheço a repercussão geral da questão posta em discussão e reafirmo a jurisprudência desta Corte, para dar provimento ao recurso extraordinário e julgar improcedente a ação ordinária.

As razões do voto acima colacionado foram divergidas pela Ministra Ellen Gracie, que reconheceu a repercussão geral sobre o tema, mas, no mérito, se opôs à forma como propunha o relator para a reafirmação da jurisprudência do Pretório Excelso. Nos termos do seu voto, a imprescindibilidade do contraditório e da ampla defesa ocorreria tão somente após o

transcurso do prazo de 5 anos, contados não de sua publicação, mas da data de entrada do feito administrativo na Corte de Contas.

Em seguida, o Ministro Marco Aurélio pronunciou-se favoravelmente ao reconhecimento da repercussão geral naquele Recurso Extraordinário, mas escapou do debate sobre a mera obrigatoriedade de se observar o contraditório e a ampla defesa na impugnação daqueles benefícios previdenciários. A repercussão geral, segundo o julgador, deveria também tratar da questão da incidência do prazo decadencial contido no art. 54 da Lei n. 9.784/99 sobre o direito da Administração de rever os benefícios de aposentadoria.

O mérito do pronunciamento do Ministro Marco Aurélio foi redigido na seguinte letra:

2. Está envolvido o princípio da legalidade estrita a nortear a atuação da Administração Pública. Mesmo sem ter surgido no mundo jurídico ato aperfeiçoado, porque não houve o crivo anterior do Tribunal de Contas da União, assentou-se a incidência do prazo decadencial de cinco anos, previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99. O tema merece o pronunciamento do Supremo, mas este deve ocorrer mediante a reunião daqueles que o integram, e não por meio da ficção jurídica que é a revelada pelo Plenário Virtual. A assim não se entender, o sistema hoje previsto – decorrente da Constituição Federal – de ser o extraordinário, de início, julgado pelo Colegiado, ficará ferido de morte.
3. Pronuncio-me pela existência de repercussão geral, afastando a possibilidade de apreciação do recurso no Plenário Virtual.
4. À Assessoria, para acompanhar o incidente.
5. Publiquem.

Dessa feita, ante o incidente suscitado, a questão deverá ser analisada no futuro sob o rito da repercussão geral, no Pleno do STF.

Assiste razão ao pronunciamento do ministro sobre o alcance do princípio da legalidade, cuja aplicação encontra-se controvertida nos autos do RE n. 636.553/RS. A questão que o Supremo analisará vai além do exercício do contraditório e da ampla defesa nos processos administrativos, porquanto adentra no alcance do princípio da segurança jurídica e na boa-fé daqueles que confiam nos atos e condutas do Poder Público, contrapostos ao poder do Estado de rever os seus próprios atos quando viciados de ilegalidade.

A questão envolvendo a natureza jurídica do ato de aposentadoria dos servidores públicos necessita de um novo enfoque analítico, tanto nas etapas de sua formação quanto na segurança jurídica daqueles que recebem determinado benefício de ordem previdenciária (LIMA CAMPOS, In: SERAU JR.; FOLMANN, 2015, p. 116).

A concessão do benefício de aposentadoria no funcionalismo público é composto por duas etapas, uma no órgão administrativo que declara a sua vontade e a outra no Tribunal de Contas da União, que analisa a legalidade do ato praticado pela autoridade administrativa e o homologa por meio de seu registro.

Ocorre que, como já aponta Paulo de Matos Ferreira Diniz, o benefício de aposentadoria voluntária do servidor público tem “*vigência a partir da publicação do respectivo ato*”, momento em que já começa a operar os seus efeitos típicos (DINIZ, Paulo de Matos Ferreira, 2006, p. 609), não ficando no aguardo da ocorrência de um evento posterior ou do advento de um termo que, no caso do julgamento do Tribunal de Contas, ocorrerá em data futura e incerta.

A eficácia imediata do ato de aposentadoria se justifica na própria declaração de vontade principal da Administração: proporcionar o mínimo existencial ao indivíduo que, após um longo espaço de tempo, tem suas capacidades laborais presumidamente prejudicadas (STRAPAZZON, 2015, p. 26-27).

Como toda relação jurídica ligada à promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, os direitos de ordem previdenciária não podem ficar à margem da proteção jurídica estatal contra intervenções que tenham o condão de exaurir garantias constitucionais.

Nesse sentido, o tempo é fator determinante para a estabilização de relações jurídicas e para a confirmação de legítimas expectativas ligadas ao direito de previdência (ROCHA, In: SERAU JR.; FOLMANN, 2015, p. 41).

Disso decorre que a dúvida sobre a natureza jurídica do ato de concessão inicial de aposentadoria aos segurados por um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), tem impacto, invariavelmente, no momento a partir do qual o ato administrativo pode ser considerado perfeito, válido e eficaz, tanto para surtir seus efeitos típicos quanto para ser impugnado por quem quer que seja.

No âmbito do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), por sua vez, não existem grandes controvérsias sobre o momento em que o ato é praticado, porquanto a Lei n. 8.213/91, em seu art. 103-A, define expressamente o início do prazo decadencial a partir do primeiro pagamento de relações continuadas<sup>22</sup>, isso é, a partir do primeiro pagamento do benefício de aposentadoria. Assim, quando este é concedido pelo RGPS, o ato administrativo correlato é considerado perfeito, válido e eficaz.

Tal paralelismo revela uma grande contradição no seio do ordenamento jurídico nacional, eis que os benefícios de ambos os regimes previdenciários (RGPS e RPPS) partilham de uma mesma finalidade protetiva, destinada à garantia do mínimo existencial do

---

<sup>22</sup> Art.103-A. O direito da Previdência Social de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os seus beneficiários decai em dez anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. (Incluído pela Lei nº 10.839, de 2004)

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

indivíduo. Não é razoável, dessa forma, que em apenas um desses regimes não exista limitação temporal para que a proteção previdenciária seja reavaliada pelo Estado e julgada ilegal, justamente no momento em que o segurado mais precisa de seu benefício.

Ora, seja no Regime Geral ou nos Regimes Próprios, os efeitos da concessão do benefício (que, no funcionalismo público, se dá por meio da publicação de uma Portaria) para o administrado é o mesmo: passa a receber seus rendimentos na forma de proventos e é transposto para a inatividade, haja vista o dano presumido operado pela idade e pelo tempo de trabalho (que serviu de base para as contribuições recolhidas) sobre a sua capacidade laborativa.

Além disso, no âmbito do serviço público verifica-se a ocorrência de efeitos reflexos a partir do ato de aposentadoria, capazes de ensejar novas relações jurídico-administrativas que necessitam de proteção jurídica. Cite-se, a esse título, os efeitos jurídicos operados pela vacância do cargo público nos concursos de provimento em andamento: o candidato aprovado fora do número de vagas inicialmente previsto, mas mais bem classificado, passa ter direito subjetivo à nomeação<sup>23</sup>. Isso é, com a aposentadoria, o cargo público é declarado vago e está apto a ser provido por outro servidor.

