



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1950286 - PE (2021/0227569-9)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
R.P/ACÓRDÃO : **MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
AGRAVANTE : **MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA**
ADVOGADO : **HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES - PB021113**
AGRAVADO : **UNIÃO**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. REVISÃO DE PENSÃO POR MORTE POR ATO PRÓPRIO DA ADMINISTRAÇÃO. PRAZO DECADENCIAL PARA O EXERCÍCIO DE AUTOTUTELA. ART. 54 DA LEI N. 9.784/1999. DECADÊNCIA CONFIGURADA.

I - O art. 54 da Lei n. 9.784/1999, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, disciplinou expressamente o termo inicial da contagem do prazo decadencial quinquenal para a Administração anular os atos administrativos dos quais decorram efeitos favoráveis para os destinatários.

II - Admitir que a contagem do prazo decadencial somente se iniciaria após a manifestação do Tribunal de Contas, tornaria inócuo o limite temporal expressamente disposto na lei para o exercício do poder de autotutela do Poder Público.

III - A despeito da natureza complexa do ato, quando a revisão do benefício decorrer de iniciativa própria da pessoa jurídica que concedeu a prestação, e não em razão de decisão do Tribunal de Contas, o prazo decadencial deve atender ao regramento do art. 54 da Lei n. 9.784/1999

IV - Reconhecimento da decadência do direito de a Administração rever a pensão por morte instituída em favor da autora.

V - Agravo interno provido.

ACÓRDÃO

Prosseguindo o julgamento, a Primeira Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, deu provimento ao agravo interno, para reconhecer a decadência, nos termos do voto da Sra. Ministra Regina Helena Costa, que lavrará o acórdão.

Votaram com a Sra. Ministra Regina Helena Costa os Srs. Ministros Gurgel de Faria (voto-vista) e Paulo Sérgio Domingues (Presidente).

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília, 25 de abril de 2024.

REGINA HELENA COSTA
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt nos EDcl no REsp 1.950.286 / PE
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2021/0227569-9

Número de Origem:
08013084620134058200 8013084620134058200

Sessão Virtual de 07/02/2023 a 13/02/2023

Relator do AgInt nos EDcl

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Presidente da Sessão

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA
ADVOGADO : HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES - PB021113
RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
SERVIDOR PÚBLICO CIVIL - PENSÃO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA
ADVOGADO : HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES - PB021113
AGRAVADO : UNIÃO

TERMO

O presente feito foi retirado de pauta em 14/02/2023.

Brasília, 14 de fevereiro de 2023



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1950286 - PE (2021/0227569-9)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : **MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA**
ADVOGADO : **HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES - PB021113**
AGRAVADO : **UNIÃO**

VOTO VENCIDO

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. PENSÃO POR MORTE. REVISÃO REALIZADA DENTRO DO PRAZO DE CINCO ANOS CONTADOS DE SEU REGISTRO PELO TCU. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. NÃO OCORRÊNCIA.

1. A jurisprudência desta Corte, alinhando-se ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, assentou que "o ato de aposentadoria consubstancia ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração' (STF, MS 25.072/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 7/2/2007)" (**AgRg no AgRg no REsp n. 1.156.093/SC**, relator Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, DJe de 4/10/2010).

2. Ao julgar, em regime de repercussão geral, o Tema 445, a Excelsa Corte estabeleceu que, "[em] atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas" (**RE n. 636.553/RS**, relator Ministro GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, DJe de 25/5/2020).

3. No caso concreto, o registro tácito da questionada pensão por morte, junto ao TCU, consumou-se em 2012, de sorte que a revisão do ato de concessão do aludido benefício, em 2013, deu-se dentro do prazo de cinco anos, como previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. Logo, não há falar em decadência administrativa.

4. Agravo interno desprovido.

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de agravo interno interposto por **MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA** contra decisão de minha lavra, que conheceu parcialmente de seu recurso especial e, nessa extensão, negou-lhe provimento.

Tira-se dos autos que a ora agravante – pensionista da UNIÃO desde o falecimento de seu marido, que era policial rodoviário federal, cujo óbito ocorreu em 8/11/2006 – ajuizou a subjacente ação ordinária, postulando o seguinte: (a) a necessidade da presença de um de seus filhos na relação jurídico-processual, como litisconsorte passivo necessário, eis que seria responsável pela repetição do indébito buscado pela ré; (b) o reconhecimento, tanto da decadência do direito de a Administração rever de ofício o ato concessório de seu benefício de pensão por morte – instituída em decorrência do falecimento de seu marido, policial rodoviário federal –, quanto da prescrição quinquenal de eventuais créditos fazendários em seu desfavor; (c) a anulação do procedimento administrativo levado a cabo pela ré para revisão de seu benefício, por inobservância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório; (d) o reconhecimento de que a pretensão da União, em ver devolvidas as parcelas da pensão percebidas pela autora em valores alegadamente superiores aos devidos, não encontra guarida no entendimento jurisprudencial pátrio, ante a nítida boa-fé da promovente quando de seu recebimento.

Após rejeitar a preliminar de litisconsórcio passivo necessário, afastar a prejudicial de decadência administrativa e acolher a de prescrição quinquenal relativa às parcelas recebidas antes de 14/8/2008, o Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido inicial, a fim de declarar "*indevida a cobrança dos valores pagos a maior à autora, a título de pensão por morte, até 08.07.2013*" (fl. 762).

A sentença foi parcialmente reformada pelo Tribunal de origem, nos termos da ementa que segue (fls. 931/932):

ADMINISTRATIVO. PENSÃO POR MORTE DE SERVIDOR. REVISÃO. AMPLA DEFESA. DECADÊNCIA. DEVOLUÇÃO DAS PARCELAS RECEBIDAS A MAIOR.

I. Mércia Maria de Farias Cardoso Moura ajuizou ação ordinária contra a União objetivando a anulação de ato administrativo de revisão de sua pensão por morte de seu marido. Alega ter havido violação ao princípio da ampla defesa, decadência do direito de proceder à revisão e, ausência do dever de devolver os valores recebidos de boa-fé.

II. Deferida a tutela antecipada suspendendo a reposição ao erário e a redução do valor da Pensão por Morte, a que alude o Ofício nº 842/2013/GAB/14ª Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal.

III. O MM Juiz "a quo" julgou parcialmente procedente o pedido para declarar indevida a cobrança de valores pagos a maior à autora, a título de pensão por morte, até 08.07.2013. Condenou a União e a parte autora ao pagamento dos honorários advocatícios, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos termos

do art. 85, §§2º e 8º, do CPC/2015, considerando em especial a pequena complexidade da causa.

IV. Inconformada, apelou a parte autora, reiterando o alegado na inicial.

V. Apela, também, a União, alegando que deve ser reformada a sentença na parte que assegurou à autora o direito de não devolver as parcelas anteriores à 08.07.2013. Pede, ainda, reforma da sentença quanto aos honorários advocatícios, afastando a sucumbência recíproca.

VI. Inicialmente, saliente-se que não se configura, no caso, cerceamento de defesa, pois analisando os documentos Id. n.ºs 150074 e 150017, verifica-se que a autora exerceu seu direito à defesa, apresentando, inclusive, recurso administrativo.

VII. No tocante à decadência, o STF entende que o TCU tem o prazo de cinco anos para homologar as aposentadorias. Após esse prazo os benefícios serão considerados homologados. A partir dessa data, começa a contar o prazo decadencial de cinco anos para a Administração revisar os seus atos.

VIII. No caso dos autos, a pensão da autora foi concedida em 2006 e não foi enviada ao TCU. Realizada a revisão em 2013, não há que se falar em decadência.

IX. Quanto à devolução dos valores recebidos a maior, a jurisprudência entende que não devem ser devolvidas as parcelas pagas em razão de erro da Administração, ou seja errônea interpretação ou má aplicação da lei.

X. Portanto, não devem ser devolvidas as prestações recebidas até 2013, ocasião em que a Administração corrigiu o seu ato.

XI. Com relação às parcelas recebidas após 2013, em virtude de antecipação de tutela, também é pacífico o entendimento no sentido de que o valor pago por força de decisão liminar, posteriormente revogada, deve ser devolvido.

XII. Desse forma, devem ser devolvidas as parcelas recebidas após o deferimento da antecipação de tutela.

XIII. No que diz respeito à verba honorária, esta Segunda Turma pontua entendimento majoritário no sentido de prestigiar o princípio da vedação da surpresa, segundo o qual não podem as partes ser submetidas a um novo regime processual financeiramente oneroso, ao meio de uma lide que ainda se desenvolve. E nessa linha, há que ser aplicada a disciplina do CPC de 1973, que não proibia a fixação de honorários em quantia certa e também não previa honorários advocatícios recursais. Ressalvado o ponto de vista do Relator que entende ser cabível a fixação dos honorários advocatícios recursais, se a sentença foi prolatada na vigência do CPC/2015, nos termos do REsp n.º 1.636.124/AL, de Relatoria do Ministro Herman Benjamin, julg. em 06/12/2016, DJe 27.04.2017.

XIV. Determinada a sucumbência recíproca, nos termos do CPC de 1973.

XV. Apelações e remessa oficial parcialmente providas para determinar a sucumbência recíproca, nos termos do CPC de 1973.

Opostos sucessivos embargos de declaração pela parte autora, ora agravante, foram rejeitados os primeiros (fls. 977/980) e parcialmente acolhidos os segundos (fls. 1.019/1.021), sem efeitos modificativos.

No recurso especial, dentre outras questões, a autora aduziu ofensa ao art. 54 da Lei n. 9.784/1999, ao argumento de que houve a decadência do direito de a Administração proceder à revisão de valores da pensão por morte, nos seguintes termos (fls. 1.035/1.036):

Escapou à percepção do TRF o importante fato de que a suposta ilegalidade apontada pela União NÃO TERIA NASCIDO NA PENSÃO, mas já estaria presente nos vencimentos percebidos pelo instituidor da pensão, Sr. Flávio Cardoso Lopes de Moura, ainda em vida.

A fim de simplificar o argumento, tome-se a fatídica data de 08.11.2006, em que, incontroversa e infelizmente, o instituidor da pensão faleceu. Ora, se, em novembro de 2006, já havia ilegalidade ou majoração indevida nos

vencimentos do servidor, então, o direito da Administração de rever os próprios atos já teria decaído, há muito, em 08.07.2013, data em que a apelante tomou ciência do processo administrativo que se propunha a reduzir sua pensão. A propósito, tal data está indicada no trecho supracitado, demonstrando a desnecessidade de revolvimento da matéria probatória.

