

A natureza jurídica dos atos concessórios de aposentadoria, reforma e pensão: os efeitos sobre o prazo decadencial

André de Oliveira Navarro

Formado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-Graduado em Direito Administrativo e Constitucional pela Anhanguera – Uniderp e em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Internacional. É Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *E-mail:* Aonavarro@tce.go.gov.br.

Resumo: O presente artigo tem por objetivo discutir a natureza jurídica dos atos de pessoal sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas no exercício de seu controle externo. Concentra-se, especificamente, nos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão, identificando sua natureza, bem como o posicionamento dos Tribunais Superiores a respeito da temática e os efeitos que a adoção de uma ou outra classificação tem sobre o prazo decadencial desses atos. Verificou-se que não existe um consenso em torno da classificação. Entende-se que sanear tal controvérsia é de suma importância para que os beneficiados saibam exatamente o que esperar do Poder Judiciário, quando

seus benefícios forem atingidos por uma decisão administrativa dos Tribunais de Contas.

Palavras-chave: Natureza jurídica. Atos concessórios de aposentadoria. Tribunais de Contas. Supremo Tribunal Federal.

Sumário: Introdução – Os atos administrativos quanto à sua formação – Os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão e sua natureza jurídica – Os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão como atos compostos – Os efeitos da classificação sobre a contagem do prazo decadencial de anulação – Considerações finais – Referências

Introdução

A Constituição Federal de 1988 definiu, em seu art. 71, inc. III, a seguinte competência para o Tribunal de Contas da União:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

III - 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; [...]. (BRASIL, 1988)

As Constituições dos diversos estados brasileiros, em decorrência do princípio da simetria, estabeleceram esta mesma competência para os Tribunais de Contas estaduais espalhados pelas 27 unidades federadas.

Atualmente, o Supremo Tribunal Federal posiciona-se no sentido de serem complexos os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão, contrariando boa parte da doutrina e da jurisprudência que os classifica como atos compostos. Disso decorre que o prazo prescricional para a anulação destes atos, que no âmbito federal é de cinco anos conforme a Lei nº 9.784/99, só começa a ocorrer após o pronunciamento dos Tribunais de Contas a respeito de sua legalidade.

Como consequência, os Tribunais de Contas, tanto no âmbito da União quanto no dos estados-membros, acabam não tendo prazo para anular atos concessórios de aposentadorias, reformas e pensões, podendo fazê-lo a qualquer momento. Tal situação cria uma forte instabilidade nas relações jurídicas, pois um administrado pode ter sua aposentadoria anulada após um grande lapso temporal, não sendo protegido pelo instituto da segurança jurídica, uma vez que, de acordo com essa posição, o ato administrativo ainda não está completo.

O presente artigo visa analisar a natureza jurídica destes atos administrativos em específico, quanto à sua formação, para demonstrar os efeitos práticos de uma ou outra sobre o prazo prescricional. Para atingir esse objetivo, o estudo partirá da análise conceitual dos atos compostos e complexos, conceituando-os, para analisar os posicionamentos vigentes no Supremo

Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça e, por fim, demonstrar os efeitos de uma ou de outra na contagem do prazo anulatório.

Os atos administrativos quanto à sua formação

Segundo a doutrina majoritária, os atos administrativos, quanto à sua formação, classificam-se como atos simples, compostos ou complexos. No presente artigo, não se trabalhará com os atos simples, a considerar que essa espécie de ato não tem relação com o tema abordado, conceituando-se apenas os atos administrativos compostos e complexos.

Os atos administrativos compostos são aqueles que decorrem das vontades de dois ou mais órgãos para a formação de dois atos diferentes, um principal e outro acessório, sendo o último normalmente um ato confirmatório do primeiro, conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 231):

Ato composto é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro, que edita o ato principal. Enquanto no ato complexo fundem-se vontades para praticar *um ato só*, no ato composto, praticam-se dois atos, um principal e outro acessório; este último pode ser *pressuposto* ou *complementar* daquele. (Grifos nossos)

