

Tema 445 do STF aposentou as controvérsias sobre aposentadoria?

Autor(a): Luciano Ferraz

Publicado em: 12 de março de 2020

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/luciano-ferraz/tema-445-do-stf-aposentou-as-controversias-sobre-aposentadoria-2>

Fonte original:

<https://conjur.com.br/2020-mar-12/interesse-publico-tema-445-stf-aposentou-controversias-aposentadoria>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/luciano-ferraz/tema-445-do-stf-aposentou-as-controversias-sobre-aposentadoria-2#ep-80dfbdec

Resumo

SpaccaNo último dia 19.02.2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) apreciou o Tema 445 da repercussão geral, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 636553, Rel. Min. Gilmar Mendes, terminando por fixar, por maioria, a tese segundo a qual "em atenção aos princípios d

Texto integral

No último dia 19.02.2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) apreciou o Tema 445 da repercussão geral, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 636553, Rel. Min. Gilmar Mendes, terminando por fixar, por maioria, a tese segundo a qual "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" . [1] A decisão endereça de forma bastante razoável antiga controvérsia no âmbito dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário, a dos efeitos do transcurso do tempo sobre atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão de servidores públicos submetidos a regime próprio de previdência social. [2] Com efeito, de acordo como art. 71, III da Constituição, compete aos Tribunais de Contas “ apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório” . A partir de agora, portanto, haverá hipóteses em que os Tribunais de Contas deverão, mercê do princípio constitucional da segurança jurídica e da proteção à confiança, registrar atos de aposentaria, reforma e pensão com fundamento em prejudicial de mérito, lastreada no transcurso do tempo, tal e qual se verifica no âmbito do processo judicial, ao agasalhar institutos como prescrição e decadência (art. 487, II do CPC/15). Há tempos paira celeuma doutrinária e jurisprudencial em torno da natureza jurídica do ato administrativo que concede a aposentadoria, reforma ou pensão aos servidores públicos e seus dependentes. A posição dominante sustenta tratar-se de ato jurídico complexo (aquele que depende da manifestação de dois órgãos públicos distintos para se considerar perfeito, válido e eficaz). Essa celeuma se agudizou com a edição da Lei 9.784/99 (e outras correlatas), notadamente por conta da previsão de prazo decadencial quinquenal para a revisão dos

atos administrativos ampliativos de direito, nos termos do art. 54, que diz: “o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”. Com efeito, se o ato de aposentadoria tivesse efetivamente natureza jurídica de ato complexo (como ordinariamente se sustenta) seria tarefa mais simples afastar a incidência do prazo decadencial previsto na Lei 9.784/99 (e outras correlatas), ficando a higidez do ato de aposentação (reforma ou pensão) subordinada ao “alvedrio temporal e processual” da Administração Pública e do Tribunais de Contas. Confesso que a primeira vez que me debrucei sobre este tema – já se vão mais de 20 anos – tive severas dúvidas sobre a natureza jurídica do ato de aposentadoria. Na época eu elaborava a minha dissertação de mestrado, que posteriormente foi publicada como livro pela editora Mandamentos, sob o título Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunal de Contas, Belo Horizonte, 1999, e terminei por sucumbir ao argumento de autoridade – magister dixit – das lições do ex-Ministro do STF, Miguel de Seabra Fagundes, que assim se manifestava: “Apreciando ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão, o que faz a Corte de Contas é cooperar na ultimação dele. O seu pronunciamento que tem o caráter de manifestação de vontade por parte da Administração indispensável à integração do ato. Se favorável, este se tem como perfeito. Se contrário, o ato se considera nenhum, porque, sendo por si a manifestação da vontade do agente criador, ter-lhe-á faltado, no entanto, a do órgão de controle, indispensável para o seu aperfeiçoamento como ato complexo.” [3] Alguns anos depois, tive a oportunidade de revisitar o tema. Convenci-me de que deveria fazer “meia culpa”. Externei pela primeira vez meu novo pensamento na primeira edição do livro Curso de Direito Financeiro e Tributário (citado na nota 2 deste artigo – e cuja terceira edição encontra-se com lançamento previsto para março de 2020), afirmando que: “No passado comungamos desse entendimento, que é agasalhado pela jurisprudência pacífica do STF. Hoje, discordamos e de forma veemente. É que a perfeição do ato é condição para sua eficácia. Não se pode admitir ato administrativo que não seja perfeito, mas que seja eficaz, que gere efeitos. O que o Tribunal de Contas syndica, em verdade, é a validade do ato, não sua eficácia. Esta, o ato a tem desde quando a Administração admitiu o servidor, o transferiu à inatividade ou à reserva, ou desde quando concedeu a pensão ao beneficiário. Portanto, é equivocado ver os atos aqui mencionados como atos complexos. Também não são atos administrativos compostos, porque o Tribunal de Contas não está na linha de hierarquia da Administração e não lhe cabe simplesmente ratificar o ato inaugural. Não são dois atos simples, porque o registro do Tribunal, ao final, se funde com o ato inaugural depois de emitido; não se trata de procedimento, embora de caráter procedimental a verificação do ato, porque no procedimento o ato preparatório tem conteúdo diferente do ato posterior, apresentando-se como seu ato condição. Os atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensão são atos sucessivos, porquanto tem estrutura procedimental, mas conteúdo final de ato único, cujas manifestações de vontade são amalgamadas em um ato só.” [4] O julgamento do STF, embora tenha tateado a natureza jurídica do ato de aposentadoria (especialmente o voto do eminente Ministro Edson Fachin, que o qualificou como ato composto), terminou por solucionar o problema pela linha da aplicação direta dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança, o que, por si só, tem grande mérito. Todavia, quando o STF estabeleceu que o dia inicial do prazo quinquenal para a irreversibilidade do ato de aposentadoria deve ser a data do ingresso desse ato nos Tribunais de Contas – sem que tenha efetivamente gizado sua natureza jurídica (a fim de reconhecer eficácia ao ato desde sua edição ou da percepção do primeiro provento) – terminou por deixar por aí um “fio desencapado”. Refiro-me ao transcurso do prazo entre a data da publicação do ato de aposentadoria pela