Assim, é imperioso que o exercício do direito da Administração de rever e anular os seus próprios atos, quando eivados de ilegalidade, seja praticado dentro de um prazo razoável, conforme determina o art. 54 da Lei n. 9.784/99.

Tal dispositivo tem o propósito de preservar situações jurídicas constituídas com o tempo, ainda que concedidas com certa precariedade, bem como confirmar expectativas de direito, por meio da omissão estatal. Afastar a sua incidência, no caso concreto, sob o argumento de que o ato de aposentadoria é complexo, não possui razão de ser.

Na forma já apresentada, os atos administrativos complexos são formados a partir da conjugação de duas vontades, autônomas e concorrentes (ou parciais), para a consecução de uma finalidade comum. Não há relação de dependência entre esses elementos volitivos, conforme ensinam Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Marcelo Alexandrino, José dos Santos Carvalho Filho, dentre outros doutrinadores.

Já o ato administrativo composto, na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 271), é marcado pela presença de duas vontades, não concorrentes, onde uma expressa a vontade principal da Administração e a outra confirma a sua execução (de forma prévia ou

---

<sup>23</sup> Nesse sentido entende o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (AMS 0009097-67.2012.4.01.4000/PI, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL KASSIO NUNES MARQUES, SEXTA TURMA, e-DJF1 p.202 de 03/09/2013) e o Superior Tribunal de Justiça (MS 20.001/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/09/2015, DJe 16/09/2015)



posterior), em nítido caráter instrumental. O ato acessório, assim, é condição de eficácia do principal.

Como bem apontado por Lucas Rocha Furtado, que critica a existência doutrinária dos atos administrativos compostos, estar-se-á diante de dois atos que devem estar em consonância para a produção dos efeitos pretendidos pela vontade “principal” (FURTADO, 2012, p. 236-237).

No caso concreto, a elaboração do ato concessório de aposentadoria é toda feita por um único órgão administrativo, que instrui, analisa e concede o benefício por meio de um ato que declara a vontade da Administração Pública em inativar determinado servidor.

A providência seguinte, determinada pela Instrução Normativa n. 55/07 do Tribunal de Contas da União, trata de ato já praticado. A análise de legalidade feita pela Corte de Contas, no exercício do controle externo (art. 71, III, da Constituição da República), não adiciona nenhuma providência relevante ao ato, que continuará perfeito e válido, na forma como praticado.

Tal fato foi constatado pelo Ministro Vitor Nunes Leal, do Supremo Tribunal Federal, que, ao apreciar caso que tratava dos efeitos da manifestação do Tribunal de Contas da União sobre os atos de aposentadoria, utilizou-se da lição de Francisco Campos (Direito Constitucional II/140) para solucionar a controvérsia:

[...] a eficácia de certos atos administrativos, em razão do interesse (sic.) público, fica suspensa, até que outro órgão o aprove, mas este “nada acrescenta ao ato: declara-lhe, apenas, a conformidade com a lei”, e dessa declaração “decorre, para o ato em foco, uma força (sic.) nova, a saber, a aptidão a gerar efeitos”. Tal é a natureza da função de controle (sic.), que não integra, nem completa o ato, já anteriormente acabado e perfeito [...]. Em muitos casos, aliás, observamos nós, a execução se faz condicionalmente, antes da chancela do órgão de controle (sic.).  
(grifos do texto)

Bem de se ver que a perfeição e a validade do ato não estão adstritas à sua apreciação pelo Tribunal de Contas da União. De igual modo, sequer há que se falar de pendência na produção dos efeitos do ato apreciado, já que no dia seguinte ao da publicação da Portaria de inativação o órgão administrativo já determina ao Serviço de Pagamentos a adoção das providências necessárias ao pagamento mensal do benefício, na forma anteriormente aprovada nos autos do processo administrativo instaurado.

Dessa forma, é imperioso reconhecer que o ato do Tribunal de Contas da União é diverso do ato que concede a aposentadoria e com ele não se confunde. São dois atos distintos e impugnáveis individualmente (MEIRELLES, Hely Lopes, 1998, p. 151-152).

Ora, a própria provocação do TCU para apreciar o ato é incompatível com a classificação complexa dos atos administrativos: decorre do efeito prodômico (ou preliminar) do ato de aposentadoria, declarante da vontade principal da Administração e impulsionado dentro da estrutura administrativa do Estado. Não há a independência necessária, portanto, entre as vontades atuantes na concessão e no registro do benefício de aposentadoria.

Com efeito, ainda quando julga ilegal o ato de aposentadoria, a Corte de Contas não pode alterar o ato ou retificá-lo, mas tão somente negar-lhe registro – o qual tem natureza contábil. Assim, também falece a parcialidade do TCU na formação do ato.

Dessa forma, o ato concessório do benefício de aposentadoria melhor se subsume à classificação composta dos atos administrativos, mas com certas ressalvas.

A ressalva feita se funda na peculiaridade do ato de aposentadoria quanto à sua eficácia. O início da produção de seus efeitos ocorre logo após a publicação da Portaria que concede o benefício ao servidor<sup>24</sup>, e não após a declaração da segunda vontade, acessória.

Após ser aposentado, o servidor presume serem verdadeiros e válidos todos os atos adotados pelo Poder Público para a concessão do benefício, que não contém nenhuma cláusula resolutiva ou termo final, motivo pelo qual já compromete esses valores com gastos contínuos e necessários à manutenção de sua vida condigna.

Os proventos de aposentadoria são passados, desde logo, em sua integralidade ao servidor, independentemente do momento em que o Tribunal de Contas julgará o seu benefício, já que, mesmo após a aprovação e o registro, não haverá nenhuma alteração no repasse dos proventos ou na própria fundamentação do benefício.

Tal qual os salários anteriormente percebidos, os proventos de aposentadoria têm nítido caráter alimentar, o que impede até a restituição daquilo que foi percebido, de boa-fé, de forma indevida a título de aposentadoria pelo administrado<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Não olvidamos de que, no caso da aposentadoria compulsória pelo adimplemento da idade limite de permanência no serviço público, prevista no artigo 40, § 1º, II, da Constituição da República, o início da inatividade ocorre com o aniversário de 75 (setenta e cinco) anos – a Lei Complementar n. 152, de 3 de dezembro de 2015, majorou, de 70 anos para 75 anos, a idade limite no servilismo público. Nesse sentido pontua Paulo de Matos Ferreira Diniz: “Qualquer que seja a situação do servidor, ao completar 70 (setenta) anos, ocorrerá compulsoriamente a sua aposentadoria. A aposentadoria será concedida automaticamente no dia em que o servidor completar 70 (setenta) anos de idade. O provento será calculado em função do tempo de serviço que tiver nesta data. Poderá ser integral, ou proporcional. A vigência ocorrerá a partir do dia imediato ao que o servidor atingir a idade-limite.” (2006, p. 608-609).

<sup>25</sup> Nesse sentido são os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça: REsp 1550569/SC, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/05/2016, DJe 18/05/2016; AgRg no REsp 1387971/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/03/2016, DJe 21/03/2016.