O exemplo mais comum desta espécie de ato é a nomeação do procurador-geral da República. A nomeação é feita pelo presidente da República, sendo este o ato principal, porém ele depende da aprovação do Senado para ser exequível, sendo esse o ato acessório. Existem duas vontades, a do presidente e a do Senado, para formar dois atos, a nomeação e a aprovação, de modo que o segundo complementa o primeiro. Outro exemplo é dado pela doutrina de Alexandre Mazza (2013, p. 175):

b) atos compostos são aqueles praticados por um único órgão, mas que dependem da verificação, visto, aprovação, anuência, homologação ou “de acordo” por parte de outro, como condição de exequibilidade. A manifestação do segundo órgão é secundária ou complementar. Exemplos: auto de infração lavrado por fiscal e aprovado pela chefia e ato de autorização sujeito a outro ato confirmatório, esse último segundo José dos Santos Carvalho Filho. No ato composto, a existência, a validade e a eficácia dependem da manifestação do primeiro órgão (ato principal), mas a execução fica pendente até a manifestação do outro órgão (ato secundário).

Os atos administrativos complexos são aqueles que decorrem das vontades de dois ou mais órgãos que se unem para a formação de um único ato administrativo. Assim, esse ato só se aperfeiçoa com a manifestação das duas vontades, sendo a manifestação unicamente da primeira insuficiente para a concretização do ato:

Atos complexos são os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou colegiados, cuja vontade se funde para formar um ato único. As vontades são homogêneas; resultam de vários órgãos de uma mesma entidade ou de entidades públicas distintas, que se unem em uma só vontade para formar o ato; há identidade de conteúdo e de fins. (DI PIETRO, 2013, p. 230)

Tal entendimento também é acompanhado pelo ilustre doutrinador Alexandre Mazza (2013, p. 175):

c) atos complexos são formados pela conjugação de vontades de mais de um órgão. A manifestação do segundo órgão é elemento de existência do ato complexo. Somente após o ato torna-se perfeito. Com a integração da vontade do segundo órgão, é que passa a ser atacável pela via judicial ou administrativa.

O exemplo mais comum desta espécie de ato é o decreto de um chefe do Poder Executivo submetido a referendo pelo ministro de Estado. Existem duas vontades, a do chefe do Poder

Executivo e do ministro de Estado, porém um único ato, o decreto. As duas vontades se fundem para formar um único ato administrativo.

Os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão e sua natureza jurídica

Após uma breve exposição a respeito da conceituação dos atos compostos e complexos, proceder-se-á à análise dos atos objetos deste estudo à luz destes conceitos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal posicionou-se no sentido de os atos concessivos de aposentadoria, reformas e pensões serem atos complexos. Assim, para esses atos se concretizarem necessitariam da conjugação tanto da vontade do jurisdicionado quanto do Tribunal de Contas correspondente.

Tome-se como exemplo uma aposentadoria de um servidor do Ministério da Fazenda. Sua aposentadoria será concedida pelo ministro da Fazenda e, posteriormente, apreciada pelo Tribunal de Contas da União. Para os que defendem essa tese, as vontades do ministro da Fazenda e do TCU se unem para formar o ato de aposentadoria, sendo necessária a conjugação das duas vontades para que o ato esteja perfeito. Portanto, ao final, existe um único ato formado pela congregação de vontades destes dois órgãos.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se no Mandado de Segurança nº 27.628 AgR/DF – Distrito Federal, de relatoria da Ministra Rosa Weber, no seguinte sentido:

EMENTA AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PODERES DO RELATOR. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. TERMO INICIAL DO PRAZO PREVISTO NO ART. 54 DA LEI 9.784/1999. RELAÇÃO JURÍDICA CONTINUATIVA. MODIFICAÇÃO DO ESTADO DE FATO OU DE DIREITO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DE SENTENÇA ACOBERTADA PELA COISA JULGADA. 1. O art. 205 do Regimento Interno desta Suprema Corte, na redação conferida pela Emenda Regimental nº 28/2009, autoriza o Relator a julgar monocraticamente o mandado de segurança quando a matéria em debate for objeto de jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. 2. O ato de concessão de aposentadoria é complexo, de modo que só se aperfeiçoa com o exame de sua legalidade e subsequente registro pelo Tribunal de Contas da União. Assim, enquanto não aperfeiçoado o ato concessivo de aposentadoria, com o respectivo registro perante a Corte de Contas da União, não há falar na fluência do prazo do art. 54 da 9.784/99, referente ao lapso de tempo de que dispõe a administração pública para promover a anulação de atos de que resultem efeitos favoráveis aos destinatários. Precedentes: MS 25561, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 21.11.2014; MS 27296, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 18.6.2014; e MS 28576, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 11.6.2014. 3. Ao julgamento do RE 596.663, esta Suprema Corte decidiu o tema nº 494 da Repercussão Geral, assentando a seguinte tese: “A sentença que reconhece ao trabalhador ou a servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos.” 4. Na espécie, o TCU registrou que a parcela atinente à URP de fevereiro/1989, objeto de decisão judicial transitada em julgado, foi posteriormente absorvida por reestruturações remuneratórias ocorridas na carreira dos inativos e instituidores de pensão. 5. Balizada na compreensão de que não há direito adquirido a regime jurídico, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, reafirmada ao julgamento, sob a sistemática da repercussão geral, do RE 563.965, reputa revestida de legitimidade constitucional a alteração na estrutura dos vencimentos de servidores públicos, desde que com eficácia *ex nunc* e sem redução nominal de estipêndios. Agravo regimental conhecido e não provido. (BRASIL, 2015)