Reitera-se: se a ilegalidade já estava presente nos vencimentos que, em vida, o instituidor da pensão recebia, então, a contagem do prazo decadencial não se refere ao registro da pensão da autora no TCU, pois não é a pensão por morte que traz a ilegalidade, mas os próprios vencimentos de que ela se originou. É importante lembrar que o Superior Tribunal de Justiça já entendeu que a pensão é regida pela lei da data em que ela se originou, conforme decisão da Sexta Turma:

ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO ESTATUTÁRIA POR MORTE. FILHA SOLTEIRA. LEI 7.672/1982 DO RIO GRANDE DO SUL. REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO. OFENSA À COISA JULGADA E DECADÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. 1 - Não se mostra possível reconhecer ofensa à coisa julgada, na medida em que o presente mandado de segurança busca ver reconhecida a ilegalidade do ato que cancelou o pagamento da pensão percebida pelas impetrantes, enquanto a anterior ação revisional foi proposta com o objetivo de assegurar que o benefício correspondesse à integralidade dos vencimentos recebidos pelo servidor falecido. 2 - A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça acabou por assentar a compreensão de que, até a edição da Lei nº 9.784/1999, a Administração poderia rever os seus atos a qualquer tempo (MS nº 9.112/DF, Relatora a Ministra Eliana Calmon, DJU de 14.11.2005). 3 - "Em se pretendendo atribuir à Lei nº 9.784/1999 aplicação subsidiária no âmbito estadual, eis que não tem eficácia própria relativamente aos entes federados diversos da União, não há como atribuir-lhe incidência retroativa, de modo a impor, para os atos praticados antes de sua entrada em vigor, o prazo quinquenal com termo inicial na data do ato." (REsp nº 646.107/RS, Relator o Ministro Hamilton Carvalhido, DJU de 14/3/2005). 4 - A concessão de pensão por morte é regida pela lei em vigor na data do falecimento do instituidor do benefício, que constitui o seu fato gerador. 5 - O artigo 73 da Lei nº 7.672/1982, regra de exceção, deve ser interpretado restritivamente, alcançando, apenas, as filhas solteiras que tenham atingido a maioria até o início da vigência do aludido diploma legal. 5. Recurso a que se nega provimento. (RMS 14.964/RS, Rel. Ministro PAULO GALLOTTI, SEXTA TURMA, julgado em 09/12/2008, DJe 25/05/2009)

O precedente citado também é interessante, para lembrar que, se a ilegalidade nasceu já nos vencimentos percebidos, em vida, pelo instituidor da pensão, Flávio Cardoso Lopes de Moura, é certo que a União tinha até 31.01.2004, para reduzir a pensão por morte, pois o prazo decadencial nasceu com a entrada em vigor da Lei Federal nº 9.784/1999, em 01.02.1999. Como o instituidor da pensão faleceu em 08.11.2006, sem que a União tivesse procedido à revisão da pensão, é certo que já se tinha efetuado a decadência. Em suma, o poder-dever de autotutela da União já poderia ter sido exercido, quando o instituidor da pensão vivia. Não pode a União ser beneficiada com sua própria inércia, se, apenas durante o recebimento da pensão pela autora, décadas depois dos cálculos que beneficiaram, em vida, o instituidor da pensão, a Administração percebeu a suposta ilegalidade nos cálculos.

Referida tese, na monocrática ora agravada, foi afastada pelos seguintes fundamentos (fls. 1.139/1.148):

[;..]
É O RELATÓRIO. PASSO À FUNDAMENTAÇÃO.

[...]

O Tribunal de origem afastou a tese de decadência administrativa nos seguintes termos, "in verbis" (fl. 930):

No tocante à decadência, o STF entende que o TCU tem o prazo de cinco anos para homologar as aposentadorias. Após esse prazo os benefícios serão considerados homologados. A partir dessa data, começa a contar o prazo decadencial de cinco anos para a Administração revisar os seus atos.

No caso dos autos, a pensão da autora foi concedida em 2006 e não foi enviada ao TCU. Realizada a revisão em 2013, não há que se falar em decadência.

Vê-se, portanto, que se adotou no acórdão recorrido fundamento que está em harmonia com a jurisprudência deste Superior Tribunal. Senão vejamos, "mutatis mutandi":

PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. REVISÃO. PROVIMENTO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. CONFIGURAÇÃO. TEMA N. 445 DO STF. ACÓRDÃO ALINHADO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

I - Trata-se, na origem, de mandado de segurança impetrado por Maria Geralda Neta contra o Diretor-Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal ? IPREV e o Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal objetivando restabelecer os valores recebidos por pensão por morte do seu cônjuge. No Tribunal "a quo", denegou-se a segurança. Nesta Corte, não se conheceu do recurso ordinário.

II - A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que se deve reconhecer a decadência administrativa a alcançar a possibilidade de revisão do ato, prestigiando-se o Tema 445 do STF, uma vez que, quando a decisão do TCDF determinou ao IPREV a redução da pensão por morte, lapso superior a cinco anos já havia transcorrido do julgado da ilegalidade da aposentadoria.

III - Como bem registrado no parecer ministerial, cujos fundamentos adoto: "[...] é forçoso reconhecer que se operou a decadência para revisar o ato de aposentadoria, nos termos do Tema nº 445/STF e, não sendo possível à Administração modificar esse ato, a pensão por morte deve ser mantida no patamar em que foi concedida, com base nas normas em vigor à data do óbito. [...] De maneira que a pensionista tem direito líquido e certo de manter o valor do benefício concedido em 25/05/2009, em virtude da decadência para revisar a aposentadoria do instituidor, ficando prejudicado o exame das demais alegações. (fls. 829-830)". Nesse sentido: (RMS 64.273/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 23/3/2021, DJe 29/3/2021 e EDcl no AREsp 1.658.592/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/12/2020, DJe 18/12/2020.)

IV - Agravo interno improvido.

(AgInt no RMS 65.370/DF, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe 15/12/2021)

De fato, cuidando-se de revisão administrativa da pensão por morte deferida à ora recorrente - momento em que se estabeleceu o vínculo jurídico entre esta e a Administração Pública, que não se confunde com aquele anteriormente existente com o falecido servidor -, apresenta-se irrelevante para o deslinde da controvérsia questionar-se eventual irregularidade na remuneração que era paga quando ainda vivo o de cujus.

Logo, não procede a tese de afronta ao art. 54 da Lei .784/1999.

[...]

Opostos embargos de declaração pela autora, foram rejeitados (fls.

1.178/1.182).

No presente agravo interno, insiste a parte agravante na tese de afronta ao art. 54 da Lei n. 9.784/1999.

Para tanto, sustenta que não foi devidamente examinada a questão trazida aos autos nos aludidos aclaratórios, no sentido de que, no ano de 2021, o Tribunal de Contas da União "*reconheceu a decadência quanto à revisão da pensão da agravante, porque ocorrera o registro tácito da pensão em 13/06/2012, cinco anos após a chegada ao TCU do ato de instituição da pensão. O acórdão do TCU constitui fato novo e expressamente esclarece a data de chegada da pensão ao TCU e a data em que se consumou a decadência*" (fl. 1.187).

Aduz, também, existir tautologia na decisão que rejeitou seus embargos de declaração, "*à medida que um 'fato' só pode ser 'novo' se for trazido após o julgamento, isto é, após a apreciação do recurso*" (fl. 1.188). Acrescenta, outrossim (fl. 1.189):

14. [...] a manutenção da decisão agravada implicaria negativa de vigência ao artigo 1.022, II, do CPC, à medida que a omissão tratada nos embargos de declaração, segundo o CPC, refere-se a qualquer ponto ou questão trazido pela parte. Assim, se o artigo 493 do CPC permite a veiculação de fato novo, caberia ao Relator manifestar-se sobre ele; não o fazendo, negou vigência também a esse dispositivo, sem fundamentar especificamente tal procedimento.

Defende, ainda, inexistir preclusão a respeito do fato novo aduzido, na medida em que "*o fato novo só se tornou conhecido e disponível à agravante, após a interposição do recurso especial*" (fl. 1.189), sendo certo que "*os embargos de declaração, em 13/04/2022, foram a primeira vez em que a parte teve a oportunidade de falar nos autos DESDE A OCORRÊNCIA DO FATO NOVO, em 08/06/2021*" (fl. 1.190).

Nessa toada, assevera que (fls. 1.190/1.191):

22. De fato, enquanto o Relator entende que a parte poderia – ou deveria – ter trazido o fato novo anteriormente, observa-se que o artigo 493 do CPC não menciona qualquer prazo para a veiculação do fato novo, falando apenas que o fato deve surgir “depois da propositura da ação” – e é incontroverso que isso aconteceu, já que a demanda foi proposta em 2013, o recurso especial foi interposto em 2019, e o julgamento do TCU ocorreu em 2021.

23. Assim, deve-se realizar uma interpretação razoável do artigo 493 do CPC e lembrar que as decisões monocráticas não são incluídas em pauta de julgamento, constituindo verdadeira surpresa à parte.

24. Isso ocorre porque, em nenhum momento antes de 08/04/2022, a parte recebeu qualquer indicação de que a decisão monocrática seria adotada nessa data. Não se pode impor à parte o ônus de adivinhar a data de julgamento monocrático, sob pena de violação aos artigos 9º e 10 do CPC, que vedam a decisão-surpresa.

25. A parte somente tomou conhecimento do julgamento do recurso especial, quando ele já havia sido rejeitado monocraticamente. Assim, é plenamente cabível tratar do fato novo logo após a publicação da decisão monocrática.

26. Destaca-se que todos os precedentes citados pelo Relator, na página 04 da decisão agravada, mencionam que houve intimação da parte para falar nos

autos e o posterior silêncio da parte. Trata-se, assim, de hipóteses distintas, não servindo sequer como orientação para o presente julgado, sob pena de nulidade (CPC, art. 489, § 1º, V).

27. Reitera-se: se a agravante, tendo conhecimento do fato novo, fosse intimada previamente da data do julgamento do recurso especial, a decisão agravada estaria correta, pois caberia à parte deixar os autos preparados para a apreciação do recurso (CPC, art. 6º). Contudo, no caso concreto, não havia como exigir da agravante a manifestação em uma data ou em um prazo específicos, pois a agravante não foi intimada de qualquer ato minimamente tendente a esclarecer a data de julgamento monocrático.

Especificamente no tocante à tese de decadência administrativa, salienta que, por se tratar de matéria de ordem pública, deve ser ela examinada por esta Corte, mormente considerando-se que "*há agora o fato novo, consistente em decisão do TCU – que é documento público e constitui prova documental suficiente (CPC, art. 405) – atestando que houve sim a chegada, ao TCU, do ato de concessão da pensão, para julgamento de sua legalidade, na data de 13/06/2007; tanto é assim que, em 13/06/2012, cinco anos depois da chegada ao TCU, houve o registro tácito da pensão*" (fl. 1.192).

Por fim, solicita a reconsideração ou a reforma do decisum agravado.

Sem impugnação (fl. 1.200).

É O RELATÓRIO.

O presente agravo interno não merece prosperar.

Com efeito, é **antiga** a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que **os atos administrativos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão ostentam natureza complexa**, de sorte que **apenas se perfectibilizam após a manifestação do Tribunal de Contas da União (TCU)**.

Via de consequência, em relação a tais atos de natureza complexa, o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 ("**Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.**") **somente terá início após a manifestação do Tribunal de Contas.**

A propósito, cito os seguintes julgados da Excelsa Corte:

- Mandado de segurança. Aposentadoria de servidor público. Anulação, antes do seu registro no Tribunal de Contas.