Conquanto nas razões do voto do Ministro Vitor Nunes Leal, nos autos do ROMS n. 8.657/ES, tenha sido apontado que os efeitos do ato de aposentadoria têm uma eficácia precária, verificamos inexistirem diferenças fáticas entre esta situação e aquela proveniente da “*executoriedade definitiva*” do benefício.

Dessa maneira, a boa-fé do administrado deve ser sopesada e protegida, mediante a implementação da segurança jurídica necessária aos atos e procedimentos do Estado que comportem benefícios aos particulares.

Sobre o tema, Almiro do Couto e Silva qualifica o princípio da segurança jurídica como valor jurídico e político derivado do Estado de Direito, no mesmo patamar hierárquico do princípio da legalidade. Nas palavras do autor:

O ponto de partida, porém, para a correta interpretação e aplicação desse preceito está em que a segurança jurídica é um valor constitucional que se qualifica como subprincípio do princípio maior do Estado de Direito, ao lado e no mesmo nível hierárquico do outro subprincípio do Estado de Direito, que é o da legalidade. Segurança jurídica e legalidade são, sabidamente, os dois pilares de sustentação do Estado de Direito (SILVA, 2004, p. 280)

Em um mesmo nível hierárquico, legalidade e segurança jurídica necessitam ser ponderadas no caso concreto, com vistas a impedir o Estado de adotar condutas contraditórias com aquelas adotadas no passado. Isso porque se deve evitar aturdir a confiança legítima depositada pelos administrados, sobretudo pelos segurados de regimes previdenciários, na legalidade presumida dos atos administrativos que lhes concederam determinado benefício (SILVA, 2004, p. 276).

Dessarte, em que pese a legalidade dos atos administrativos ser presumida, o decurso do tempo, aliado à contínua produção dos efeitos do ato, tem o condão de confirmar a expectativa legítima dos administrados na executoriedade definitiva daquela ação estatal.

Evidência maior da atuação do princípio da segurança jurídica dentro do Direito Administrativo, sobretudo na atuação do Poder Público perante terceiros, é o disposto no art. 54 da Lei n. 9.784/99. Referido dispositivo aduz que o direito da Administração de rever e anular seus atos, cujos efeitos sejam favoráveis aos seus destinatários, decairá no prazo de cinco anos, “*contados da data em que foram praticados*” (BRASIL, 1999).

Impossível não contrapor a redação desse dispositivo ao princípio da autotutela da Administração, exaltada na Súmula n. 473 do Supremo Tribunal Federal, posto que ambos os dispositivos tratam do direito de intervenção do Estado no patrimônio jurídico dos administrados.

A última parte do disposto no *caput* do art. 54, outrora colacionado, determina que o início da contagem do prazo decadencial será a prática do ato.

Por ser um ato composto (embora não se adéque perfeitamente a essa classificação), o ato administrativo que concede a aposentadoria é distinto daquele que aprecia a sua legalidade. Assim, o momento de conclusão de um será, invariavelmente, distinto do momento de conclusão do outro<sup>26</sup>.

Dessa forma, a data na qual o ato de aposentadoria será praticado só poderá ser a data de sua publicação (em se tratando de aposentadorias voluntárias), momento a partir do qual os efeitos próprios do ato terão início.

Na lavra do então Subprocurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, a proteção da confiança (vertente subjetiva do princípio da segurança jurídica) é a limitação do poder de *imperium* do Estado:

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

O referido excerto foi retirado do Parecer n. 8.569, do Ministério Público Federal, juntado aos autos do RE 636.553/RS. No uso de sua função de *custus legis*, o *Parquet* se posicionou favorável à modificação da jurisprudência dominante no Supremo Tribunal Federal para prestigiar a segurança jurídica e a boa-fé dos administrados nos atos e condutas do Estado, mediante a aplicação do prazo decadencial contido no art. 54 da Lei n. 9.784/99 e a declaração de que o ato reveste-se de natureza jurídica composta.

Dessa forma, “*embora tenha sido repetido como um dogma a premissa*” (STJ - AgRg nos EREsp 1047524/SC, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Rel. p/ Acórdão Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Seção, julgado em 14/05/2014, DJ de 06/11/2014) de que o ato de aposentadoria ostenta natureza administrativa complexa, inexistem elementos neste ato que permitam subsumi-lo nesta classificação, que melhor se adéqua à classificação composta.

As ressalvas feitas sobre o ato de aposentadoria ser classificado como composto, todavia, são insuficientes para retirá-lo daquela “categoria”. Isso porque a eficácia inicial do

---

<sup>26</sup> Conforme ensinam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, a prática do ato acessório pode se dar em momento posterior ou prévio à prática do ato principal, sendo que na primeira hipótese controlará legalidade daquele e, na segunda, autorizará a elaboração da declaração de vontade principal (2013, p. 459).

ato decorre da vontade principal da Administração Pública em preservar a saúde de seus servidores e, ao mesmo tempo, prover seus quadros funcionais.

## CONCLUSÃO

O ato inicial de concessão do benefício de aposentadoria, meio utilizado para a implementação de um direito subjetivo constitucional, é formado a partir de um minucioso julgamento de legalidade pela autoridade administrativa e, posteriormente, por um Tribunal Administrativo que auferir a legalidade dos gastos públicos.

A análise desse direito não pode olvidar a sua importância para a consecução do princípio da dignidade da pessoa humana, razão pela qual a produção de seus efeitos não fica adstrita a um controle posterior de legalidade, como ocorre em outros atos administrativos nos quais, na formação, participam duas ou mais autoridades públicas distintas.

A aposentadoria, cujo efeito próprio consiste na inativação do servidor e nos repasses dos proventos, implementa uma grande alteração no estilo de vida do indivíduo a partir de um único ato praticado pela Administração, impactando diretamente no mundo jurídico dos administrados que, direta ou indiretamente, são beneficiados pela concessão do benefício previdenciário.

Por óbvio, tais alterações necessitam de proteção jurídica contra atos de terceiros e, por vezes, do próprio Estado no uso de prerrogativas derivadas do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, como o princípio da autotutela.

Tal garantia está prevista no art. 54 da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que tornou expressa a obrigação do Estado de preservar situações jurídicas consolidadas pelo decurso do tempo, efeitos diretos dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, elementos tão caros em um Estado de Direito.

Tais efeitos são incompatíveis com uma classificação que reputa inexistente o ato de aposentadoria até a última manifestação da Administração, a qual deveria concorrer na formação do ato e, sobretudo, refletir nos seus efeitos típicos.

Nesse sentido, verificamos que a manifestação do TCU, no exercício de seu controle externo, não influencia a concessão do benefício ou a legalidade do ato; tampouco reflete na produção dos efeitos e na implementação da vontade da Administração na inatividade de seus servidores, conforme já apontava Victor Nunes Leal em precedente datado da década de 1960.

Dessa forma, a perfeição, validade e eficácia do ato de aposentadoria não dependem, em princípio, da manifestação da Corte de Contas.