Tal raciocínio levou, inclusive, à edição da Súmula Vinculante nº 3, de 2007, nos seguintes dizeres:

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. (BRASIL, 2007)

A justificativa desse enunciado, segundo o STF, para a dispensa do contraditório e da ampla defesa nos âmbitos dos Tribunais de Contas é exatamente a sua natureza complexa. Como se trata de um único ato, o contraditório e a ampla defesa são exercidos no âmbito do órgão jurisdicionado que emana a primeira das duas vontades necessárias para o aperfeiçoamento do ato.

Todavia, tal entendimento vem sendo relativizado pelo próprio Pretório Excelso ao decidir reiteradamente que, após transcorrido o prazo de cinco anos da concessão inicial do ato, devem os Tribunais de Contas reabrir o contraditório e a ampla defesa:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APRECIÇÃO DA LEGALIDADE DO ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA APENAS SE PASSADO MAIS DE CINCO ANOS. SEGURANÇA CONCEDIDA. I - Caso o Tribunal de Contas da União aprecie a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão após mais de cinco anos, há a necessidade de assegurar aos interessados as garantias do contraditório e da ampla defesa. II - Segurança concedida para que seja reaberto o processo administrativo com a observância do *due process of law*. (BRASIL, 2010b)

Tais decisões podem ser um indicativo de que, no futuro, o Supremo Tribunal Federal possa rever a Súmula Vinculante nº 3 e mudar o seu posicionamento a respeito da natureza jurídica destes atos. Por enquanto, permanece vigente a referida súmula e a posição de se tratar de um ato administrativo complexo.

Os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão como atos compostos

Há muito tempo, parte significativa da doutrina classifica os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão como atos compostos, contrariando o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende de lição do mestre Caio Tácito ao tecer comentários à decisão de Nelson Hungria (1958, p. 220):

O Tribunal não concede a aposentadoria, reforma ou pensão, nem tão pouco lhes confirma ou ratifica a concessão. Apenas examina a legalidade do ato, para efeitos financeiros, registrando a despesa correspondente. Não há, no sentido jurídico estrito, aprovação do ato da administração, mas, apenas, forma de controle da legalidade do ato acabado, cuja executoriedade fica suspensa até que se opere o julgamento do ente fiscalizador.

Para os que defendem essa tese, existiriam duas vontades que formariam dois atos administrativos distintos, um principal e um acessório. O segundo, no presente caso, seria um ato de controle, confirmando ou negando o primeiro.

Para exemplificar, utilize-se o mesmo caso mencionado anteriormente, uma aposentadoria concedida a um servidor do Ministério da Fazenda pelo ministro correspondente e apreciada, posteriormente, pelo Tribunal de Contas da União. Para os que adotam essa tese, o ato do ministro da Fazenda constituiria o ato principal, estando perfeito após a manifestação final do ministro e da posterior publicação, e o ato de registro do TCU seria o ato acessório, secundário a esse, que confirmaria o primeiro para com ele formar um ato composto. Observe-se que aqui existem dois atos distintos.

Esse foi o posicionamento adotado pela Procuradoria-Geral da República (PGR) no Recurso Extraordinário nº 636.553/RS, cuja ementa é a que segue:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. APOSENTADORIA. APRECIÇÃO DE LEGALIDADE E REGISTRO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ATO ADMINISTRATIVO COMPOSTO. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99: APLICAÇÃO DOS EFEITOS DA DECADÊNCIA A CONTAR DA PUBLICAÇÃO DO ATO CONCESSIVO. EFEITO ATÍPICO PRELIMINAR OU PRODRÔMICO DO ATO DE APOSENTADORIA QUE IMPÕE

A MANUTENÇÃO DOS SEUS EFEITOS QUANDO PRESENTES A BOA-FÉ, O LONGO TRANSCURSO DE TEMPO E A CONFIANÇA DO CIDADÃO NOS ATOS DO PODER PÚBLICO COMO PROJEÇÃO ÉTICO JURÍDICA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. DECURSO DE MAIS DE CINCO ANOS DESDE O ATO CONCESSIVO: GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.