II - Tratando-se de ato complexo, sujeito a registro no Tribunal de Contas, poderia seu firmatário anulá-lo, porque ilegal, nos termos da Súmula nº 473.

III - Se assim poderia fazê-lo, mesmo sem o advento do Decreto-lei nº 628/1969, descabe sua argüição, justificando o indeferimento do mandamus, antes que o seu não conhecimento. Indeferimento. Votos vencidos.

(MS 19.861, relator(a) p/ acórdão Ministro THOMPSON FLORES, TRIBUNAL PLENO, DJ de 9/7/1971.) - Grifo nosso

APOSENTADORIA - ATO ADMINISTRATIVO DO CONSELHO DA

MAGISTRATURA - NATUREZA - COISA JULGADA ADMINISTRATIVA - INEXISTÊNCIA. O ato de aposentadoria exsurge complexo, somente se aperfeiçoando com o registro perante a Corte de Contas. Insubsistência de decisão judicial na qual assentada, como óbice ao exame da legalidade, a coisa julgada administrativa.

(RE 195.861, relator Ministro MARCO AURÉLIO, SEGUNDA TURMA, DJ de 17/10/1997.) - Grifo nosso

MANDADO DE SEGURANÇA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. INOCORRÊNCIA. CUMULAÇÃO DE PROVENTOS DA RESERVA MILITAR COM OS DE APOSENTADORIA EM CARGO CIVIL ANTES DA EC 20/98. POSSIBILIDADE. ART. 11 DA EC 20/98. PAGAMENTO DE PARCELAS ATRASADAS. IMPOSSIBILIDADE. ART. 1º DA LEI N. 5.021/66.

1. O ato de aposentadoria configura ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração.

2. O art. 93, § 9º, da Constituição do Brasil de 1967, na redação da EC 1/69, bem como a Constituição de 1988, antes da EC 20/98, não obstavam o retorno do militar reformado ao serviço público e a posterior aposentadoria no cargo civil, acumulando os respectivos proventos. Precedentes [MS n. 24.997 e MS n. 25.015, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ 01.04.05; e MS n. 24.958, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 01.04.05].

3. Reformado o militar instituidor da pensão sob a Constituição de 1967 e aposentado como servidor civil na vigência da Constituição de 1988, antes da edição da EC 20/98, não há falar-se em acumulação de proventos do art. 40 da CB/88, vedada pelo art. 11 da EC n. 20/98, mas a percepção de provento civil [art. 40 CB/88] cumulado com provento militar [art. 42 CB/88], situação não abrangida pela proibição da emenda.

4. Impossibilidade de pagamento das parcelas atrasadas decorrentes do período em que a impetrante permaneceu excluída da folha de pagamento [art. 1º da Lei n. 5.021/66]. O pagamento de vencimentos assegurados por sentença concessiva de mandado de segurança a servidor público será efetuado somente quanto às prestações que venceram a contar da data do ajuizamento da inicial.

5. Segurança concedida.

(MS 25.113, relator Ministro EROS GRAU, TRIBUNAL PLENO, DJ 6/5/2005.) - Grifo nosso

I. Mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Pensão temporária (L. 8.112/90, art. 217, inciso II, alínea 'b'): suspensão liminar: presença dos seus pressupostos.

1. Ato do Tribunal de Contas da União que, liminarmente, determinou a suspensão de quaisquer pagamentos decorrentes de pensão temporária instituída em favor de menor cuja guarda fora confiada ao servidor falecido, seu avô.

2. Caracterização do periculum in mora, dada a necessidade de prevenir lesão ao Erário e garantir a eficácia de eventual decisão futura, diante de grave suspeita de vícios na sua concessão e, principalmente, quando a sua retirada não significa o desamparo de pretenso titular.

3. Plausibilidade da tese que exige a comprovação da dependência econômica para recebimento da pensão temporária prevista na letra b do inciso II do art. 217 da L. 8.112/90, tendo em vista que, no caso, à vista da capacidade econômica dos pais do beneficiário, apurada pela equipe de auditoria, não se pode inferir que a dependência econômica tenha sido a única causa para a concessão da guarda do requerente aos avós.

II. Mandado de segurança: alegação improcedente de prejuízo. Indiferente para a continuidade do processo a perda do benefício pelo impetrante por ter atingido a idade limite de vinte e um anos: dada a confirmação, em decisão de mérito, do entendimento do TCU manifestado na cautelar - objeto desta impetração - mantém-se o interesse do requerente no julgamento do mérito do mandado de segurança, já que, se concedida a ordem, estaria ele resguardado de devolver os valores recebidos desde a decisão impugnada.

III. Contraditório, ampla defesa e devido processo legal: exigência afastada nos casos em que o Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo que lhe atribui a Constituição (art. 71, III), aprecia a legalidade da concessão de aposentadoria ou pensão, só após o que se aperfeiçoa o ato complexo, dotando-o de definitividade administrativa.

IV. Tribunal de Contas da União: controle externo: não consumação de decadência administrativa, por não se aplicar o prazo previsto no art. 54 da L. 9.784/99, dado o não aperfeiçoamento do ato complexo de concessão.

(MS 25.409, relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, TRIBUNAL PLENO, DJe de 17/5/2007.) - Grifo nosso

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROVENTOS. APOSENTADORIA. REGISTRO. ACÓRDÃO DO TCU QUE DETERMINOU A IMEDIATA INTERRUPTÃO DO PAGAMENTO DA URP DE FEVEREIRO DE 1989 (26,05%). NATUREZA DE ANTECIPAÇÃO SALARIAL. PREVISÃO LEGAL. DECISÃO JUDICIAL. ALCANCE. PRAZO DECADENCIAL. ARTIGO 54 DA LEI Nº 9.784/99. INAPLICABILIDADE. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA À CORTE DE CONTAS. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. ALEGADA OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA, COISA JULGADA, SEGURANÇA JURÍDICA E IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. INOCORRÊNCIA. PLANOS ECONÔMICOS. REAJUSTES SALARIAIS. VANTAGEM SALARIAL RECONHECIDA POR DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. REMUNERAÇÃO. ALCANCE. INEXISTÊNCIA DE OFENSA A DIREITO ADQUIRIDO. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO À COISA JULGADA. SEGURANÇA DENEGADA.

1. O processo de registro de aposentadoria, desde que não tenha transcorrido período de tempo superior a cinco anos entre o início do processo no TCU e o indeferimento do registro, não impõe o contraditório nesse lapso de tempo, nos termos da Súmula Vinculante nº 03 do Supremo Tribunal Federal, verbis: “Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”.

2. A decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99 não se consuma no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União – que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (CRFB/88, art. 71, III) -, porquanto o respectivo ato de aposentação é juridicamente complexo, que se aperfeiçoa com o registro na Corte de Contas. Precedentes: MS 30916, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe 08.06.2012; MS 25525, Rel. Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 19.03.2010; MS 25697, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 12.03.2010.

3. As URPs – Unidade de Referência de Preço - foram previstas visando a repor o poder aquisitivo de salários e vencimentos até a data-base da categoria, quando verificado o acerto de contas; entendimento sumulado pelo egrégio Tribunal Superior do Trabalho, verbis: “Súmula 322: Os reajustes salariais decorrentes dos chamados “Gatilhos” e URPs, previstos legalmente como antecipação, são devidos tão-somente até a data-base de cada categoria.”

4. A alteração por lei do regramento anterior da composição da remuneração do agente público, assegura-se-lhes somente a irredutibilidade da soma total antes recebida, assim concebido: os vencimentos e proventos constitucionais e legais. Precedentes: RE 563.965/RN-RG, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 20.03.2009; MS 24.784, Rel. Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJe 25.06.2004; RE 185255, Rel. Ministro Sydney Sanches, Primeira Turma, DJ 19.09.1997.

5. A boa-fé na percepção de parte imotivada de vencimentos, reconhecido no acórdão do TCU, conjura o dever de devolução.

6. A garantia fundamental da coisa julgada (CRFB/88, art. 5º, XXXVI) não resta violada nas hipóteses em que ocorrerem modificações no contexto fático-

jurídico em que produzida - como as inúmeras leis que reestruturam as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União e fixam novos regimes jurídicos de remuneração.

7. In casu, restou demonstrado nos autos a improcedência do pedido de continuidade do pagamento da URP, tendo em vista, sobretudo, os reajustes salariais advindos após à sua concessão, com destaque ao aumento salarial provocado pela reestruturação de carreira dos docentes em universidades federais - verbi gratia, Lei nº 11.784/2008 -, que vieram a incorporar o valor que era pago em separado a título de antecipação salarial.

8. Segurança denegada.

(MS 31.642, relator Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe de 22/9/2014.) - Grifo nosso

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PERCENTUAL DE 26,06% (PLANO BRESSER). VIOLAÇÃO À COISA JULGADA E À SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES. INEXISTÊNCIA. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/1999. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. NÃO CONFIGURAÇÃO.

1. Nos termos da jurisprudência recentemente delineada, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, a eficácia temporal da sentença permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos que lhe deram suporte.

2. O ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão é complexo e, portanto, aperfeiçoa-se somente após a sua apreciação pela Corte de Contas.

3. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental a que se nega provimento.

(MS 25.967 ED, relator Ministro EDSON FACHIN, PRIMEIRA TURMA, DJe de 8/8/2016.) - Grifo nosso

De igual modo, é essa a compreensão desta Corte Superior, como se extrai das ementas abaixo:

ADMINISTRATIVO. PENSÃO. REVISÃO. ATO COMPLEXO QUE SE PERFECTIBILIZA COM A MANIFESTAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA. DECISÃO RECORRIDA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ.

1. Cuida-se, na origem, de ação ordinária por meio da qual a recorrente pleiteava o restabelecimento da pensão que recebia em decorrência da morte de sua avó, servidora pública federal. Em primeira instância, o pedido foi julgado improcedente, decisão essa confirmada pelo Tribunal de origem, ao argumento de que o prazo decadencial para a Administração rever os atos concessivos de pensão somente inicia após a respectiva apreciação pelo Tribunal de contas da União - TCU.

2. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que o ato de concessão de pensão é um ato complexo, que somente se perfectibiliza com o seu exame pelo Tribunal de Contas, após o qual inicia o prazo decadencial para a Administração revisar os seus atos.

3. A decisão recorrida formou-se no mesmo sentido da jurisprudência que é esposada nesta Corte Superior de Justiça, aplicando-se, desse modo, o enunciado da Súmula 83/STJ.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1.213.028/CE, relator Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/8/2012.) - Grifo nosso

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PENSÃO POR MORTE. REVISÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ATO COMPLEXO. DECADÊNCIA AFASTADA. PRECEDENTES DO STJ.

1. A concessão de aposentadoria/pensão é ato complexo, razão pela qual descabe falar em prazo decadencial para a Administração revisá-lo antes da

manifestação do Tribunal de Contas. Precedentes do STJ e do STF (AgRg no REsp 1467452/SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/02/2015, DJe 12/02/2015).

