

## A Toda Prova: Natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria

*O ato de aposentadoria dos servidores públicos é considerado pelo STF como ato complexo, o qual se aperfeiçoa com o registro do ato inicial de aposentadoria (Prova do 12º concurso para provimento de cargos de juiz federal substituto de primeira instância na 2ª Região).*

Spacca

São inúmeros os precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a administração pode anular seus atos, a qualquer tempo, quando ilegais ou inconstitucionais. Outro não é o teor do Verbete 473 da Súmula da Jurisprudência da Corte: “*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*”.

Essa compreensão se dá porque, majoritariamente, considera-se que os atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões têm natureza *complexa* (STF MS 3.881). Com isso, os efeitos da decadência só se operam com o crivo daquele Órgão de controle externo (STF MS 25.072), impedindo, assim, que o artigo 54 da Lei 9.784/1999 (“*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*”) venha a ser acionado antes da publicação do registro na imprensa oficial (STF AgR-MS 30.830 e STF MS 24.781).



Atribuir-se natureza *complexa* — e não *composta* — aos atos administrativos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões influi na aplicação do referido prazo decadencial, como bem observou o procurador-geral da República em manifestação formalizada em processo submetido ao instituto da repercussão geral (STF RE 636.553). É que, segundo a doutrina tradicional, o ato complexo “*só se forma com a conjugação de vontades de órgãos diversos, ao passo em que o ato composto é formado pela vontade única de um órgão, sendo apenas ratificado por outra autoridade*” [1]. Como se vê, a distinção revela-se crucial “*para se fixar o momento da formação do ato e saber-se quando se torna inoperante e impugnável*” [2]. Sendo operante desde a concessão, a decadência passa a ter como termo inicial a publicação do ato e não o registro.

A óptica foi sufragada em julgado isolado do Superior Tribunal de Justiça: “*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*” (STJ ED-REsp 1.187.203). Segundo essa visão, a decisão da Corte de Contas possuiria natureza jurídica meramente declaratória, e não constitutiva da aposentação, reforma ou pensão (STJ AgR-REsp 1.168.805).



É dado constatar que ambas as perspectivas adotam a *teoria do órgão* de Otto Gierke<sup>[3]</sup>, segundo a qual “a ideia de representação é substituída pela noção de imputação volitiva: a atuação dos agentes públicos, que compõem os órgãos públicos, é imputada à respectiva pessoa estatal”<sup>[4]</sup>. Complexo, assim, seria o ato administrativo “formado pela manifestação de vontade que se expressa pela participação de dois ou mais órgãos, cujas exteriorizações se verificam em uma só vontade”<sup>[5]</sup>, ao passo em que o ato administrativo composto seria “aquele que se acha, a manifestação por ele expressa, unida por um vínculo funcional a outro”<sup>[6]</sup>.

Os conceitos, a toda evidência, surgem deficientes, na medida em que não revelam, com nitidez, os elementos — acidentais — que permitem distingui-los. *Complexo*, ao nosso ver, deveria ser o ato cuja eficácia submete-se a condição suspensiva, decorrente de uma manifestação necessária (quanto à formação), e unitária (no tocante ao tratamento) de outro órgão ou ente administrativo e *composto* o ato que se sujeita a condição resolutive negativa, decorrente de manifestação necessária e unitária de outro órgão ou ente administrativo.

Tomando-se os atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões como *compostos* — e não *complexos* — o termo inicial a ser considerado para o julgamento da legalidade da concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões pelo Tribunal de Contas da União dar-se-ia com a respectiva data de publicação. A visão agasalha com propriedade a segunda parte do Verbete Vinculante 3 (“Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”), tornando despicienda a mitigação do entendimento nas hipóteses em que o exercício da competência outorgada pelo artigo 71, inciso III, da Constituição Federal (“O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”) excede certo período de tempo<sup>[7]</sup>, tendo em conta a necessidade de se preservar a segurança jurídica e a razoável duração do processo (STF MS 24.268).

[1] Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 33ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 172-173.

[2] Cf. MEIRELLES, *Direito administrativo brasileiro*, pp. 172-173.

[3] Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 148.

[4] Cf. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Editora Método, 2013, p. 72.

[5] Cf. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3ª edição.



---

São Paulo: Malheiros, 2007, p. 541. Em sentido semelhante: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 18ª edição. São Paulo: Atlas, 2005, pp. 215-216; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25ª edição. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 129-130.

[6] Cf. MELLO, *Princípios gerais de direito administrativo*, p. 542.

[7] Convencionou-se que esse período médio seria de cinco anos (STF MS 25.116). O prazo não está previsto em lei. Utilizou-se como referência as previsões constantes do artigo 21, da Lei nº 4.717/1965, o já citado artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, os artigos 173, incisos I e II e 174, ambos do Código Tributário Nacional, o artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e os artigos 7º, inciso XXIX, e 183 da Constituição Federal. É contado a partir da data do ingresso do processo administrativo encaminhado pelo órgão de origem (STF MS 24.781).

### **Date Created**

10/04/2014