1. A aposentadoria, ainda que sujeita a registro pelo TCU, não constitui ato administrativo complexo. É que o conceito de ato administrativo complexo pressupõe a conjugação de vontades de órgãos diversos para a produção de um ato único ou de uma única finalidade administrativa. O TCU apenas aprecia a legalidade do ato concessivo (CF, art. 71, III). A vontade do TCU não integra o ato concessivo, que se consuma na esfera administrativa, não se conformando, portanto, à concepção unitária de ato complexo.
2. O controle de legalidade exercido pelo TCU sobre os atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro, se dá sobre o ato já praticado pela autoridade administrativa competente, razão pela qual a aposentadoria se qualifica como ato administrativo composto e não complexo. Por se tratar de controle de legalidade a posteriori de ato administrativo acabado, não há que se falar em inoperância dos efeitos da decadência. Aplicação do prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 aos processos de contas que tenham por objeto a apreciação de legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão, a contar da data da publicação do ato de concessão inicial. Doutrina e precedentes.
3. O efeito atípico preliminar ou prodrômico *impõe a manutenção* dos efeitos do ato de concessão inicial da aposentadoria, reforma e pensão, quando presentes a boa-fé do beneficiário e o longo decurso de tempo entre o ato concessivo e a decisão da Corte de Contas, a evidenciar a confiança dos cidadãos nos atos do Poder Público como projeção subjetiva do princípio da segurança jurídica.
4. A proteção da confiança, enquanto um *valor constitucional* de ordem ético-jurídica e enquanto *projeção subjetiva* do princípio da segurança jurídica, *desautoriza* a Administração Pública a exercer o seu *imperium* de desconstituir ou anular as situações administrativas desconformes com o postulado da legalidade administrativa, quando revestidas de aparência de legalidade, de boa-fé e consolidadas no tempo por inércia do próprio ente público que as originou ou lhes deu causa. *Doutrina e precedentes*.
5. O controle externo exercido pelo TCU, caracterizado pela atividade de auditoria entre a Corte de Contas e a Administração Pública, *está sujeito* aos princípios da boa-fé objetiva, da proteção da confiança e da segurança jurídica que se afirma em favor do administrado quando não observada a duração razoável do processo (CF, art. 5º, LXXVIII), fazendo incidir sobre tal atividade a *indispensabilidade* de observância do *due process of law*.
6. Ultrapassado o prazo razoável de 5 (cinco) anos para a apreciação, pelo TCU, da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, *contado a partir da concessão administrativa*, deve ser oferecido aos interessados o contraditório e a ampla defesa.
7. Parecer pelo conhecimento e desprovimento do recurso extraordinário. (BRASIL, 2013) (Grifos nossos)

Percebe-se que já nesse parecer a PGR aborda a problemática da contagem do tempo decadencial destes atos, defendendo que o ato concessivo de aposentadoria se trata de ato composto, iniciando-se a contagem do prazo decadencial a partir da data de publicação do ato de concessão inicial.

Também o Egrégio Superior Tribunal de Justiça diverge do Supremo Tribunal Federal, adotando o entendimento de se tratar de ato composto, conforme se deduz do seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO DISTRITAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. PRELIMINAR. REVISÃO. APOSENTADORIA. INÍCIO DO PRAZO. CONCESSÃO. ART. 54 DA LEI N. 9.784/99. DECADÊNCIA CONFIGURADA.

1. Admite-se o recebimento de embargos declaratórios opostos à decisão monocrática do relator como agravo interno, em atenção aos princípios da economia processual e da fungibilidade recursal. Precedente: EDcl no Ag 1.242.016/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 8.10.2010.
2. *A aposentadoria de servidor público não é ato complexo, pois não se conjugam as vontades da Administração e do Tribunal de Contas para concedê-la. São atos distintos e praticados no manejo de competências igualmente diversas, na medida em que a primeira concede e o segundo controla sua legalidade.*
3. Deve ser aplicado o prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/99, que se funda na importância da segurança jurídica no domínio do Direito Público, aos processos de contas que

tenham por objeto o exame da legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as hipóteses em que comprovada a má-fé do destinatário do ato administrativo.