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1.494.956/SC, relator Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 3/9/2015.) - Grifo nosso

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. PENSÃO POR MORTE. REVISÃO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. NÃO OCORRÊNCIA. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. PREQUESTIONAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno contra decisão monocrática que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/73.

II. O STJ e o STF firmaram o entendimento segundo o qual a decadência, prevista no art. 54 da Lei 9.784/99, não se consuma no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro, pelo Tribunal de Contas da União, uma vez que se tratam de atos juridicamente complexos, cujo aperfeiçoamento somente ocorre após seu registro, pela Corte de Contas. Precedentes: STF, MS 31.642/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe de 22/9/2014; STJ, AgRg no REsp 1.204.996/SC, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/02/2015; STJ, AgRg no REsp 1.494.956/SC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 03/09/2015.

III. Na forma da jurisprudência, "não compete a este eg. STJ se manifestar explicitamente sobre dispositivos constitucionais, ainda que para fins de prequestionamento" (STJ, AgInt no REsp 1622131/SC, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, DJe de 21/10/2016). Nesse mesmo sentido: STJ, AgInt no REsp 1.547.436/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/10/2016.

IV. Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 1.604.506/SC, relatora Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 8/3/2017.) - Grifo nosso

ADMINISTRATIVO. PENSÃO. DECADÊNCIA. INEXISTÊNCIA. REVISÃO DE PENSÃO. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS.

I - A decadência do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 não se consuma no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o julgamento de sua legalidade pela Corte de Contas, vez que o ato de concessão da aposentadoria é juridicamente complexo, que se aperfeiçoa apenas com o registro na Corte de Contas.

II - Na hipótese, trata-se de revisão de pensão por morte derivada de aposentadoria de servidor integrante dos quadros da FUNASA, realizada pela Controladoria-Geral da União, que constatou o pagamento dos reajustes da referida pensão em desacordo com o preconizado pela EC nº 41/03.

III - Desse modo, enquanto não perfectibilizado o ato de aposentadoria pelo julgamento de sua concessão pelo Tribunal de Contas, não há que se falar em decadência. Neste sentido: AgInt nos EDcl no REsp 1624449/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/03/2018, DJe 27/03/2018; AgInt no REsp 1648871/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/12/2017, DJe 13/12/2017.

IV - Correta, portanto, a decisão recorrida que deu provimento ao recurso especial.

V - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 1.737.238/RS, relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/9/2018.) - Grifo nosso

Sobreleva notar que referida premissa jurídica não foi modificada pelo

Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do **RE 636.553**, realizado sob a **sistemática de repercussão geral (Tema n. 445)**, em que se discutiu a "Incidência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 para a Administração anular ato de concessão de aposentadoria".

Com efeito, nesse precedente, **uma vez mais**, o STF reiterou a compreensão no sentido de que os **atos administrativos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão revelam natureza complexa**, razão pela qual o **prazo decadencial** do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 **somente se inicia com a perfectibilização de tais atos, após a manifestação do Tribunal de Contas da União.**

Veja-se, por oportuno, o seguinte trecho do voto condutor do mencionado precedente, da lavra do em. Ministro GILMAR MENDES, *in litteris*:

[...]

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

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

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

[...]

Segundo o entendimento do Ministro Edson Fachin, “o ato do TCU não pode ser classificado como uma vontade autônoma integrante do ato de concessão de aposentadoria, mas, sim, como um ato de controle realizado a posteriori, no que respeita ao reconhecimento da legalidade e suficiência para fins de registro e composição da regularidade das contas do órgão pagador”.

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

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

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

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

Por esse motivo, após a edição da Lei 9.784/1999, firmou-se o entendimento

de que seu art. 54 não poderia ser aplicado durante o período entre a publicação do ato de aposentadoria pelo órgão de origem e a apreciação da sua legalidade pelo TCU, haja vista ainda inexistir ato acabado.

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

[...]

De fato, a partir da reiteração da premissa segundo a qual o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 não se inicia até a final manifestação do Tribunal de Contas da União, o Supremo Tribunal Federal debruçou-se a respeito de **questão diversa**, a saber, a necessidade de fixação de um **prazo para manifestação da Corte de Contas**.

Sob tal perspectiva, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, o Pretório Excelso fixou a tese de que **o Tribunal de Contas da União se encontra sujeito ao prazo de cinco anos para o julgamento de legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do respectivo processo à Corte**, de sorte que, ultrapassado esse prazo, haveria o **registro tácito**. Não se tratou de fixar um prazo decadencial.

A propósito, confira-se o voto do em. Ministro GILMAR MENDES:

[...]

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

[...]

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

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

[...]

Nesses termos, tendo em vista o princípio da isonomia, parece-me que o mais correto seria a aplicação, por analogia, do Decreto 20.910/1932, que assim dispõe:

[...]

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

[...]

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

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

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

*Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, o Tribunal de Contas da União está sujeito ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo àquela Corte.
[...]*

Esse acórdão recebeu a seguinte ementa:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. 2. Aposentadoria. Ato complexo. Necessária a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Manutenção da jurisprudência quanto a este ponto. 3. Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados. 4. Termo inicial do prazo. Chegada do processo ao Tribunal de Contas. 5. Discussão acerca do contraditório e da ampla defesa prejudicada. 6. TESE: "Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas". 7. Caso concreto. Ato inicial da concessão de aposentadoria ocorrido em 1995. Chegada do processo ao TCU em 1996. Negativa do registro pela Corte de Contas em 2003. Transcurso de mais de 5 anos. 8. Negado provimento ao recurso.

(RE 636.553, relator Ministro GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, REPERCUSSÃO GERAL, DJe de 25/5/2020.) - Grifos nossos

Em suma, a partir da conjugação da jurisprudência do STF e do STJ no sentido de que o ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão é complexo, com a tese assentada no **Tema n. 445/STF**, pode-se afirmar que **o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 somente se inicia após o registro realizado pelo Tribunal de Contas, tenha este sido expresso ou ficto.**

Presente esse contexto, passo a considerar a motivação constante dos alentados votos divergentes já exarados no julgamento ora em curso, na ordem em que proferidos.

Primeiramente, para a ilustre Ministra REGINA HELENA COSTA, em suma, a pretensão de revisão da pensão estaria fulminada pela decadência, vez que, concedida em 2006 e operado o registro ficto na Corte de Contas em 2012, teria decorrido o lustro disposto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, mostrando-se irrelevante, no caso, que o reconhecimento do registro tácito tenha sido admitido pelo TCU em acórdão proferido já em 2021.

Por sua vez, conquanto concordando com a natureza complexa do ato de

concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, o preclaro Ministro GURGEL DE FARIA defende que,

(...) agindo a Administração no exercício do seu poder de autotutela e não havendo a comprovação de má-fé dos destinatários, deverá ser observado o prazo decadencial de cinco anos para a revisão do ato concessivo de aposentadoria, pensão e reforma, nos moldes previstos no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. Logo, desde que não comprovada a má-fé (que somente poderá ser verificada em cada caso concreto), haverá a configuração da decadência do direito de a Administração, em sede de controle interno, rever os atos de aposentação, pensionamento e reforma.

Efetivamente, referido entendimento parece não se coadunar com o quanto firmado pelo STF no julgamento do **RE 636.553 (Tema n. 445)**, eis que ali se assentou expressamente, nos termos do voto do em. Ministro GILMAR MENDES, que:

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

Logo, eventual compreensão de que o prazo decadencial inaugurar-se-ia a contar do próprio ato inicial de concessão de pensão, aposentadoria ou reforma, salvo melhor juízo, implicaria desalinhamento frente ao decidido no **Tema n. 445/STF**.

Também importa observar que, se **antes** da manifestação do Tribunal de Contas da União **não** se inicia o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, **resulta irrelevante qualquer ponderação a respeito da eventual (in)existência de má-fé por parte do administrado.**

Deveras, a (in)existência de má-fé do administrado apenas se apresenta influente na hipótese em que o prazo decadencial houver transcorrido na sua **integralidade**, como se extrai da parte final do *caput* do art. 54 da Lei n. 9.784/1999.

Por fim, cabe pontuar que, como afirmado no voto por mim proferido, **encontra-se preclusa a questão concernente ao "fato novo" deduzido pela parte agravante**, consubstanciado no Acórdão/TCU n. 8.241/2021, porquanto noticiada somente em momento **posterior** ao julgamento monocrático do presente recurso especial.

De toda sorte, referido fato novo **não** tem o condão de alterar o resultado do julgamento proferido pelo Tribunal de origem.

Explico.

Do **Acórdão/TCU n. 8241/2021**, extrai-se a informação de que o processo referente à pensão da agravante **ingressou na Corte de Contas em 13/6/2007, sem que fosse oportunamente apreciado.**

Por sua vez, aplicando retroativamente a tese firmada pelo STF no **RE**

636.553, o TCU entendeu que, **em 13/6/2012, houve o registro tácito** da pensão em tela.

Confira-se, por oportuno, o voto condutor da lavra do em. Ministro AROLDO CEDRAZ (fl. 1.164):

Tratam os autos de Pedido de Reexame interposto por Mércia Maria de Farias Cardoso Moura, contra o [Acórdão 5680/2020-TCU-Segunda Câmara](#) (peça 49), de relatoria do Ministro Augusto Nardes, que considerou o ato ilegal e negou-lhe registro uma vez que o art. 6º da Lei 11.358/2006 veda o pagamento cumulativo do subsídio instituído na referida lei com quaisquer parcelas adicionais, inclusive as incorporadas por força de decisão judicial.

Ratifico o exame de admissibilidade despachado por mim nestes autos, uma vez que o recurso apresentado atende aos requisitos pertinentes à espécie.

A Secretaria de Recursos, ao analisar a preliminar relativa à decadência quinquenal prevista na Lei 9.784/1999, à luz do entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do RE 636.553/RS, concluiu pelo registro tácito do ato de aposentadoria, no sentido de tornar sem efeito o acórdão recorrido, com a proposta de arquivamento dos autos, tendo em vista o lapso temporal transcorrido desde a chegada dos referidos atos a este Tribunal.

Acolho as conclusões exaradas pela Secretaria de Recursos, que contam com a anuência do Ministério Público junto do TCU, a as adoto como razões de decidir.

Como aponta a Serur, "o ato em reexame foi disponibilizado ao TCU em 13/6/2007. Assim, é de se entender que houve o seu registro tácito em 13/6/2012 e o seu aperfeiçoamento definitivo em 13/6/2017, anteriormente, portanto, ao primeiro julgamento de sua ilegalidade, em sessão da Segunda Câmara de 27/6/2017 (peça 23)".

Tal entendimento está aderente ao decidido no [Acórdão 122/2021-TCU-Plenário](#), Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, que pacificou a matéria nesta Corte.

Deve-se, portanto, reconhecer o registro tácito do referido ato ante os efeitos produzidos pela decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos do RE 636.553/RS (Tema 445), com repercussão geral reconhecida.