Administração Pública e o respectivo ingresso processual no Tribunal de Contas. É que não me parece juridicamente afinado aos princípios da confiança legítima e da duração razoável do processo [5] que a mora nesse envio, que compete à própria Administração Pública, possa ser suportada pelo beneficiário do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Parafraseando François Ost: “o direito não se limita a impor ao calendário alguns prazos normativos, deixando para o restante que o tempo desenrole o fio.” [6] [1] Voto vencido do Ministro Marco Aurélio; ausentes os Ministros Luiz Fux, Carmen Lúcia e Celso de Mello. [2] Antes disso, o STF havia editado a Súmula Vinculante nº 03, que excepcionava, não sem críticas, os atos de aposentadoria, reforma e pensão do crivo do contraditório. Porém, uma vez ultrapassado o prazo de 05 anos, a jurisprudência do STF (ver, por todos, o MS 25.116/DF, Rel. Min. Ayres Britto, DJ, 09 fev. 2006) passou a exigir a garantia do contraditório no âmbito do TCU. Tive a oportunidade de anotar excerto doutrinário à posição do STF, quando, em 2014, escrevi: “Considera-se que este reconhecimento pelo STF da necessidade de respeito de contraditório e à ampla defesa, somente após cinco passados da entrada do processo no Tribunal, não corrige a anomalia da exceção constante da Súmula Vinculante nº 03. Trata-se da única oportunidade em que a garantia constitucional ao contraditório e à ampla defesa fica na dependência da inércia do órgão de controle. E veja-se que, desde que garantido esse contraditório temporalmente ambientado, o Tribunal de Contas continua sem prazo para, meritoriamente, apreciar, para fins de registro, a validade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. Esta situação é, a mais não poder, reveladora de insegurança jurídica e contrária à proteção à confiança legítima do cidadão.” (FERRAZ, Luciano. GODOI Marciano Seabra de. SPAGNOL, Werther Botelho. Curso de direito financeiro e tributário. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 164). [3] FAGUNDES, Miguel de Seabra. Trecho citado em FERRAZ, Luciano. Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas, Belo Horizonte, Mandamentos, 1999, p. 156. [4] FERRAZ, Luciano. GODOI, Marciano Seabra de. SPAGNOL, Werther Botelho. Curso de direito financeiro e tributário. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 163. [5] Sobre o tema, consulte-se FERRAZ, Luciano. O direito fundamental à duração razoável do não processo. <https://www.conjur.com.br/2017-jun-01/interesse-publico-direito-fundamental-duracao-razoavel-nao-processo#:~:text=Disp%C3%B5e%20o%20artigo%205%C2%BA%2C%20inciso,a%20celeridade%20de%20sua%20tramita%C3%A7%C3%A3o%E2%80%9D>. [6] OST, François. O Tempo do Direito. Trad. Élcio Fernandes, Bauru: Edusc. 2005. p. 14.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

FERRAZ, Luciano. Tema 445 do STF aposentou as controvérsias sobre aposentadoria?. *conjur_import*, 12 mar. 2020. Disponível em: <https://conjur.com.br/2020-mar-12/interesse-publico-tema-445-stf-aposentou-controversias-aposentadoria>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colonistas/luciano-ferraz/tema-445-do-stf-aposentou-as-controversias-sobre-aposentadoria-2>. Acesso em: 2 out. 2026.

APA 7ª edição

Ferraz, L. (2020, March 12). Tema 445 do STF aposentou as controvérsias sobre aposentadoria?. **conjur_import**. <https://conjur.com.br/2020-mar-12/interesse-publico-tema-445-stf-aposentou-controversias-aposentadoria>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

FERRAZ, Luciano. 2020. "Tema 445 do STF aposentou as controvérsias sobre aposentadoria?." **conjur_import**, March 12. <https://conjur.com.br/2020-mar-12/interesse-publico-tema-445-stf-aposentou-controversias-aposentadoria>

BibTeX

```
@article{luciano-ferraz-tema-445-do-stf-aposentou-as-controv-rsi-2020,  
author = {Ferraz, Luciano},  
title = {Tema 445 do STF aposentou as controvérsias sobre aposentadoria?},  
journal = {conjur_import},  
year = {2020},  
url = {https://conjur.com.br/2020-mar-12/interesse-publico-tema-445-stf-aposentou-controversias-aposentadoria},  
urldate = {2020-03-12}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>