Disso surge que o ato de aposentadoria não se enquadra na classificação complexa dos atos administrativos, eis que nele há uma vontade principal muito bem delineada, que

antecede e é implementada de imediato, e uma acessória, que tão somente analisa a legalidade do primeiro para fins de registro.

Consequentemente, não é razoável que o tempo não opere quaisquer efeitos sobre a estabilidade do ato concessório da aposentadoria, ainda mais se considerado que a violação do prazo de 180 dias para a análise do ato, previsto na Resolução Normativa TCU n. 55/2007, não acarreta qualquer consequência para a Administração Pública ou ao seu direito de revê-lo e anulá-lo.

De igual forma, admitir que o prazo decadencial quinquenal começa a fluir a partir da homologação do ato pelo TCU, significa, em verdade, conferir à Administração a possibilidade de postergar *ad infinitum* a possibilidade de sua reforma, adequando a inatividade do servidor às vontades supervenientes do Estado – que podem ser contrárias e prejudiciais aos interesses jurídicos do beneficiário do ato.

Por essas razões, o ato de aposentadoria, na forma já apresentada, melhor se adequa à classificação de ato administrativo composto. Isso porque os atos compostos são formados a partir de duas vontades distintas, expressas em atos próprios, na qual um desses declarará a vontade principal da Administração e o outro lhe conferirá eficácia definitiva.

A distinção do ato principal e do ato acessório, na aposentadoria do servidor público, é bastante clara. A vontade principal, compreendida como aquela que prevê o objeto da ação estatal – guia a produção dos efeitos típicos do ato considerado – se subsume na Portaria de inativação do servidor, porque é dela que decorre a inatividade do administrado e a forma como os proventos serão calculados (fundamento do ato concessório). Por sua vez, o ato acessório, cuja função é aprovar o ato e lhe conferir executividade definitiva, é visto no registro feito pelo Tribunal de Contas da União, no uso de seu controle externo.

Tal enquadramento, no entanto, não é perfeito e comporta ressalvas. Isso porque o ato de aposentadoria tem singularidades quanto ao momento em que começa a produzir seus efeitos: sua eficácia é imediata, iniciando-se com a publicação da portaria que inativa o servidor e declara vago o cargo anteriormente ocupado.

A publicação do ato já tem o condão de autorizar a produção de seus efeitos próprios e impróprios, delineados na lição de Matheus Carvalho como os efeitos jurídicos diretos, relacionados com o objeto do ato; ou indiretos, que têm o condão de provocar novas ações/omissões no mundo jurídico-administrativo (efeito prodômico e reflexo do ato administrativo), apartadas do objeto principal do ato.

Tais ressalvas, no entanto, não são capazes de readequar o ato de aposentadoria na classificação complexa dos atos administrativos, visto que as etapas de sua formação são com ela incompatíveis.

Faz-se necessário, portanto, que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o mérito da repercussão geral reconhecida nos autos do RE 636.553/RS, enfrente a questão sobre o poder-dever da Administração de revisar os seus atos, a qualquer tempo, sob a perspectiva dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, de forma a não maximizar a vulnerabilidade dos administrados frente a máquina administrativa do Estado.



## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado* – 21ª ed. – São Paulo: Método, 2013.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo* – 30ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2013.
- BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo* – 4ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União de 05 de outubro de 1988.
- \_\_\_\_\_, Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Diário Oficial da União de 1º de fevereiro de 1999.
- \_\_\_\_\_, Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da União de 25 de julho de 1991.
- BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos proventos da aposentadoria do servidor público efetivo. In: *Revista de Direito Administrativo* – Volume 206: 1996, p. 143-163.
- CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo* – 2ª ed. – Salvador: Editora JusPodivm, 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo* – 28ª ed. – São Paulo: Atlas, 2015.
- CHAMI, Jorge Antônio Ioratti. In: *Princípios Informadores do Direito Administrativo*. São Paulo: Editora NDJ, 1997. p. 87-88.
- COPOLA, Gina. *Jurisprudência Comentada: O Poder da Autotutela da Administração e a Decadência*. São Paulo: ACOPEP, 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo* – 27ª ed – São Paulo: Atlas, 2014.
- DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei nº 8.112; atualizada, comentada, manualizada, revisada; com atualização pela Internet*. – 9ª ed. – Brasília: Brasília Jurídica, 2006.
- DISCIONÁRIO MICHAELIS ONLINE. Disponível em:  
<http://http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=aposentadoria>. Acesso em 14 de abril de 2016.
- FISCHGOLD, Bruno. *Direito Administrativo e Democracia: a inconstitucionalidade do princípio da supremacia do interesse público* – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo* – 3ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo – 4ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_,. *Curso de Direito Administrativo* – 6ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LIMA CAMPOS, Wânia Alice Ferreira. *Segurança Jurídica, Justiça Social e Tratamento Iguatário: Extensão do Adicional Assistencial de 25% a Outros Benefícios Previdenciários*. In: SERAU JR., Marco Aurélio & FOLMANN, Melissa. *Previdência Social: em busca da justiça social* – São Paulo: Ltr, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro* – 23ª ed. – São Paulo: Malheiros, 1998,

PEDUZZI, Maria Cristina. *O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana na Perspectiva do Direito como Integridade*. Brasília: Editora UnB, 2009.

REALE, Miguel. Ato administrativo complexo – revogação e anulamento – servidor de autarquia (parecer). In: *Revista de Direito Administrativo* – volume 83, 1966, p. 397-398.

ROCHA, Daniel Machado. *A Prescrição e a Decadência nos Benefícios do Regime Geral de Previdência Social*. In: SERAU JR., Marco Aurélio & FOLMANN, Melissa (Orgs.). *Previdência Social: em busca da justiça social* – São Paulo: Ltr, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. – 5ª ed. – Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, Almiro do Couto. 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 n. 9.784/99). In: *Revista de Direito Administrativo* – Vol. 237 – Rio de Janeiro: RDA. 2004, p. 280.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. Constituição e Seguridade Social no Brasil: Recomeço e um Passo Além. In: SERAU JR., Marco Aurélio & FOLMANN, Melissa (Orgs.). *Previdência Social: em busca da justiça social* – São Paulo: Ltr, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instrução Normativa n. 55, de 24 de outubro de 2007. Disponível em [www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20090206/INT2007-055.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20090206/INT2007-055.doc). Acesso em 24 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_, Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/regimentos-internos.htm>. Acesso em 24 de junho de 2016.

VARGAS. Alberto Rodrigo Patino. Revisitando o Princípio da Legalidade sob o Paradigma Principiológico Constitucional Previdenciário. In: SERAU JR., Marco Aurélio & FOLMANN, Melissa (Orgs.). *Previdência Social: em busca da justiça social* – São Paulo: Ltr, 2015.