Ante o exposto, incorporo os pareceres da unidade técnica reproduzidos no Relatório precedente e endossados pelo Parquet como razão de decidir, entendo que deve ser dado provimento ao Pedido de Reexame e VOTO para que o Tribunal adote a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

Importa ressaltar que, no referido julgamento, o TCU, **em nenhum momento**, tratou da eventual decadência administrativa da UNIÃO, na forma prevista no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, limitando-se a reconhecer que a matéria atinente à legalidade do ato de aposentadoria em tela **estaria preclusa para a Corte de Contas desde 13/6/2012, motivo pelo qual deveria ser desconsiderado o primeiro julgamento de sua ilegalidade, em 27/6/2017.**

Daí por que, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e também desta Corte, entendo que:

a) cuidando-se a espécie de revisão de ato concessivo de pensão (que possui natureza complexa), o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 somente se inicia após a manifestação do Tribunal de Contas da União - expressa ou tácita;

b) no caso concreto, mesmo admitido que houve o registro tácito do ato de aposentadoria em 13/6/2012, a revisão administrativa deu-se em 2013, ou seja, dentro do

prazo decadencial de 5 (cinco) anos.

ANTE O EXPOSTO, nego provimento ao agravo interno.
É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2021/0227569-9

PROCESSO ELETRÔNICO

AgInt nos EDcl no
REsp 1.950.286 / PE

Números Origem: 08013084620134058200 8013084620134058200

PAUTA: 06/06/2023

JULGADO: 06/06/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA
ADVOGADO : HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES - PB021113
RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Servidor Público Civil - Pensão

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA
ADVOGADO : HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES - PB021113
AGRAVADO : UNIÃO

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES, pela parte: AGRAVANTE: MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto do Sr. Ministro Relator negando provimento ao agravo interno e o voto divergente da Sra. Ministra Regina Helena Costa dando-lhe provimento, para reconhecer a decadência, pediu vista o Sr. Ministro Gurgel de Faria. Aguardam os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente) e Benedito Gonçalves.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1950286 - PE (2021/0227569-9)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : **MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA**
ADVOGADO : **HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES - PB021113**
AGRAVADO : **UNIÃO**

VOTO-VISTA

Trata-se de processo da relatoria do eminente Ministro Sérgio Kukina, em que proferiu voto no qual negou provimento ao agravo interno interposto contra decisão que conheceu parcialmente do recurso especial da ora agravante e, nessa parte, negou-lhe provimento. Entendeu o relator que não se poderia falar em decadência do direito de a Administração rever a pensão por morte instituída por ex-servidor do Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

Pedi vista dos autos para inteirar-me melhor da questão.

Nas razões do presente agravo interno, a parte recorrente reitera a tese de ofensa ao art. 54 da Lei n. 9.784/1999 e alega que, em sede de embargos de declaração, "trouxe aos autos cópia de acórdão proferido pelo TCU em 2021, por meio do qual a Corte de Contas expressamente reconheceu a decadência quanto à revisão da pensão da agravante, porque ocorrera o registro tácito da pensão em 13/06/2012, cinco anos após a chegada ao TCU do ato de instituição da pensão" (e-STJ fl. 1.187).

Observo que o recurso especial foi interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região assim ementado (e-STJ fls. 917/918):

ADMINISTRATIVO. PENSÃO POR MORTE DE SERVIDOR. REVISÃO. AMPLA DEFESA. DECADÊNCIA. DEVOLUÇÃO DAS PARCELAS RECEBIDAS A MAIOR.

I. Mércia Maria de Farias Cardoso Moura ajuizou ação ordinária contra a União objetivando a anulação de ato administrativo de revisão de sua pensão por morte de seu marido. Alega ter havido violação ao princípio da ampla defesa, decadência do direito de proceder à revisão e, ausência do dever de devolver os valores recebidos de boa-fé.

II. Deferida a tutela antecipada suspendendo a reposição ao erário e a redução do valor da Pensão por Morte, a que alude o Ofício nº 842/2013/GAB/14ª Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal.

III. O MM Juiz "a quo" julgou parcialmente procedente o pedido para declarar indevida a cobrança de valores pagos a maior à autora, a título de pensão por

morte, até 08.07.2013. Condenou a União e a parte autora ao pagamento dos honorários advocatícios, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos termos do art. 85, §§2º e 8º, do CPC/2015, considerando em especial a pequena complexidade da causa.

IV. Inconformada, apelou a parte autora, reiterando o alegado na inicial.

V. Apela, também, a União, alegando que deve ser reformada a sentença na parte que assegurou à autora o direito de não devolver as parcelas anteriores à 08.07.2013. Pede, ainda, reforma da sentença quanto aos honorários advocatícios, afastando a sucumbência recíproca.

VI. Inicialmente, saliente-se que não se configura, no caso, cerceamento de defesa, pois analisando os documentos Id. nºs 150074 e 150017, verifica-se que a autora exerceu seu direito à defesa, apresentando, inclusive, recurso administrativo.

VII. No tocante à decadência, o STF entende que o TCU tem o prazo de cinco anos para homologar as aposentadorias. Após esse prazo os benefícios serão considerados homologados. A partir dessa data, começa a contar o prazo decadencial de cinco anos para a Administração revisar os seus atos.

VIII. No caso dos autos, a pensão da autora foi concedida em 2006 e não foi enviada ao TCU. Realizada a revisão em 2013, não há que se falar em decadência.

IX. Quanto à devolução dos valores recebidos a maior, a jurisprudência entende que não deve ser devolvidas as parcelas pagas em razão de erro da Administração, ou seja errônea interpretação ou má aplicação da lei.

X. Portanto, não devem ser devolvidas as prestações recebidas até 2013, ocasião em que a Administração corrigiu o seu ato.

XI. Com relação às parcelas recebidas após 2013, em virtude de antecipação de tutela, também é pacífico o entendimento no sentido de que o valor pago por força de decisão liminar, posteriormente revogada, deve ser devolvido.

XII. Desse forma, devem ser devolvidas as parcelas recebidas após o deferimento da antecipação de tutela.

XIII. No que diz respeito à verba honorária, esta Segunda Turma pontua entendimento majoritário no sentido de prestigiar o princípio da vedação da surpresa, segundo o qual não podem as partes ser submetidas a um novo regime processual financeiramente oneroso, ao meio de uma lide que ainda se desenvolve. E nessa linha, há que ser aplicada a disciplina do CPC de 1973, que não proibia a fixação de honorários em quantia certa e também não previa honorários advocatícios recursais. Ressalvado o ponto de vista do Relator que entende ser cabível a fixação dos honorários advocatícios recursais, se a sentença foi prolatada na vigência do CPC/2015, nos termos do REsp nº 1.636.124/AL, de Relatoria do Ministro Herman Benjamin, julg. em 06/12/2016, DJe 27.04.2017.

XIV. Determinada a sucumbência recíproca, nos termos do CPC de 1973.

XV. Apelações e remessa oficial parcialmente providas para determinar a sucumbência recíproca, nos termos do CPC de 1973.

Opostos dois embargos de declaração na sequência, os primeiros foram rejeitados e os segundos parcialmente providos, apenas para sanar omissão, sem efeitos modificativos.

Nas razões do especial, a parte recorrente alegou violação do art. 54 da Lei federal n. 9.784/1999, sustentando a decadência administrativa de revisão da pensão por morte; contrariedade aos arts. 319 e 320 do CPC/73, diante da necessidade de aplicação dos efeitos materiais da revelia; e ofensa aos arts. 2º, 50 e 68 da mesma Lei n. 9.784/1999, por nulidade do processo administrativo. Suscitou, ainda, divergência jurisprudencial em matéria de honorários advocatícios.

Na decisão monocrática de e-STJ fls. 1.139/1.148, o Ministro Sérgio Kukina entendeu que não procede o argumento de afronta ao art. 54 da Lei n. 9.784/1999, porquanto o acórdão recorrido teria adotado fundamento que está em harmonia com a jurisprudência do STJ, no sentido de que o prazo decadencial de cinco anos para a Administração revisar seus atos só teria início após a manifestação do TCU.

Afastou também a tese de violação dos arts. 319 e 320, II, do CPC/73, tendo em vista que esta Corte já se manifestou no sentido de que "não se aplicam os efeitos da revelia contra a Fazenda Pública uma vez que indisponíveis os interesses em jogo".

Quanto à alegada ofensa aos arts. 2º, 50 e 68 da Lei n. 9.784/1999, aplicou os óbices das Súmulas 282 do STF e 211 do STJ, por ausência de prequestionamento, bem como a Súmula 7 do STJ, pois o exame da tese de existência de nulidades no processo administrativo demandaria o revolvimento de matéria fático-probatória.

Por fim, considerando que a tese de dissídio não foi acompanhada da indicação do dispositivo de lei federal objeto do alegado dissenso pretoriano, fez incidir *in casu* a Súmula 284 do STF.

Foram opostos embargos de declaração, em que a embargante alegou fato novo, consubstanciado em acórdão do TCU que reconheceu a decadência na apreciação da pensão da autora e determinou o registro tácito do ato de concessão da pensão na data de 13/06/2012.

Os aclaratórios foram rejeitados sob os fundamentos de ausência de omissão e preclusão consumativa, pois, "conquanto o noticiado julgamento pelo TCU tenha sido realizado em 8/6/2021 (fl. 1.165), posterior à interposição do apelo nobre, em 8/7/2019 (fl. 1.029), sua existência somente foi noticiada nos autos por meio dos presentes embargos de declaração, opostos em 13/4/2022 (fl. 1.150) em face de decisão publicada em 8/4/2022 (fl. 1.149)" (e-STJ fl. 1.179).

Contra essa decisão foi interposto o presente agravo interno, em que a parte agravante reafirma a tese de afronta ao art. 54 da Lei n. 9784/1999 e defende a não ocorrência da preclusão em relação ao fato novo alegado nos embargos de declaração.

Tecido esse histórico, exsurge certo que a decadência do direito da

Administração foi a única matéria impugnada no agravo interno, motivo pelo qual apenas o referido tema será objeto de análise nesta oportunidade.

Pois bem.

O tema relacionado à revisão (da legalidade) do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão há muito encontra terreno fértil para debates e sofreu, ao longo dos últimos anos, evolução na jurisprudência tanto do STF quanto do STJ.

Inicialmente, registre-se que o Supremo Tribunal Federal, por considerar que o ato de aposentadoria, pensão ou reforma era complexo, sempre entendeu ser descabido cogitar decadência no período compreendido entre o ato administrativo concessivo e o posterior julgamento de sua legalidade pela Corte de Contas (MS 25090, Relator: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/02/2005, DJ 01/04/2005, PP-00007 EMENT VOL-02185-02 PP-00263).

E mais, a Excelsa Corte possuía, a princípio, o entendimento de que não haveria que falar sequer na participação dos interessados no processo analisado pelo TCU (MS 25072, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Relator para acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2007, DJe-004 DIVULG 26/04/2007, PUBLIC DJ 27-04-2007, PP-00062 EMENT VOL-02273-01 PP-00130).