4. Precedentes: AgRg no REsp 1.168.805/RS, Rel. Min. Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 7.6.2010; REsp 1.032.428/RS, Rel. Min. Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 19.10.2009; AgRg no Ag 1.006.331/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, DJe 4.8.2008; REsp 1.047.524/SC, Rel. Min. Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 3.8.2009; e REsp 1.098.490/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, DJe 27.4.2009.

Agravo regimental improvido. (BRASIL, 2010a) (Grifos nossos)

Percebe-se que a natureza jurídica destes atos é fonte de intensa controvérsia doutrinária e jurisprudencial, não havendo um consenso a respeito da sua real natureza. Não se trata de um mero debate teórico-acadêmico a respeito de uma classificação, pois os efeitos práticos de uma classificação ou de outra são bem diferentes entre si.

Os efeitos da classificação sobre a contagem do prazo decadencial de anulação

Primeiramente, utilizar-se-á a classificação dos atos de aposentadoria, reforma e pensão como ato complexo e se verá como ela afeta a contagem do prazo decadencial. A seguir, o mesmo será feito pelo ponto de vista do ato composto.

Adotando-se a aposentadoria como ato complexo, existem duas fases para a formação deste ato: a primeira consiste na concessão do ato pelo órgão jurisdicionado, formando um ato precário e imperfeito que só se aperfeiçoa na segunda fase, quando o Tribunal de Contas correspondente analisa a legalidade do ato e efetua o registro, momento em que o ato se torna perfeito.

Assim, o prazo decadencial para anulação do ato só começa a contar após o registro do ato pelo Tribunal de Contas correspondente. A consequência disso é que o órgão de controle externo não tem prazo decadencial para desconstituir este ato através de anulação, podendo fazê-lo a qualquer tempo. Em outras palavras, um Tribunal de Contas pode anular uma aposentadoria ou pensão após o decurso de um longo lapso temporal, pois o ato só se aperfeiçoa após o seu registro. Não se pode falar aqui sobre segurança jurídica, pois o ato é imperfeito, precário, existindo tão somente uma expectativa de direito de que o ato irá se aperfeiçoar.

Conforme observa Aldo de Campos Costa (2014), em artigo sobre a natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria:

Essa compreensão se dá porque, majoritariamente, considera-se que os atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões têm natureza *complexa* (STF MS 3.881). Com isso, os efeitos da decadência só se operam com o crivo daquele Órgão de controle externo (STF MS 25.072), impedindo, assim, que o artigo 54 da Lei 9.784/1999 (“O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”) venha a ser acionado antes da publicação do registro na imprensa oficial (STF AgR-MS 30.830 e STF MS 24.781).

Vislumbra-se facilmente o enorme poder conferido aos Tribunais de Contas ao se adotar tal classificação, pois não há limites temporais impostos a esses órgãos para desconstituir atos por meio de anulação.

Por outro lado, adotando-se a classificação destes atos como compostos, tem-se também duas fases, porém distintas, de formação do ato: a primeira também consiste na concessão do ato pelo órgão jurisdicionado, só que dessa vez o ato resultante já está perfeito, apto a produzir todos os seus efeitos. A segunda também consiste no registro pelo Tribunal de Contas correspondente, porém o ato resultante aqui será diverso ao primeiro, acessório àquele, que o confirma ou nega.

Diante disso, o prazo decadencial anulatório começa a contar a partir da concessão do ato pelo jurisdicionado, pois ali ele já é um ato jurídico perfeito. Consequentemente, este prazo decadencial também se aplica aos Tribunais de Contas na sua atividade de controle, estando o ato protegido pelo instituto da segurança jurídica após o decurso desse lapso temporal:

Tomando-se os atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões como *compostos* – e não *complexos* – o termo inicial a ser considerado para o julgamento da legalidade da concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões pelo Tribunal de Contas da União dar-se-ia com a respectiva data de publicação. (COSTA, 2014)

Dito de outra forma, adotando-se esta classificação, existe um limite temporal para um Tribunal de Contas controlar a legalidade do ato. Após o lapso temporal, o ato está protegido pelo instituto da segurança jurídica, só restando ao órgão de controle externo declarar a decadência de seu direito e efetuar o registro, não podendo mais anulá-lo. Portanto, essa classificação impõe uma limitação temporal ao poder dos Tribunais de Contas, ou seja, um prazo decadencial para exercer o seu controle de legalidade.