**ANEXO 1 – REQUERIMENTO**

Cópia do processo STJ n. [REDACTED]

EXMO. SR. MINISTRO PRESIDENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

[REDACTED] matrícula nº [REDACTED] ocupante do cargo de [REDACTED] classe [REDACTED], padrão [REDACTED], do quadro de pessoal da Secretaria deste Tribunal, no exercício do cargo/função [REDACTED] junto a (o) SECRETARIA DOS ÓRGÃOS JULGADORES (SOJ) requer a Vossa Excelência sua aposentadoria, nos termos do art. 3º, incisos I, II e III, parágrafo único, da Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005, juntando declaração de bens e CPF.

Requer, ainda, as vantagens previstas no art. 193 da Lei n. 8.112/1990 (opção), com base no Acórdão n. [REDACTED]/2005-Plenário – TCU e nas decisões prolatadas pelo Conselho de Administração nos Processos Administrativos STJ n. [REDACTED]/2003 e STJ n. [REDACTED]/2007, e nos arts. 16 e 18, § 2º, da Lei n. 11.416, de 15 de dezembro de 2006, alterada pela Lei n. 12.774, de 28 de dezembro de 2012.

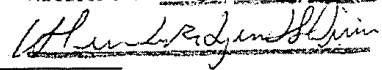
Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, [REDACTED] de [REDACTED] de [REDACTED].

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

assinatura

RECEBIDO EM [REDACTED] / [REDACTED] / [REDACTED]



Alexandra Rodrigues da Silveira  
Chefe da Seção de Recursos e Pensões  
Coordenadoria de Legislação de Pessoal  
Superior Tribunal de Justiça

Observação: Anexar cópias da declaração de imposto de renda e do documento de identidade.

**ANEXO 2 – MAPA DE TEMPO DE SERVIÇO**

Cópia do processo STJ n. [REDACTED]

*Superior Tribunal de Justiça*

NOME: [REDACTED]

Matrícula: [REDACTED]

**MAPA DE TEMPO DE SERVIÇO**

06

**FREQUÊNCIA GERAL (RESUMO)**

DEDUÇÕES					DEDUÇÕES				
ANO	FALTAS	Licenças		Tempo Líquido	ANO	FALTAS	Licenças		Tempo Líquido
		202	83				202	83	
1983				153					
1984				365					
1985				365					
1986				365					
1987				365					
1988				366					
1989				365					
1990				365					
1991				365					
1992				366					
1993				365					
1994				365					
1995				365					
1996				366					
1997				365					
1998				365					
1999				365					
2000				366					
2001				365					
2002				365					
2003				365					
2004				366					
2005				365					
2006				365					
2007				365					
2008				366					
2009				365					
2010				365					
2011				365					
2012				366					
2013				206					
<b>TOTAL:</b>				<b>10.951</b>					

**LICENÇA-PRÊMIO EM DOBRO**  
X-X-X-X-X-X-X-X-X

**TEMPO MENSALISTA**  
10.951 dias

**Art. 102, Lei nº 8.112/90**  
X-X-X-X-X-X-X-X-X

**TEMPO/SERVIÇO PÚBLICO GERAL E EMPRESA PRIV.**  
10.951 DIAS, OU SEJA,  
30 ANOS e 1 DIA.

*Superior Tribunal de Justiça*

MAPA DE TEMPO DE SERVIÇO					
<b>SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA</b>					
Processo STJ n. [REDACTED]/2013					
01	<b>IDENTIFICAÇÃO</b>				
Em atenção ao disposto do Decreto n. 84.440/80, ressalvado o disposto no seu artigo 3º, informamos:					
Nome do Servidor: [REDACTED]					
Categoria Funcional: Analista Judiciário, Área Judiciária – Oficial de Justiça Avaliador Federal, Classe C, Padrão 13					
Quadro: Permanente <span style="float: right;">Matrícula: [REDACTED]</span>					
02	<b>TEMPO DE SERVIÇO NESTE ÓRGÃO</b>				
Período					
17/2/1986 a 25/7/2013*					
<b>ANUËNIOS **</b>			<b>APOSENTADORIA</b>		
13 anos	-----	23 dias	27 anos	5 mês	16 dias
* No período de 17/2/1986 a 18/6/1989 a servidora ocupou apenas o cargo em comissão de Assessor de Ministro DAS 102.5 (CJ-3).					
** Computado até 8.3.99 (STJ 4104/2001).					
03	<b>AVERBAÇÕES ANTERIORES</b>				
Período					
1º/8/1983 a 16/2/1986					
<b>ANUËNIOS</b>			<b>APOSENTADORIA</b>		
1 anos	9 meses	19 dias	2 anos	6 meses	20 dias
04	<b>CONTAGEM DE TEMPO DOBRADO</b>				
Licença Especial não gozada					
-----					
05	<b>TOTAL GERAL DE TEMPO DE SERVIÇO</b>				
<b>ANUËNIOS</b>			<b>APOSENTADORIA</b>		
14 anos	10 meses	12 dias	30 anos	-----	06 dias

Cópia do processo STJ n. ██████████

*Superior Tribunal de Justiça*

NOME: ██████████

Matrícula: ██████████

**DETALHAMENTO DOS TEMPOS AVERBADOS**

ÓRGÃO/ENTIDADE	NATUREZA	PERÍODO	TEMPO LÍQUIDO
Escola Pan Americana da Bahia	Serviço Privado	1º/8/1983 a 2/5/1984	276 dias
Instituto Pedro Ribeiro de Administração Judiciária	Serviço Público Estadual	3/5/1984 a 16/2/1986	654 dias
Total:	-X-	-X-	930 dias

**SERVIÇOS ESPECIAIS E DE ENCARGOS RELEVANTES**

ÓRGÃO	NATUREZA SÍMBOLO	PERÍODO	TEMPO LÍQUIDO
Superior Tribunal de Justiça - STJ	Assessor de Ministro - DAS 102.5 (CJ-3)	17/2/1986 a 30/11/1994	3.209 dias
Conselho de Justiça Federal - CJF	Assessoria Especial da Presidência da CJF - DAS 102.5 (CJ-3)	17/2/1986 a 18/1/1995	3.226 dias
Superior Tribunal de Justiça - STJ	Assistente IV - FC-4	12/8/2004 a 24/4/2006	621 dias
Superior Tribunal de Justiça - STJ	Assistente IV - FC-4	25/4/2006 a 30/6/2008	798 dias
Total:	-X-	-X-	7.854 dias

Seção de Aposentadorias e Pensões, 30 de julho de 2013.

*Valéria F. Guimarães*  
 Valéria Ferraz Guimarães  
 Técnico Judiciário - Matrícula S058224

**ANEXO 3 – ENCAMINHAMENTO DA SEÇÃO DE APOSENTADORIAS E  
PENSÕES COM A DISCRIMINAÇÃO DOS PROVENTOS**

Cópia do processo STJ n. [REDACTED]

Nº do documento:	[REDACTED] 2013	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	DEMONSTRATIVO DE PROVENTOS		
Autor:	62132 - [REDACTED]		
Usuário assinator:	31261 - [REDACTED]		
Classificação PCTT:	02.06.12.01 - GESTÃO DE PESSOAS / DIREITO DO SERVIDOR / APOSENTADORIA, PENSÃO / CONCESSÃO DE APOSENTADORIA		
Data da criação:	31/07/2013 13:07:12	Data da assinatura:	31/07/2013 14:30:49



PODER JUDICIÁRIO  
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SEÇÃO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES

DESPACHO Nº [REDACTED]/2013

**Referência:** Processo STJ n. [REDACTED]/2013

**Assunto:** Concessão de Aposentadoria

**Interessada:** [REDACTED]

Senhora Coordenadora de Legislação de Pessoal,

1. Trata-se de pedido de aposentadoria, voluntária, com proventos integrais e paridade, formulado pela servidora [REDACTED], matrícula [REDACTED], nos termos à fl. [REDACTED].