Em julgamento iniciado em fevereiro de 2006 e finalizado apenas em setembro de 2010 – MS 25.116/DF, Relator Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, DJe 10/02/2011 –, após grande discussão acerca do tema, o STF, considerando os princípios da segurança jurídica e da confiança, reviu parcela desse seu posicionamento anterior, da seguinte forma: embora, de um lado, tenha mantido a ideia principal de que não se aplicaria a decadência do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 no controle do ato, de outra banda, estabeleceu que, após o prazo de cinco anos, a contar do ato concessivo (da aposentadoria, reforma ou pensão), a Corte de Contas deveria convocar os interessados (servidores de boa-fé) para que participassem do processo, garantindo-lhes o direito ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

Em ocasião posterior, o Supremo Tribunal Federal manteve essa última posição acerca do tema, e, no MS 24.781/DF (Relator para acórdão o Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe 09/06/2011), estabeleceu, de maneira mais detalhada, que:

a) não se opera a decadência prevista no art. 54 da Lei n.

9.784/1999 no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União, que consubstanciam o exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF);

b) o TCU deve assegurar a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle de legalidade exercido, para registro de aposentadorias e pensões, ultrapassar o prazo de cinco anos; e

c) o prazo de 5 (cinco) anos deve ser contado a partir da data de chegada ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem para julgamento da legalidade e posterior registro.

Esse vinha sendo o entendimento do Supremo Tribunal Federal em relação ao controle de legalidade operado no âmbito da Corte de Contas (controle externo).

Em junho de 2011, foi reconhecida a existência de repercussão geral da questão constitucional relacionada à “incidência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 para a Administração anular ato de concessão de aposentadoria” (Tema 445, RE 636553).

No julgamento do mérito da referida repercussão geral, em 25/05/2020, após amplo debate do tema, o entendimento do STF foi parcialmente modificado, tendo evoluído no sentido de considerar que, “em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas”.

Resolveu-se aplicar, por analogia, a norma do art. 1º do Decreto 20.910/1932 como parâmetro para definir o prazo (quinquenal) para que o Tribunal de Contas operasse o exercício do controle externo.

Cabe transcrever, por oportuno, excerto do aditamento ao voto condutor do acórdão:

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

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

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

Nesses termos, tendo em vista o princípio da isonomia, parece-me que o mais correto seria a aplicação, por analogia, do Decreto 20.910/1932, que assim dispõe:

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

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

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

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

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

O julgado recebeu a seguinte ementa:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. 2. Aposentadoria. Ato complexo. Necessária a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Manutenção da jurisprudência quanto a este ponto. 3. Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados. 4. Termo inicial do prazo. Chegada do processo ao Tribunal de Contas. 5. Discussão acerca do contraditório e da ampla defesa prejudicada. 6. TESE: **"Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas"**. 7. Caso concreto. Ato inicial da concessão de aposentadoria ocorrido em 1995. Chegada do processo ao TCU em 1996. Negativa do registro pela Corte de Contas em 2003. Transcurso de mais de 5 anos. 8. Negado provimento ao recurso. (Grifos acrescidos).

Ou seja, o STF não reviu totalmente o seu entendimento de que a aposentadoria seria ato complexo, pelo que este (o ato administrativo concessivo) continua a reclamar o controle externo. Reafirmou, ainda, aquela Corte que não haveria que se aplicar, nesses casos, a norma do art. 54 da Lei n. 9.784/1999, especialmente porque não seria a prática do ato de concessão (da aposentadoria, reforma ou pensão) o termo inicial da decadência, mas sim o registro do processo no TCU.

Ao mesmo tempo, o Supremo considerou que, ao ser deflagrado tal controle de legalidade na Corte de Contas (após o registro), esse exame deveria ser operado dentro de cinco anos (na forma do art. 1º do Decreto n. 20.910/1932), sob pena de o TCU não poder mais examinar a correção da concessão do ato (o que implicaria uma espécie de homologação tácita).

Como bem resume o Min. Dias Toffoli, quando da discussão do precedente em exame:

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

Acontece que a discussão operada no Supremo – retratada no histórico acima citado, notadamente no recurso representativo de controvérsia – tinha como foco a aplicação (ou não) do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 em relação ao TCU (controle externo do ato), e não necessariamente ao próprio ente que concedeu a aposentadoria, pensão ou reforma (controle interno/autotutela).

Não obstante essa possível distinção entre os casos, o STJ tem compreendido, em alguns julgados, que, como houve a reafirmação de que a aposentadoria é ato complexo, o prazo (de cinco anos) para sua revisão pela própria Administração (e não pelo TCU) só se iniciaria após a conclusão (seja expressa, seja tácita) do processo na Corte de Contas.

Isto é, em alguns casos, o STJ tem decidido, de maneira ampla, que também a Administração não está obstada a rever o ato de concessão do benefício enquanto o Tribunal de Contas da União não se manifestar sobre a legalidade dele.

Nesse sentido, ilustrativamente:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO. AÇÃO RESCISÓRIA. VIOLAÇÃO LITERAL A DISPOSITIVO DE LEI NÃO CONFIGURADA. SERVIDOR PÚBLICO DISTRITAL. REVISÃO DE APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. DECADÊNCIA. INEXISTÊNCIA. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO NO STJ. AGRAVO INTERNO DO SERVIDOR DESPROVIDO.

(...)

5. Ademais, o acórdão rescindendo, ao reconhecer que a concessão de aposentadoria é ato complexo, razão pela qual não cabe falar em prazo decadencial para a Administração revisá-lo antes da manifestação do Tribunal de Contas, o fez alinhado à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

6. Agravo Interno do Servidor desprovido. (EDcl nos EDcl na AR 5335/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 10/04/2019.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PENSÃO. REVISÃO ADMINISTRATIVA. PRAZO DECADENCIAL. LEI N. 9.784/99. ATO COMPLEXO. NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA CORTE DE CONTAS. PRECEDENTES. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO. EXISTENTE. DIVERGÊNCIA NÃO COMPROVADA. EMBARGOS ACOLHIDOS SEM EFEITOS MODIFICATIVOS.

I - O presente feito decorre de ação, objetivando nulidade do ato administrativo praticado pela autoridade coatora que visa a anular a concessão do benefício de pensão por morte em favor do impetrante. Na sentença, deferiu-se o pedido de antecipação de tutela, e, no mérito, julgou-se procedente o pedido inicial. No Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a sentença foi mantida.

(...)

VII - **Por outro lado, a decisão ora impugnada decidiu com base na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, a concessão de aposentadoria é ato complexo, razão pela qual descabe falar em prazo decadencial para a Administração revisá-lo antes da manifestação do Tribunal de Contas.** Confira-se: AgInt no REsp 1648871/RS, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 05/12/2017, DJe 13/12/2017 e AgInt no REsp 1626905/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 16/02/2017, DJe 23/02/2017.

VIII - No mais, é vedado a esta Corte, na via especial, apreciar eventual ofensa à matéria constitucional, ainda que para fins de prequestionamento, sob pena de usurpação da competência reservada ao Supremo Tribunal Federal. Precedentes: EDcl nos EDcl no AgRg no AREsp n. 575.787/DF, Rel. Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Sexta Turma, julgado em 12/12/2017, DJe 19/12/2017; AgInt nos EDcl nos EDcl no REsp n. 1.677.316/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 5/12/2017, DJe 14/12/2017; EDcl no AgInt no REsp n. 1.294.078/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 28/11/2017, DJe 5/12/2017.

IX - Embargos de declaração parcialmente acolhidos sem efeitos modificativos nos termos da fundamentação. (EDcl no AgInt no REsp 1562307/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 11/12/2018.) (Grifos acrescidos).

Tenho, porém, que esta Corte pode estar se equivocando na extensão da aplicação da tese.

Mesmo tendo votado em um dos julgados acima indicados (e, possivelmente, em alguns outros), aprofundando-me melhor no tema, entendo, com a devida vênia dos que comungam desse pensar, que adotar tal posição para todos os casos acaba por dilatar de forma extremamente excessiva o prazo decadencial para a Administração exercer seu poder de autotutela e rever o ato concessivo.

Nessa situação, agindo a Administração no estrito exercício do seu poder de autotutela (portanto, sem determinação do Tribunal de Contas da União), e não havendo a comprovação de má-fé dos destinatários dos atos, tenho que deverá ser observado o prazo decadencial geral do art. 54 da Lei n. 9.784/1999, a ser contado do ato de concessão da aposentadoria, pensão ou reforma.

A propósito:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. PODER DE AUTOTUTELA. TERMO INICIAL. PRAZO DECADENCIAL. OBSERVÂNCIA. REPERCUSSÃO GERAL 636.553/RS. NÃO APLICAÇÃO.

1. O termo inicial do prazo de decadência para Administração rever o ato de aposentadoria de servidor se dá com a concessão do próprio ato, estando ela sujeita ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, quando a revisão se dá sem determinação do órgão fiscalizador de Contas (TCU).

2. Não há que acolher a tese firmada no julgamento da Repercussão Geral n. 636.553/RS, porquanto se trata de prazo para que o TCU proceda ao registro do ato concessão de tal benefício, o que não é a hipótese dos autos.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp n. 1.591.422/RS, de minha relatoria, Primeira Turma, julgado em 20/9/2021, DJe de 1/10/2021.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. SERVIDOR PÚBLICO. UNIVERSIDADE FEDERAL. LEGITIMIDADE. HORAS EXTRAS INCORPORADAS. DECADÊNCIA. LEI 9.784/1999. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. DISPOSITIVOS DE LEI FEDERAL NÃO PREQUESTIONADOS. SÚMULA 211/STJ.

1. A parte recorrente sustenta que o art. 1.022 do CPC/2015 foi violado, mas deixa de apontar, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Assevera apenas ter oposto Embargos de Declaração no Tribunal a quo, sem indicar as matérias sobre as quais deveria pronunciar-se a instância ordinária, nem demonstrar a relevância delas para o julgamento do feito. Assim, é inviável o conhecimento do Recurso Especial nesse ponto, ante o óbice da Súmula 284/STF.

2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que as Universidades Federais, pessoas jurídicas de direito público, autônomas, independentes e dotadas de personalidade jurídica própria, detêm legitimidade para a prática de atos processuais, sendo representadas por seus procuradores autárquicos, nos termos do disposto na LC 73/1993 (art. 17, I). Precedente: EDcl no AgRg no Ag 1.397.677/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 4/11/2013.

3. Não há falar em ofensa ao art. 114 do CPC/2015, porquanto a jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que, na hipótese dos autos, "inexiste obrigatoriedade de inclusão da União na figura de litisconsorte, já que é regular a demanda ajuizada exclusivamente em desfavor da Instituição de Ensino, a qual detém absoluta legitimidade para responder pelos atos veiculados na exordial" (REsp 1.796.396/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, segunda turma, DJe 12/9/2019).