Uma questão fulcral nesse estudo é a classificação adotada pelo Supremo Tribunal Federal. Constatou-se que o STF adota a teoria de que os atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão são atos complexos.

Considerações finais

O propósito principal deste artigo foi de apresentar e analisar os efeitos que a classificação, como complexos ou compostos, dos atos de aposentadoria, reforma e pensão tem sobre o início da contagem do prazo decadencial de anulação.

Através da análise doutrinária e jurisprudencial conseguiu-se alcançar o objetivo deste trabalho, identificando os efeitos que uma ou outra classificação tem sobre os prazos decadenciais. Uma questão fulcral neste estudo é a classificação adotada pelo Supremo Tribunal Federal. Constatou-se que o STF adota a teoria de que os atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão são atos complexos. Isso faz com que toda a Administração Pública direta e indireta acabe por seguir este posicionamento. Assim, todos os Tribunais de Contas pátrios acabam por adotar esta teoria.

O efeito da adoção dessa classificação é a ausência de prazo para os Tribunais de Contas anularem esses atos, colocando em risco as aposentadorias, reformas e pensões de milhões de brasileiros. Tal situação acaba por gerar uma instabilidade nas relações jurídicas.

Por outro lado, observou-se que o Superior Tribunal de Justiça assim como a Procuradoria-Geral da República divergem desse posicionamento, classificando os atos concessórios de aposentadoria, reforma e pensão como compostos.

Vislumbra-se que não existe um consenso sobre a verdadeira natureza jurídica desses atos, sendo muitas vezes fontes de intensa discussão e debate. Não foi o objetivo deste artigo trazer respostas sobre a questão, mas trazer os importantes efeitos práticos que a adoção de uma ou de outra trazem sobre a contagem do prazo decadencial para a sua anulação.

Por fim, conclui-se que a controvérsia em torno destes atos não tem apenas um mero cunho teórico-acadêmico. Sanear tal controvérsia é de suma importância para que os beneficiados por tais atos saibam exatamente o que esperar do Poder Judiciário quando seus benefícios forem atingidos por uma decisão administrativa dos Tribunais de Contas.

The Legal Nature of the Concession Acts of Retirement and Pension (Civil and Military Personnel): The Effects on the Expiring Deadline

Abstract: The purpose of this article is to discuss the juridical nature of the acts of personnel subject to registration by the Courts of Accounts in the exercise of their external control. It

specifically focuses on the concessive acts of retirement (civil and military personnel) and pension, identifying its nature, as well as the position of the High Courts regarding the subject and how the adoption of one or other classification impacts the decadential term of these acts. It was found that there is no consensus on classification. It is understood that solving this

controversy is of paramount importance so that the beneficiaries know exactly what to expect from the Judiciary Branch when their benefits are reached by an administrative decision of the Courts of Accounts.

Keywords: Juridical Nature. Concessive Acts of Retirement. Courts of Accounts. Supreme Court.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Câmara Federal, 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 jan. 2017.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. Parecer nº 8569/RJMB no RE 636.556/RS. Recorrente: União. Recorrido: João Darci Rodrigues de Oliveira. Relator: Ministro Gilmar Mendes. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1.187.203 – DF (2010/0058111-6). Embargante: Distrito Federal. Embargado: Geralda Batista Rodrigues. Relator: Ministro Humberto Martins. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 jan. 2010a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 27628. Agravante: Aray Miguel Feldens e outros. Agravado: Presidente do Tribunal de Contas da União. Relator: Ministra Rosa Weber. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 20 jan. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26053. Impetrante: Ilza Guerra Labelle. Relator: Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 jan. 2010b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 03 de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 jun. 2007.

COSTA, Aldo de Campos. Natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria. *Conjur*, 10 abr. 2014. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-abr-10/toda-prova-natureza-juridica-atos-concessivos-aposentadoria>. Acesso em: 14 mar. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

HUNGRIA, Nelson. Disponibilidade – Ato complexo – Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 216-223, mar. 1958. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18496/17243>. Acesso em: 14 mar. 2019.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NAVARRO, André de Oliveira. A natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão: os efeitos sobre o prazo decadencial. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 01, p. 43-50, jan./jun. 2019.