2. Assim, submeto o assunto à consideração de Vossa Senhoria, propondo o encaminhamento do processo à Coordenadoria de Pagamento, para expedir quadro de proventos e respectivos vencimentos da referida senhora, da seguinte forma:

Vencimento do cargo de Analista Judiciário, classe C, padrão 13;

Gratificação Judiciária - GAJ;

Gratificação de Atividade Externa - GAE;

VPI - Lei n. 10698/2003;

Anuênios - 14%;

VPNI - 10/10 - FC.09;

Opção - CJ-3.

Cópia do processo STJ n. [REDACTED]

*Alexandre Rodrigues da Silva*

ALEXANDRE RODRIGUES DA SILVEIRA  
CHEFE DA SEÇÃO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES



## ANEXO 4 – APROVAÇÃO DAS COORDENADORIAS DO STJ

Cópia do processo STJ n. [REDACTED]

Nº do documento:	[REDACTED] 2013	Tipo do documento:	INFORMAÇÃO
Descrição:	INSTRUÇÃO SINPE		
Autor:	[REDACTED]		
Usuário assinator:	[REDACTED]		
Classificação PCTT:	02.06.12.01 - GESTÃO DE PESSOAS / DIREITO DO SERVIDOR / APOSENTADORIA, PENSÃO / CONCESSÃO DE APOSENTADORIA		
Data da criação:	02/08/2013 14:54:48	Data da assinatura:	05/08/2013 14:38:23



PODER JUDICIÁRIO  
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SEÇÃO DE PAGAMENTO DE INATIVOS E PENSIONISTAS

INFORMAÇÃO Nº [REDACTED]/2013

**Referência:** Processo STJ n. [REDACTED]/2013

**Assunto:** Aposentadoria

**Interessada:** [REDACTED]

Senhor Chefe da Seção de Pagamento de Inativos e Pensionistas,

Trata-se do processo de aposentadoria da servidora [REDACTED] matricula [REDACTED]

Em atenção à solicitação constante do Despacho SAPEN n. [REDACTED]/2013, segue anexo Quadro Demonstrativo de Proventos com vigência para o mês de agosto de 2013.

Destarte, propõe-se a restituição dos autos à Coordenadoria de Legislação de Pessoal/Seção de Aposentadorias e Pensões para prosseguimento.

*Betânia Pontes Monteiro*

BETÂNIA PONTES MONTEIRO  
TÉCNICO JUDICIÁRIO - ÁREA ADMINISTRATIVA

Cópia do processo STJ n. [REDACTED]

Nº do documento:	[REDACTED] 2013	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	ENCAMINHAMENTO SINPE-CPAG		
Autor:	[REDACTED]		
Usuário assinator:	[REDACTED]		
Classificação PCTT:	02.06.12.01 - GESTÃO DE PESSOAS / DIREITO DO SERVIDOR / APOSENTADORIA, PENSÃO / CONCESSÃO DE APOSENTADORIA		
Data da criação:	02/08/2013 14:55:20	Data da assinatura:	05/08/2013 14:42:25



PODER JUDICIÁRIO  
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SEÇÃO DE PAGAMENTO DE INATIVOS E PENSIONISTAS

DESPACHO Nº [REDACTED] 2013

05/08/2013

**Referência:** Processo STJ n. [REDACTED] 2013

**Assunto:** Aposentadoria

**Interessado:** [REDACTED]

De acordo.

À consideração do Senhor Coordenador de Pagamento.

JUVENIL RODRIGUES CRUZ  
CHEFE DA SEÇÃO DE PAGAMENTO DE INATIVOS E PENSIONISTAS

Cópia do processo STJ n. [REDACTED]

Nº do documento:	[REDACTED] 2013	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	ENCAMINHAMENTO CPAG-COLP		
Autor:	[REDACTED]		
Usuário assinator:	[REDACTED]		
Classificação PCTT:	02.06.12.01 - GESTÃO DE PESSOAS / DIREITO DO SERVIDOR / APOSENTADORIA, PENSÃO / CONCESSÃO DE APOSENTADORIA		
Data da criação:	[REDACTED] 14:55:50	Data da assinatura:	05/08/2013 14:58:28



PODER JUDICIÁRIO  
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
COORDENADORIA DE PAGAMENTO

DESPACHO Nº [REDACTED] 2013

**Referência:** Processo STJ n. [REDACTED] / 2013**Assunto:** Aposentadoria**Interessada:** [REDACTED]

De acordo.

À Coordenadoria de Legislação de Pessoal/Seção de Aposentadorias e Pensões, conforme proposto.

MARCELO DE ASSIS  
COORDENADOR DE PAGAMENTO

Cópia do processo STJ n. [REDACTED]

Nº do documento:	[REDACTED]	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	DESPACHO COLP		
Autor:	[REDACTED]		
Usuário assinator:	[REDACTED]		
Classificação PCTT:	02.06.12.01 - GESTÃO DE PESSOAS / DIREITO DO SERVIDOR / APOSENTADORIA, PENSÃO / CONCESSÃO DE APOSENTADORIA		
Data da criação:	05/08/2013 15:15:22	Data da assinatura:	05/08/2013 18:46:51



PODER JUDICIÁRIO  
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

COORDENADORIA DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

DESPACHO Nº [REDACTED]/2013  
[REDACTED]

Processo n. 7801/2013

À SAPEN.

A handwritten signature in black ink, reading 'Ana Maria da Silva Herath', written in a cursive style.