4. Embora a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça seja a de que o prazo decadencial do art. 54 da Lei 9.784/1999 não se consuma no período entre a data da aposentadoria e o exame da legalidade do ato pela Corte de Contas, quando a revisão do ato de concessão se dá pela própria Administração Pública, sem determinação do órgão fiscalizador de Contas (TCU), o prazo decadencial flui normalmente, sendo este o caso dos autos. Precedente: AgRg no REsp 1.133.471/PE, Rel. Min. Regina Helena Costa, Quinta Turma, julgado em 27/5/2014, REPDJe 26/9/2014, DJe 25/6/2014.

5. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 1.761.407/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/5/2021, DJe de 1/7/2021.) (Grifos acrescidos).

Ainda, a jurisprudência do STJ também estabelece que o termo inicial para contagem do prazo decadencial de 5 anos previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, na hipótese de ter sido o ato praticado em momento anterior à edição

do referido diploma, é a data da vigência dessa norma. Ilustrativamente:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 37 DA CF/88. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO, NA VIA RECURSAL ELEITA. ACUMULAÇÃO INCONSTITUCIONAL DE CARGOS PÚBLICOS. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADA, NO CASO CONCRETO. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

I. Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Trata-se, na origem, de demanda proposta por Marcos Antônio Alves de Araújo contra a Universidade Federal de Pernambuco, objetivando a anulação do ato administrativo da requerida que cassara sua aposentadoria no cargo de técnico em laboratório - recebida desde 17/02/2003 -, considerando a cumulação indevida com sua aposentadoria no cargo de comissário de polícia do Estado de Pernambuco, recebida desde 29/04/2010. A sentença de improcedência do pedido foi reformada, pelo Tribunal a quo, em face da existência, na espécie, de decadência administrativa, na forma do art. 54, § 1º, da Lei 9.784/99, ensejando a interposição do presente Recurso Especial, pelas alíneas a e c do permissivo constitucional.

III. Em relação à alegada ofensa ao art. 37 da Constituição Federal, descabe a análise de contrariedade a dispositivos constitucionais, nesta via recursal, cuja competência é atribuída ao Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102), não se conhecendo do recurso, quanto ao ponto.

IV. Não se olvida que é firme o entendimento desta Corte no sentido de que, caso o ato administrativo, acoimado de ilegalidade, tenha sido praticado antes da promulgação da Lei 9.784/99, a Administração tem o prazo decadencial de cinco anos para anulá-lo, a contar da vigência do aludido diploma legal. Se o ato tido por ilegal tiver sido executado após a edição da mencionada Lei, o prazo quinquenal da Administração contar-se-á da sua prática, sob pena de decadência. A propósito: STJ, AgRg no REsp 1.563.235/RN, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/02/2016; AgRg no REsp 1.270.252/RN, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 05/09/2012.

V. Nos termos da jurisprudência desta Corte, "ao julgar o RE 636.553 (Rel. Ministro GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, DJe 25/5/2020), sob o regime de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese segundo a qual, por ser de natureza complexa, o ato de concessão de aposentadoria de servidor público apenas se perfectibiliza mediante a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas, de modo que a contagem do prazo decadencial de 5 (cinco) anos, previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, somente se inicia com a chegada do processo à respectiva Corte de Contas" (STJ, AgInt no AREsp 1.631.348/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 28/10/2021).

VI. Além disso, "o termo inicial do prazo de decadência para Administração rever o ato de aposentadoria de servidor se dá com a concessão do próprio ato, estando ela sujeita ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, quando a revisão se dá sem determinação do órgão fiscalizador de Contas (TCU)" (STJ, AgInt no REsp 1.591.422/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 1º/10/2021).

VII. Todavia, em hipóteses como a dos autos, esta Corte tem-se posicionado no sentido de que "não ocorre a decadência do direito da administração pública de adotar procedimentos para verificar a acumulação inconstitucional de cargos públicos, principalmente porque os atos inconstitucionais jamais se convalidam pelo mero decurso do tempo. Precedentes" (STJ, AgInt no REsp 1.522.353/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 08/08/2021). No mesmo sentido: STJ, AgInt no REsp 1.952.026/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/11/2021; AgInt no REsp 1.442.008/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA,

PRIMEIRA TURMA, DJe de 27/11/2020.

VIII. Recurso Especial conhecido, em parte, e, nessa extensão, provido. (REsp n. 1.890.871/PE, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 8/2/2022, DJe de 10/2/2022.) (Grifos acrescidos)

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ANISTIA. LEI N. 8.878/94. AUSÊNCIA DE NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. FUNDAMENTO QUE AMPARA O ACÓRDÃO RECORRIDO NÃO IMPUGNADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF. DECADÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. INDENIZAÇÃO. DEMORA NA REINTEGRAÇÃO. NÃO CABIMENTO.

1. Afasta-se a ofensa ao art. 535, II, do CPC/73, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. O recurso especial não impugnou fundamento basilar que ampara o acórdão recorrido, o que atrai a aplicação do óbice previsto na Súmula 283/STF, que assim dispõe: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida se assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles".

3. **Quanto à ocorrência de decadência, verifica-se que o entendimento perfilhado pelo Tribunal de origem se encontra em harmonia com a jurisprudência desta Corte, segundo a qual "o termo inicial para contagem do prazo decadencial de 5 anos, previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/99, na hipótese de o ato ter sido praticado anteriormente, é a data da vigência dessa norma."** (AgInt no REsp 1254214/RS, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/5/2019, DJe 29/5/2019).

4. Por fim, "não é devida nenhuma espécie de pagamento retroativo aos servidores anistiados nos termos da Lei n. 8.878/1994 (demitidos no Governo Collor), mas somente a partir do seu efetivo retorno à atividade, razão pela qual não há falar em indenização por danos materiais e morais pela mora na readmissão, ou mesmo da paralisação do processo de anistia" (AgInt no AREsp 1141355/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/8/2019, DJe 29/8/2019).

5. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.582.824/PE, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 23/11/2020, DJe de 26/11/2020.) (Grifos acrescidos).

É claro que a situação é diversa quando a Administração atua em cumprimento a uma determinação da Corte de Contas. Nessa hipótese, será perfeitamente aplicável o entendimento do STF de inexistência de prazo decadencial, já que a Administração estará se limitando a dar cumprimento à ordem do Tribunal de Contas da União emanada da sua função de controle, e não realizando o seu poder de autotutela, estritamente falando.

Nesse sentido, destaca-se novamente a lição de Lucas Rocha Furtado, na obra já anteriormente citada (págs. 257/258):

Passemos ao exame das questões relativas à possibilidade e aos limites para que a Administração possa rever os seus atos de concessão de aposentadoria ou de pensão.

Constatada a ilegalidade na concessão de aposentadoria, pensão ou reforma, o primeiro aspecto a ser considerado pela Administração com vistas à anulação do ato é a verificação da ocorrência de registro no TCU, ou no respectivo Tribunal de Contas Estadual, no caso de se tratar de ato praticado pelas

Administrações estaduais ou municipais.

A primeira condição para a Administração rever o seu ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão é que o TCU ainda não tenha apreciado o ato, conforme preconizam a Súmula nº 6 da Jurisprudência do STF e a Súmula nº 199 do TCU.

Não tendo o ato de concessão sido apreciado pelo Tribunal, é preciso distinguir os casos em que fique comprovada má-fé - que, conforme já observado, não se sujeitam ao prazo de cinco anos fixado no art. 54 da Lei nº 9.874/99 - e os casos em que haja boa-fé, que se sujeitam ao prazo prescricional.

Comprovando-se a má-fé (em processo administrativo que tenha assegurado a ampla defesa e o contraditório nos termos da Lei nº 9.784/99) e não tendo sido o ato apreciado pelo TCU, a Administração poderá anulá-lo, ainda que praticado há mais de cinco anos.

Não se comprovando a má-fé e não tendo o ato sido apreciado pelo Tribunal, a Administração poderá revê-lo, desde que tenha sido praticado há menos de cinco anos.

A má ou boa-fé do administrado irá interferir apenas na possibilidade de o ato ser anulado após a expiração do prazo de cinco anos. Ainda que tenha havido boa-fé por parte do administrado, se o ato foi praticado dentro do citado prazo, deverá a Administração proceder à sua invalidação.

Na segunda hipótese, que se verificado o ato já tenha sido registrado pelo Tribunal, a Administração deverá submeter o processo administrativo de revisão ao TCU, a fim de que o Tribunal delibere sobre a matéria, conforme determina a Súmula nº 6 do STF e a Súmula nº 199 do TCU.

Estabelece-se, assim, a seguinte premissa: agindo a Administração no exercício do seu poder de autotutela e não havendo a comprovação de má-fé dos destinatários, deverá ser observado o prazo decadencial de cinco anos para a revisão do ato concessivo de aposentadoria, pensão e reforma, nos moldes previstos no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. Logo, desde que não comprovada a má-fé (que somente poderá ser verificada em cada caso concreto), haverá a configuração da decadência do direito de a Administração, em sede de controle interno, rever os atos de aposentação, pensionamento e reforma.

Necessário destacar que, no caso, de acordo com os registros feitos pelas instâncias ordinárias, a pensão da autora fora concedida em 2006 e a revisão interna (autotutela) foi realizada apenas em 2013, mais de 5 anos após a concessão.

Assim, a revisão se operou no exclusivo e típico exercício do poder de autotutela, e não em decorrência do resultado do controle externo da Corte de Contas.

Quanto ao ponto, salienta-se excerto do acórdão proferido pelo Tribunal de origem (e-STJ fl. 915):

No tocante à decadência, o STF entende que o TCU tem o prazo de cinco anos para homologar as aposentadorias. Após esse prazo os benefícios serão considerados homologados. A partir dessa data, começa a contar o prazo decadencial de cinco anos para a Administração revisar os seus atos.

No caso dos autos, a pensão da autora foi concedida em 2006 e não foi enviada ao TCU. Realizada a revisão em 2013, não há que se falar em decadência.

Quanto à devolução dos valores recebidos a maior, a jurisprudência entende

que não deve ser devolvidas as parcelas pagas em razão de erro da Administração, ou seja errônea interpretação ou má aplicação da lei. Portanto, não devem ser devolvidas as prestações recebidas até 2013, ocasião em que a Administração corrigiu o seu ato.

Nesse passo, em se considerando que buscou a Administração a revisão, por conta própria, do ato inicial de concessão da pensão por morte, datado do ano de 2006, providência que somente se veio a ultimar em maio de 2013, forçoso o reconhecimento da decadência, à luz das orientações acima aludidas.

Ante o exposto, pedindo vênias ao eminente relator, voto acompanhando a divergência inaugurada pela eminente Ministra Regina Helena, no sentido de DAR PROVIMENTO ao agravo interno, para reconhecer a decadência do direito de a Administração rever a pensão por morte instituída em favor da autora.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2021/0227569-9

PROCESSO ELETRÔNICO

AgInt nos EDcl no
REsp 1.950.286 / PE

Números Origem: 08013084620134058200 8013084620134058200

PAUTA: 05/09/2023

JULGADO: 05/09/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MIECIO OSCAR UCHOA CAVALCANTI FILHO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA
ADVOGADO : HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES - PB021113
RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Servidor Público Civil - Pensão

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA
ADVOGADO : HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES - PB021113
AGRAVADO : UNIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Gurgel de Faria acompanhando a divergência, pediu vista regimental o Sr. Ministro Relator. Encontram-se em vista coletiva os Srs. Ministros Paulo Sérgio Sérgio Domingues e Benedito Gonçalves.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2021/0227569-9 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt nos EDcl no REsp 1.950.286 / PE

Números Origem: 08013084620134058200 8013084620134058200

PAUTA: 19/03/2024

JULGADO: 19/03/2024

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. .

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA
ADVOGADO : HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES - PB021113
RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Servidor Público Civil - Pensão

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA
ADVOGADO : HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES - PB021113
AGRAVADO : UNIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Adiado por indicação do Sr. Ministro Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1950286 - PE (2021/0227569-9)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : **MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA**
ADVOGADO : **HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES - PB021113**
AGRAVADO : **UNIÃO**

VOTO-VENCEDOR

Nos termos do relatado pelo Sr. Ministro Sérgio Kukina, trata-se de agravo interno interposto por **MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA** em face de decisão mediante a qual se negou provimento ao seu Recurso Especial, ao fundamento de que não incide o prazo decadencial para revisão do ato administrativo de concessão de benefício antes de sua homologação pela Corte de Contas, por tratar-se de ato administrativo complexo.

Em suas razões, a parte agravante sustenta o reconhecimento da decadência administrativa, porquanto a revisão do benefício ocorreu quando decorridos mais de cinco anos do ato de concessão da pensão por morte, não havendo manifestação do Tribunal de Contas nesse período.

Nesse contexto, a controvérsia submetida a esta Corte cinge-se a definir o termo inicial da contagem do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, na hipótese de a revisão decorrer de ato próprio da Administração e não do controle de legalidade pelo Tribunal de Contas.

O art. 54 da Lei n. 9.784/1999, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, disciplinou expressamente o termo inicial da contagem do prazo decadencial quinquenal para a Administração anular os atos administrativos dos quais decorram efeitos favoráveis para os destinatários, *in verbis*:

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.

Desse modo, admitir-se que a contagem do prazo decadencial somente se iniciaria após a manifestação do Tribunal de Contas, tornaria inócuo o limite temporal

expressamente disposto na lei para o exercício do poder de autotutela da Administração Pública.

Logo, exsurge escorreito o entendimento, já firmado por esta Corte, segundo o qual, quando a revisão do benefício decorrer de iniciativa própria da pessoa jurídica que concedeu a prestação, e não em razão de decisão do Tribunal de Contas, o prazo decadencial deve atender ao regramento do art. 54 da Lei n. 9.784/1999, conforme precedentes recentes de ambas as Turmas de Direito Público desta Corte Superior:

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO RURAL. PODER DE AUTOTUTELA. TERMO INICIAL. PRAZO DECADENCIAL. TEMA 445/STF. NÃO APLICAÇÃO. ERRO CONSTATADO. EMBARGOS ACOLHIDOS PARA CORREÇÃO, SEM ALTERAÇÃO NO RESULTADO.

1. Os Embargos de declaração destinam-se a suprir omissão, afastar obscuridade ou eliminar contradição existente no julgado.
2. Constatado o erro na aplicação do Tema 445/STF, devem ser acolhidos os embargos para afastar sua aplicação.
3. Hipótese em que se discute o prazo decadencial para revisão do ato de concessão de aposentadoria pelo exercício de autotutela da Administração, e não de controle externo do Tribunal de Contas.
4. Acórdão de origem que está em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que o "termo inicial do prazo de decadência para Administração rever o ato de aposentadoria de servidor se dá com a concessão do próprio ato, estando ela sujeita ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, quando a revisão se dá sem determinação do órgão fiscalizador de Contas (TCU)" (AgInt no REsp 1.591.422/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 20/9/2021, DJe de 1º/10/2021).
5. Embargos de declaração acolhidos, sem efeitos modificativos. (EDcl nos EDcl no REsp n. 1.556.399/RS, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 9.10.2023, DJe 16.10.2023 - destaques meus).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 37 DA CF/88. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO, NA VIA RECURSAL ELEITA. ACUMULAÇÃO INCONSTITUCIONAL DE CARGOS PÚBLICOS. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADA, NO CASO CONCRETO. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

- I. Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.
- II. Trata-se, na origem, de demanda proposta por Marcos Antônio Alves de Araújo contra a Universidade Federal de Pernambuco, objetivando a anulação do ato administrativo da requerida que cassara sua aposentadoria no cargo de técnico em laboratório - recebida desde 17/02/2003 -, considerando a cumulação indevida com sua aposentadoria no cargo de comissário de polícia do Estado de Pernambuco, recebida desde 29/04/2010. A sentença de improcedência do pedido foi reformada, pelo Tribunal a quo, em face da existência, na espécie, de decadência administrativa, na forma do art. 54, § 1º, da Lei 9.784/99, ensejando a

interposição do presente Recurso Especial, pelas alíneas a e c do permissivo constitucional.

III. Em relação à alegada ofensa ao art. 37 da Constituição Federal, descabe a análise de contrariedade a dispositivos constitucionais, nesta via recursal, cuja competência é atribuída ao Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102), não se conhecendo do recurso, quanto ao ponto.

IV. Não se olvida que é firme o entendimento desta Corte no sentido de que, caso o ato administrativo, acoimado de ilegalidade, tenha sido praticado antes da promulgação da Lei 9.784/99, a Administração tem o prazo decadencial de cinco anos para anulá-lo, a contar da vigência do aludido diploma legal. Se o ato tido por ilegal tiver sido executado após a edição da mencionada Lei, o prazo quinquenal da Administração contar-se-á da sua prática, sob pena de decadência.

A propósito: STJ, AgRg no REsp 1.563.235/RN, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/02/2016; AgRg no REsp 1.270.252/RN, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 05/09/2012.

V. Nos termos da jurisprudência desta Corte, "ao julgar o RE 636.553 (Rel. Ministro GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, DJe 25/5/2020), sob o regime de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese segundo a qual, por ser de natureza complexa, o ato de concessão de aposentadoria de servidor público apenas se perfectibiliza mediante a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas, de modo que a contagem do prazo decadencial de 5 (cinco) anos, previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, somente se inicia com a chegada do processo à respectiva Corte de Contas" (STJ, AgInt no AREsp 1.631.348/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 28/10/2021).

VI. Além disso, "o termo inicial do prazo de decadência para Administração rever o ato de aposentadoria de servidor se dá com a concessão do próprio ato, estando ela sujeita ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, quando a revisão se dá sem determinação do órgão fiscalizador de Contas (TCU)" (STJ, AgInt no REsp 1.591.422/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 1º/10/2021).

VII. Todavia, em hipóteses como a dos autos, esta Corte tem-se posicionado no sentido de que "não ocorre a decadência do direito da administração pública de adotar procedimentos para verificar a acumulação inconstitucional de cargos públicos, principalmente porque os atos inconstitucionais jamais se convalidam pelo mero decurso do tempo. Precedentes" (STJ, AgInt no REsp 1.522.353/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 08/08/2021). No mesmo sentido: STJ, AgInt no REsp 1.952.026/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/11/2021; AgInt no REsp 1.442.008/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 27/11/2020.

VIII. Recurso Especial conhecido, em parte, e, nessa extensão, provido. (REsp n. 1.890.871/PE, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 8.2.2022, DJe 10.2.2022 - destaques meus).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. REVISÃO DA APOSENTADORIA. DECADÊNCIA DO DIREITO DE REVER ATO ADMINISTRATIVO.

I - Na origem, trata-se de ação ordinária contra a Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS objetivando impedir a universidade de reduzir a rubrica FC Judicial dos proventos de aposentadoria da parte autora, ou de descontar qualquer valor à título de reposição ao erário. Por sentença, julgou-se improcedente o pedido. No Tribunal de origem, a sentença foi mantida. Esta Corte negou provimento ao recurso especial.

II - Com relação à alegação da necessidade de afastamento do prazo decadencial, não merece reparos o julgado recorrido, porquanto se encontra em consonância com o entendimento desta Corte Superior.

III - Embora a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça seja de que o prazo decadencial do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 não se consuma no período entre a data da aposentadoria e o exame da legalidade do ato pela Corte de Contas, quando a revisão do ato de concessão se dá pela própria administração pública, sem determinação do órgão fiscalizador de Contas (TCU), o prazo decadencial flui normalmente, sendo este o caso dos autos. Nesse sentido: AgInt no AgRg no REsp n. 1.580.246/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/2/2017, DJe 18/0/2017 e AgRg no REsp n. 1.133.471/PE, relatora Ministra Regina Helena Costa, Quinta Turma, julgado em 27/5/2014, REPDJe 26/9/2014, DJe 25/6/2014.

IV - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 1.706.341/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19.4.2021, DJe 23.4.2021 - destaques meus).

No caso, a pensão por morte foi concedida à autora em 2006 e a revisão administrativa, decorrente de ato próprio da Administração e não de decisão do Tribunal de Contas, foi realizada em 2013, quando já transcorrido o prazo decadencial quinquenal estabelecido no art. 54 da Lei n. 9.784/1994.

Vale pontuar que tal entendimento não contraria a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema n. 445/STF, no qual se reafirmou a compreensão de que os atos administrativos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão revelam natureza complexa, aperfeiçoando-se somente após o julgamento de sua legalidade pelo Tribunal de Contas, como bem destacado pelo Sr. Ministro Relator.

De fato, após o transcurso do prazo decadencial quinquenal encerra-se apenas a possibilidade do exercício de autotutela da Administração Pública.

Contudo, dada a sua natureza de ato complexo, ainda poderá ser revisto em cumprimento a determinação da Corte de Contas.

Posto isso, com a licença do Sr. Ministro Relator, **DOU PROVIMENTO** ao Agravo Interno para reconhecer a decadência do direito de a Administração rever a pensão por morte instituída em favor da autora.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2021/0227569-9

PROCESSO ELETRÔNICO

AgInt nos EDcl no
REsp 1.950.286 / PE

Números Origem: 08013084620134058200 8013084620134058200

PAUTA: 23/04/2024

JULGADO: 23/04/2024

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Relatora para Acórdão

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA
ADVOGADO : HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES - PB021113
RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Servidor Público Civil - Pensão

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MÉRCIA MARIA DE FARIAS CARDOSO MOURA
ADVOGADO : HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES - PB021113
AGRAVADO : UNIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, a Primeira Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, deu provimento ao agravo interno, para reconhecer a decadência, nos termos do voto da Sra. Ministra Regina Helena Costa, que lavrará o acórdão.

Votaram com a Sra. Ministra Regina Helena Costa os Srs. Ministros Gurgel de Faria(voto-vista) e Paulo Sérgio Domingues (Presidente).

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.