ANA MARIA DA SILVA HERATH  
COORDENADOR DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

## ANEXO 5 – PARECER DA SEÇÃO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES

Cópia do processo STJ n. [REDACTED]

Nº do documento:	[REDACTED]/2013	Tipo do documento:	INFORMAÇÃO
Descrição:	INFORMAÇÃO INICIAL		
Autor:	[REDACTED]		
Usuário assinador:	[REDACTED]		
Classificação PCTT:	02.06.12.01 - GESTÃO DE PESSOAS / DIREITO DO SERVIDOR / APOSENTADORIA, PENSÃO / CONCESSÃO DE APOSENTADORIA		
Data da criação:	07/08/2013 14:43:50	Data da assinatura:	08/08/2013 14:13:34



PODER JUDICIÁRIO  
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SEÇÃO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES

INFORMAÇÃO Nº [REDACTED]/2013

**Referência:** Processo STJ n. [REDACTED]/2013

**Assunto:** Concessão de Aposentadoria

**Interessada:** [REDACTED]

Senhor Chefe da Seção de Aposentadorias e Pensões,

1. [REDACTED], Analista Judiciário, Área Judiciária - Oficial de Justiça Avaliador Federal, classe C, padrão 13, matrícula [REDACTED], requer, à fl. 4, aposentadoria com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional n. 47/2005. Requer, também, as vantagens previstas no art. 193 da Lei n. 8.112/1990 (opção), com base no Acórdão n. 2076/2005 - Plenário - TCU e em face das decisões do Conselho de Administração deste Tribunal, prolatadas nos Processos Administrativos STJ n. 7876/2003 e STJ n. 4128/2007, e nos arts. 16 e 18, §.2º, da Lei n. 11.416/2006, alterada pela Lei n. 12.774/2012. Referido dispositivo constitucional estabelece:

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

Cópia do processo STJ n. [REDACTED]

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

2. Conforme fls. 106-110 e 123-125, a servidora conta até 25 de julho de 2013, data do seu requerimento, com 30 anos e 1 dia de contribuição para aposentadoria, 29 anos e 3 meses de efetivo exercício no serviço público, 24 anos, 1 mês e 13 dias na carreira e no cargo em que se dará a aposentadoria (fls. 103-104) e 57 anos de idade (fl. 6), preenchendo, assim, todos os requisitos do art. 3º da Emenda Constitucional n. 47/2005 (fl. 111), fazendo jus à aposentadoria nos termos requeridos.

3. No tocante à vantagem opção, o art. 193 da Lei n. 8.112/1990 dispõe:

Art. 193. O servidor que tiver exercido função de direção, chefia, assessoramento, assistência ou cargo em comissão, por período de 5 (cinco) anos consecutivos, ou 10 (dez) anos interpolados, poderá aposentar-se com a gratificação da função ou remuneração do cargo em comissão, de maior valor, desde que exercido por um período mínimo de 2 (dois) anos.

§ 1º Quando o exercício da função ou cargo em comissão de maior valor não corresponder ao período de 2 (dois) anos, será incorporada a gratificação ou remuneração da função ou cargo em comissão imediatamente inferior dentre os exercidos.

4. No processo STJ n. [REDACTED]/2007, o Conselho de Administração, acolhendo Voto do Relator, decidiu:

A matéria foi objeto de conhecimento pelo TCU, ficando decidido no acórdão 2076/2007 - Plenário que é "assegurada na aposentadoria a vantagem decorrente da opção, prevista no artigo 2º da Lei nº 8.911/94, aos servidores que, até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/90, ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade." (fls.18)

[...]

Nesse contexto, amparado pela interpretação levada a efeito pelo órgão do controle externo, inclusive porque proferida em juízo de alteração do entendimento até então adotado sobre o assunto, DEFIRO o pedido inicial para reconhecer, em favor dos servidores aposentados e que ainda vão se aposentar, no âmbito do quadro de pessoal deste Superior Tribunal de Justiça, o direito à vantagem decorrente da opção, prevista no artigo 2º da Lei nº

8.911/94, àqueles que, até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no artigo 193 da Lei 8.112/90, ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade.

5. Em outra assentada, ao examinar o Processo STJ n. [REDACTED] 2003, o Relator do feito se pronunciou nos seguintes termos:

Pela requerente, conforme faz certo a Secretaria de Gestão de Pessoas (fls. 319/320), foram preenchidos, até 18 de janeiro de 1995, os requisitos do art. 193 da Lei nº 8.112/90, já transcritos, e, portanto, amparada pela decisão do Conselho de Administração levada a efeito no processo administrativo 4128/2007, na assentada de 18 de fevereiro de 2008.

Como bem acentuado pelo pronunciamento de fls. 348/349, foram tomados como fatores preponderantes pela Coordenação de Legislação de Pessoal, da Secretaria de Gestão de Pessoas do Superior Tribunal de Justiça, julgado da 2ª Câmara do TCU (acórdão 1804/2007), onde se assinala que “para percepção da parcela “opção”, além do preenchimento dos requisitos fixados no art. 193 da Lei 8.112, de 1990 até o dia 18 de janeiro de 1995, faz-se necessário, concomitantemente, o preenchimento das exigências para obtenção da aposentadoria até a data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, haja vista a redação dada ao art. 40, §§ 2º e 3º, da Constituição da República”.

Ocorre que o eventual obstáculo à concessão da vantagem, constante do § 2º do art. 40 da CF (“Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou serviu de referência para a concessão da pensão.”) foi afastado pelo Plenário do TCU, na assentada do dia 21 de junho de 2006 – Rel. o Min. VALMIR CAMPELO, através do voto complementar àquele proferido no julgamento dos embargos de declaração (Acórdão 964/2006 - Plenário) opostos pela União ao Acórdão nº 2.076/2005 - TCU - Plenário - em face do Voto-Revisor oferecido pelo Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, diante da EC 20/98.

[...]

Ante o exposto, voto no sentido de que seja mantida a decisão do Ministro Presidente, consoante Portaria (em cópia) de fls. 321, em consonância com o julgamento adotado por este Conselho de Administração no processo administrativo [REDACTED]/2007, na assentada de 18 de fevereiro de 2008, até porque suas decisões (do Conselho de Administração) não podem ser objeto de questionamento por órgãos subordinados do Tribunal.

6. De acordo com os elementos às fls. 101-102, 107 e 125, a servidora exerceu 8 anos, 11 meses e 8 dias ininterruptos os cargos comissionados de Assessor de Ministro - DAS.102.5 (CJ-3) e de Assessor junto à Assessoria Especial da Presidência do Conselho da Justiça Federal - DAS.102.5 (CJ-3), respectivamente nos períodos de 17/2/1986 a 30/11/1994 e de 1º/12/1994 a 18/1/1995.

7. Desse modo, verifica-se que a servidora preencheu os requisitos temporais previstos no art. 193 da Lei n. 8.112/1990, estando amparada pelas Decisões do Conselho de Administração, para a incorporação da opção no cargo comissionado de Assessor de Ministro - DAS.102.5 (CJ-3).

8. Ressalte-se que a Lei n. 11.416, de 15 de dezembro de 2006, alterada pela Lei n. 12.774, de 28 de dezembro de 2012, estabelece:

Art. 2º Os Quadros de Pessoal efetivo do Poder Judiciário são compostos pelas seguintes Carreiras, constituídas pelos respectivos cargos de provimento efetivo:

I - Analista Judiciário;

II - Técnico Judiciário;

III - Auxiliar Judiciário.

[...]

Art. 4º As atribuições dos cargos serão descritas em regulamento, observado o seguinte:

[...]

§ 1º Os ocupantes do cargo de Analista Judiciário – área judiciária cujas atribuições estejam relacionadas com a execução de mandados e atos processuais de natureza externa, na forma estabelecida pela legislação processual civil, penal, trabalhista e demais leis especiais, serão enquadrados na especialidade de Oficial de Justiça Avaliador Federal.

[...]

Art. 16. Fica instituída a Gratificação de Atividade Externa - GAE, devida, exclusivamente, aos ocupantes do cargo de Analista Judiciário referidos no § 1º do art. 4º desta Lei.

§ 1º A gratificação de que trata este arquivo corresponde a 35% (trinta e cinco por cento) do vencimento básico do servidor.

[...]

Art. 18. A retribuição pelo exercício de Cargo em Comissão e Função Comissionada é a constante dos Anexos III e IV desta Lei, respectivamente.

[...]

§ 2º Ao servidor integrante das Carreiras de que trata esta Lei e ao cedido ao Poder Judiciário, investidos em Cargo em Comissão, é facultado optar pela remuneração de seu cargo efetivo ou emprego permanente, acrescida de 65% (sessenta e cinco por cento) dos valores fixados no Anexo III desta Lei.

9. Quanto a Gratificação de Atividade Externa - GAE, prevista no art. 16 da Lei n. 11.416/2006, pleiteada pela requerente à fl. 4, a sua concessão encontra respaldo no Anexo II da Portaria Conjunta n. 1/2007 - STF (fls. 88-96), que regulamentou a matéria nos seguintes termos:

Art. 1º- Regulamentar os seguintes dispositivos da Lei nº- 11.416, de 15 de dezembro de 2006, na forma dos anexos adiante especificados:



Cópia do processo STJ n. ██████████

- I - Adicional de Qualificação - Anexo I;
  - II - Gratificação de Atividade Externa - Anexo II;
  - III - Gratificação de Atividade de Segurança - Anexo III;
  - IV - Desenvolvimento na Carreira - Anexo IV.
- [...]

#### ANEXO II

##### REGULAMENTO DA GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE EXTERNA

Art. 1º- A concessão da Gratificação de Atividade Externa - GAE, devida exclusivamente ao servidor ocupante do cargo de Analista Judiciária, Execução de Mandados das carreiras do Poder Judiciário da União, observará os critérios e procedimentos estabelecidos neste ato.

[...]

Art. 4º A gratificação integrará a remuneração contributiva utilizada para cálculo dos proventos de aposentadoria, nos termos do § 3º- do art. 40 da Constituição Federal, bem como os proventos de aposentadoria e benefícios de pensão, amparados pelo art. 7º- da Emenda Constitucional n. 41, de 31 de dezembro de 2003 e no parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 6 de julho de 2005.

10. Pelo exposto, submeto o processo a Vossa Senhoria, propondo a concessão da aposentadoria à servidora ██████████ ██████████ ██████████ ██████████, no cargo de Analista Judiciário, Área Judiciária - Oficial de Justiça Avaliador Federal, classe C, padrão 13, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005, e nos arts. 16 e 18, § 2º, da Lei n. 11.416, de 15 de dezembro de 2006, alterada pela Lei n. 12.774, de 28 de dezembro de 2012, combinado com o art. 193 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.



VALERIA FERRAZ GUIMARAES  
TÉCNICO JUDICIÁRIO - ÁREA ADMINISTRATIVA

## ANEXO 6 – ENCAMINHAMENTO DO GABINETE DO DIRETOR-GERAL E PORTARIA DE INATIVAÇÃO

Cópia do processo STJ n. [REDACTED]

Ido documento:	[REDACTED]	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	ENCAMINHAMENTO À SGP		
Autor:	[REDACTED]		
Usuário assinator:	[REDACTED]		
Classificação PCTT:	02.06.12.01 - GESTÃO DE PESSOAS / DIREITO DO SERVIDOR / APOSENTADORIA, PENSÃO / CONCESSÃO DE APOSENTADORIA		
Data da criação:	20/08/2013 17:43:31	Data da assinatura:	20/08/2013 17:43:31



PODER JUDICIÁRIO  
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

GABINETE DO DIRETOR-GERAL

DESPACHO Nº [REDACTED] 2013  
[REDACTED]

Processo STJ n. [REDACTED] 2013

À SGP,

De ordem, devolvo os autos, após assinatura da portaria de aposentadoria.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ivanir Tostes', written over a faint circular stamp.

IVANIR ALVARES MARTINS TOSTES  
ASSISTENTE V

Cópia do processo STJ n. [REDACTED]

*Superior Tribunal de Justiça*

PORTARIA STJ N. [REDACTED] DE [REDACTED] DE [REDACTED] DE 2013.

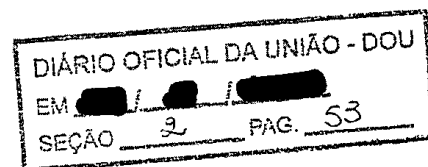
O PRESIDENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, usando a atribuição conferida pelo art. 21, XXV, do Regimento Interno e tendo em vista o que consta do Processo STJ n. 7801/2013,

**RESOLVE:**

Conceder aposentadoria à servidora [REDACTED], matrícula [REDACTED] no cargo de Analista Judiciário, Área Judiciária – Oficial de Justiça Avaliador Federal, classe C, padrão 13, do quadro de pessoal do Tribunal, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005, e nos arts. 16, e 18, § 2º, da Lei n. 11.416, de 15 de dezembro de 2006, alterada pela Lei n. 12.774, de 28 de dezembro de 2012, combinado com o art. 193 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.



Ministro FELIX FISCHER



**ANEXO 7 – ENCAMINHAMENTO PARA A INCLUSÃO DOS PROVENTOS NA  
FOLHA DE PAGAMENTO DO TRIBUNAL**

Cópia do processo STJ n. [REDACTED]

Nº do documento:	[REDACTED]	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	INCLUSÃO EM FOLHA DE PAGAMENTO		
Autor:	[REDACTED]		
Usuário assinator:	[REDACTED]		
Classificação PCTT:	02.06.12.01 - GESTÃO DE PESSOAS / DIREITO DO SERVIDOR / APOSENTADORIA, PENSÃO / CONCESSÃO DE APOSENTADORIA		
Data da criação:	[REDACTED] 10:59:03	Data da assinatura:	[REDACTED] 16:07:57



PODER JUDICIÁRIO  
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SEÇÃO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES

DESPACHO Nº [REDACTED]/2013

**Referência:** Processo STJ n. [REDACTED]/2013

**Assunto:** Concessão de Aposentadoria

**Interessada:** [REDACTED]

Senhor Chefe da Seção de Pagamento de Inativos e Pensionistas,

1. Tendo em vista a publicação da Portaria n. [REDACTED] de [REDACTED], DOU de [REDACTED] subsequente (fls. 140-141), encaminho o presente processo a Vossa Senhoria, para as providências relativas à inclusão da aposentadoria da servidora [REDACTED] matrícula [REDACTED] em folha de pagamento, na forma do demonstrativo à fl. 118.
2. Por oportuno, solicito retorno dos autos com a maior brevidade possível, tendo em vista o prazo fixado no art. 7º, I, da Instrução Normativa TCU n. 55/2007.

*Alexandre Rodrigues da Silveira*

ALEXANDRE RODRIGUES DA SILVEIRA  
CHEFE DA SEÇÃO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES