



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.556.399 - RS (2015/0235336-8)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA
R.P/ACÓRDÃO : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : SINDICATO DOS TRABALHADORES FEDERAIS DA
SAÚDE TRABALHO E PREVIDÊNCIA NO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
ADVOGADOS : ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTRO(S) -
DF005939
GLENIO LUIS OHLWEILER FERREIRA - RS023021
MARCELO LIPERT - RS041818
TIAGO GORNICKI SCHNEIDER - RS068833

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO RURAL. ATO COMPLEXO. PRAZO DECADENCIAL. ART. 54 DA LEI 9.784/1999. PRINCÍPIO DA ISONOMIA E DA SEGURANÇA JURÍDICA. O TRIBUNAL DE CONTAS ESTÁ ABRANGIDO NO CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SUBMETIDO AO MESMO PRAZO DECADENCIAL. RECURSOS ESPECIAIS DA UNIÃO E DO INSS A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos termos do art. 54 da Lei 9.784/1999, a autotutela administrativa dos atos - anuláveis ou nulos - de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários está sujeita ao prazo de decadência quinquenal. Precedentes: AgInt no REsp. 1.758.267/RN, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 22.8.2019; AgInt no AREsp. 927.449/RJ, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 27.8.2019.

2. Nesse passo, decorridos mais de cinco anos do ato de averbação de tempo de serviço, não é admissível que a Administração Pública reveja o ato praticado no exercício de autotutela.

3. Da mesma forma, é certo estabelecer que os atos praticados pela administração não têm o condão de afastar a possibilidade de atuação do Tribunal de Contas no exercício de sua função de controle, lhe sendo permitida a negativa de registro às aposentadorias em análise quando reconheça qualquer ilegalidade na sua concessão, face o caráter complexo do ato de inativação.

4. Nesse passo, o ato de averbação de tempo de serviço pela Administração, ainda que decorridos mais de cinco anos, não retira do Tribunal de Contas a sua legitimidade para, no exercício do controle externo da atividade administrativa, analisar a legalidade do ato, para fins de registro, das concessões das aposentadorias pela Administração.

5. Contudo, esta atuação do Tribunal de Contas também está



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

limitada ao prazo decadencial quinquenal. Em outras palavras, o Tribunal de Contas teria um prazo de cinco anos para apreciar o ato de inativação, sob pena de decadência.

6. Os prazos decadenciais e prescricionais são fixados para trazer estabilidade e melhor conformação ao sistema, evitando a imprevisibilidade. Não se podendo admitir que o ato administrativo fique ad libitum ou ao arbítrio da Administração - seja Administração aqui entendida como o órgão que concede a aposentadoria ou o Tribunal de Contas que tem a função do controle de legalidade do ato.

7. Estabelece-se, assim, que decai em cinco anos o prazo para o Tribunal de Contas, no exercício de seu poder de controle do ato administrativo, anular o ato de aposentadoria praticado pela Administração, salvo quando comprovada a má-fé, nos exatos termos do art. 54 da Lei 9.784/1999.

8. Recursos Especiais do INSS e da UNIÃO a que se nega provimento.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, conhecer parcialmente dos recursos especiais e nesta extensão, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Relator e Sérgio Kukina, negar-lhes provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, que lavrará o ACÓRDÃO. Votaram com o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho os Srs. Ministros Benedito Gonçalves e Regina Helena Costa.

Dra. MARCELLA BARBOSA DE CASTRO, pela parte
RECORRENTE: UNIÃO

Brasília/DF, 08 de outubro de 2019 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.556.399 - RS (2015/0235336-8)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA (Relator):

Trata-se de recursos especiais interpostos pela UNIÃO e pelo INSS, ambos fundados na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região assim ementado (e-STJ fl. 1.349):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. REEXAME NECESSÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. SINDICATO. APOSENTADORIA. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO RURAL. EXIGÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS MAIS DE 10 ANOS APÓS. IMPOSSIBILIDADE. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/99. REGISTRO PELO TCU. ATO ADMINISTRATIVO COMPLEXO. INAPLICABILIDADE. PREQUESTIONAMENTO.

Tendo sido julgado improcedente o pedido da inicial, não é hipótese de reexame necessário.

Pelo princípio da segurança jurídica, há um limite ao direito da Administração em proceder a revisão de ato administrativo, sobretudo em se tratando de verba alimentar recebida de boa-fé pelo destinatário. Inteligência do artigo 54 da Lei nº 9.784/99.

Precedentes.

Não se desconhece o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não se aplica o art. 54 da Lei nº 9.784/99 aos processos em que o TCU exerce competência constitucional de controle externo, na medida em que a concessão de aposentadoria é ato jurídico complexo que se aperfeiçoa com a manifestação de mais de um órgão e com o registro no TCU. Entretanto, a situação examinada nestes autos apresenta a peculiaridade de que não se trata de simples revisão do ato de concessão de aposentadoria, e sim de ato anterior, consistente na averbação de tempo de serviço rural para fins de aposentadoria.

O pagamento previsto no artigo 96, inciso IV, da Lei nº 8.213/1991 possui natureza indenizatória, devendo a cobrança da respectiva indenização observar a norma inserta no artigo 205 do Código Civil. No caso dos autos, ocorrida a prescrição, visto que o marco inicial da contagem do prazo prescricional de 10 (dez) anos a ser considerado é o ato administrativo de emissão da certidão de tempo de serviço.

Embora não tenha ocorrido ofensa aos dispositivos legais e constitucionais mencionados pela parte, dá-se por prequestionada a matéria para evitar embargos de declaração.

A UNIÃO alega violação dos arts. 53 e 54 da Lei n. 9.784/1999, dos arts. 1º, V, 39, 49, IV, e 51 da Lei n. 8.443/1992 e dos arts. 71, III, e 74, IV, da Constituição Federal, sustentando que: a) não houve alteração do entendimento da Administração, "já que Tribunal de Contas da União só apreciou a legalidade da averbação do tempo de serviço rural, efetuada pelo INSS, no ano de 2007" (e-STJ fl. 1.360); b) não se pode falar em segurança jurídica diante de uma situação precária como são os atos relativos à aposentadoria/pensão até que haja registro junto ao Tribunal de Contas da União, o que pressupõe a análise de todos os seus atos preparatórios; c) sendo complexo, o ato de aposentadoria só está plenamente formado com a manifestação do TCU, motivo pelo qual não se aplica o prazo decadencial de 5 anos; d) o art. 205 do Código Civil não tem nenhuma incidência na espécie.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O INSS alega violação do art. 267, VI, do CPC/1973, afirmando que o ato atacado foi praticado em razão de determinação do TCU, motivo pelo qual o Ente Público não tem autonomia para desfazimento do ato dito ilegal, não podendo constar no polo passivo da demanda.

Aduz ofensa aos arts. 4º, 53, 54 e 69 da Lei n. 9.784/1999 e ao art. 114 da Lei n. 8112/1990, sustentando que a averbação do tempo de serviço não gera direito adquirido, mas mera expectativa de aproveitamento para posterior aposentadoria, bem como que a aposentadoria é ato complexo, que somente se considera perfectibilizado após a homologação pelo TCU. Dessa forma, fica claro que os períodos de tempo de serviço/contribuição que servem de fundamento à concessão da aposentadoria podem ser revisados e revistos pela Corte de Contas, não havendo, portanto, que se falar em decadência.

Ainda, sustenta a afronta aos arts. 96, IV, da Lei n. 8213/1991 e 94 da Lei n. 8123/1991, afirmando que a averbação de tempo de atividade rural exige indenização das contribuições relativas ao período.

Contrarrazões às e-STJ fls. 1.428/1.480.

Decisões de admissibilidade às e-STJ fls. 2.661 e 2.665.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.556.399 - RS (2015/0235336-8)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRENTE : **INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**
RECORRIDO : **SINDICATO DOS TRABALHADORES FEDERAIS DA SAÚDE
TRABALHO E PREVIDÊNCIA NO ESTADO DO RIO GRANDE
DO SUL**
ADVOGADOS : **ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTRO(S) - DF005939
GLENIO LUIS OHLWEILER FERREIRA - RS023021
MARCELO LIPERT - RS041818
TIAGO GORNICKI SCHNEIDER - RS068833**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. OFENSA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. ANÁLISE. IMPOSSIBILIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. PRAZO DECADENCIAL PARA O TCU. INEXISTÊNCIA. FUNÇÃO DE CONTROLE EXTERNO. ADMINISTRAÇÃO. EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOTUTELA. PRAZO DECADENCIAL. OBSERVÂNCIA.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. Não enfrentada no julgado impugnado tese respeitante a artigo de lei federal apontado no recurso especial, há falta do prequestionamento, o que faz incidir na espécie o óbice da Súmula 282 do STF.

3. O recurso especial não é remédio processual adequado para conhecer de irresignação fundada em suposta afronta a preceito constitucional, sendo essa atribuição da Suprema Corte, em sede de recurso extraordinário (art. 102, III, da CF).

4. A averbação é o ato pelo qual a Administração registra, nos assentamentos funcionais do servidor, para fins diversos, o tempo de serviço/contribuição oriundo da administração pública ou da atividade privada, atestado por meio de documentos hábeis, sendo certo que, para fins de aposentadoria, o referido ato não se esgota em si, não configurando elemento constitutivo de direito, pois é mera anotação, preparatória para o ato de aposentadoria, do qual é parte integrante.

5. O simples ato de averbação não enseja o direito à contagem do tempo de serviço rural para fins de aposentadoria, não podendo, portanto, ser considerado como marco inicial para a decadência de a Administração rever seus atos.

6. O STF pacificou o entendimento de que o ato de aposentação é complexo – ato único, que somente se aperfeiçoa com a integração da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

última vontade: o registro definitivo pelo Tribunal de Contas, de modo que não se pode falar em decadência no período compreendido entre o ato administrativo concessivo da aposentadoria e o posterior julgamento de sua legalidade pela Corte de Contas.

7. A jurisprudência da Suprema Corte em relação à inexistência de prazo decadencial na hipótese de registro de aposentadoria refere-se especificamente à atuação do Tribunal de Contas da União no controle externo da atividade administrativa, de acordo com a competência constitucionalmente estabelecida (art. 71, III), e não no exercício do poder de autotutela da Administração.

8. É equivocado o entendimento de que a Administração não está sujeita a prazo decadencial para rever o ato de concessão de aposentadoria enquanto o Tribunal de Contas da União não se manifestar sobre a sua legalidade.

9. Os precedentes do STF em relação ao TCU não podem ser adotados nas hipóteses em que, estando a aposentação pendente de registro pela Corte de Contas, a Administração atua para rever seus atos concessivos de aposentadoria, pois, *in casu*, sendo exercido o poder de autotutela e não estando comprovada a má-fé dos destinatários dos atos, deverá ser observado o prazo decadencial de 5 anos, nos moldes previstos no art. 54 da Lei n. 9.784/1999.

10. É diversa a situação quando a Administração atua em cumprimento a determinação da Corte de Contas, sendo perfeitamente aplicável o entendimento do STF de inexistência de prazo decadencial, já que aquela (a Administração) estará se limitando a dar cumprimento a ordem do TCU emanada da função de controle dele, e não realizando o seu poder de autotutela.

11. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessa extensão, providos, com a determinação de retorno dos autos ao Tribunal de origem para que prossiga no julgamento do feito.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA (Relator):

Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

Feita essa consideração, observa-se que as irresignações recursais merecem prosperar, em parte.

No tocante às alegações do INSS relativas à sua ilegitimidade passiva e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

quanto à necessidade de recolhimento das contribuições atinentes ao tempo de atividade rural, o presente apelo nobre carece do requisito constitucional do prequestionamento.

Conquanto não seja exigida a menção expressa do dispositivo de lei federal, a admissibilidade do recurso na instância excepcional pressupõe que a Corte de origem tenha se manifestado sobre a tese jurídica apontada pelo recorrente. Esse é o entendimento pretoriano consagrado na edição da Súmula 282 do STF, *in verbis*: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada."

In casu, no aresto recorrido, o Tribunal *a quo* deixou claro que somente trataria do tema relacionado à decadência, destacando: "Não há nos autos discussão acerca do mérito da decisão do TCU, razão por que examino a lide exclusivamente sob o ângulo da decadência/prescrição do direito de a Administração Pública revisar proventos de aposentadoria" (e-STJ fl. 1.345). Também não teceu nenhuma consideração acerca da eventual ilegitimidade do INSS.

Registre-se que nem sequer foram opostos embargos de declaração, bem como que a exigência de prequestionamento prevalece também quanto às matérias de ordem pública. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE TÍTULO JUDICIAL. ATUALIZAÇÃO DE VALOR DEPOSITADO. ARTIGOS 15-A E 33, § 2º, DO DECRETO-LEI 3.365/41. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF.

[...]

2. É firme no Superior Tribunal de Justiça o entendimento quanto à necessidade de prequestionamento da matéria trazida a exame, ainda que vinculada a tema de ordem pública.

3. Agravo interno a que se nega provimento (AgInt no AREsp 928.071/ES, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 19/10/2016).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. AUSÊNCIA. EMBARGOS REJEITADOS.

[...]

2. A jurisprudência do STJ entende que, na seara extraordinária, o prequestionamento é necessário para exame, inclusive, das matérias de ordem pública.

3. Embargos de declaração rejeitados (EDcl no AgInt no AREsp 868.729/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 19/09/2016).

Ainda, mostra-se inviável, em sede de recurso especial, a análise dos dispositivos constitucionais indicados como ofendidos pela UNIÃO, sob pena de usurpação de competência do STF.

Quanto às demais alegações de ambos os recorrentes, faz-se necessária a narrativa de algumas questões fáticas do processo.

O SINDICATO DOS TRABALHADORES FEDERAIS DA SAÚDE TRABALHO E PREVIDÊNCIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ajuizou ação ordinária contra a União e o INSS, sustentando que seus substituídos, servidores públicos federais



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

aposentados, obtiveram suas aposentadorias independentemente do recolhimento de contribuição previdenciária relativa ao período de tempo de serviço rural, laborado sob o regime de economia familiar.

Alegou que, após mais de 10 anos de aposentadoria, os substituídos foram surpreendidos com a exigência do recolhimento das referidas contribuições. Assim, teria a Administração decaído do seu direito de anular os atos concessivos das aposentadorias, nos termos do art. 54 da Lei n. 9784/1999.

Afirmou que os servidores tiveram o tempo de serviço rural devidamente certificado pelo INSS, sem nenhuma redução e/ou alteração, desde pelo menos o ano de 1999, não podendo a Administração revisar as certidões em questão.

Destacou que não foram observados os princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório, da irredutibilidade de vencimentos e do direito adquirido, bem como os princípios gerais do Direito Administrativo: da legalidade, da proteção à boa-fé e da segurança jurídica.

Registrou, ainda, que os seus substituídos têm direito à manutenção das aposentadorias independentemente da exigência de recolhimento.

Em aditamento à inicial, afirmou que a situação dos inativos seria extensível aos servidores em atividade, cujo tempo rural já tenha sido certificado pelo INSS, para fins de futura aposentadoria. Pugnou, assim, pela ampliação da causa de pedir e dos pedidos iniciais, a fim de que fossem abarcados os servidores em atividade no provimento judicial a ser proferido.

Foi prolatada sentença, que julgou improcedente o pedido (e-STJ fls. 1.095/1.107), com as seguintes considerações:

a) não tendo as aposentadorias passado individualmente pelo crivo do TCU, mas tendo a Corte de Contas fixado entendimento de que seria necessário o recolhimento das contribuições em comento, não existiria óbice para a Administração tomar a iniciativa de rever os atos concessivos dos benefícios, "pois inevitavelmente este seria o resultado quando da análise pelo TCU" (e-STJ fl. 1.101). Nesse contexto, entendeu que o prazo decadencial não começaria a correr enquanto a legalidade das aposentadorias não fossem conferidas pelo TCU;

b) não obstante não existisse notícia de que teriam sido assegurados o contraditório e a ampla defesa aos servidores aposentados há mais de cinco anos, não houve formulação de pedido na inicial de anulação dos atos administrativos, sendo certo que "o fato de que o vício decorrente da falta de garantia do contraditório na esfera administrativa perde a importância diante da judicialização da questão", já que "na inicial, além de invocar a decadência e apontar vícios formais no procedimento administrativo, o autor também enfrentou a questão de fundo – a necessidade de recolhimento das contribuições previdenciárias" (e-STJ fl. 1.104).

c) quanto à violação ao direito adquirido e à irredutibilidade de vencimentos, "como o ato de concessão da aposentadoria só se completa com a homologação pelo TCU, não há, até tal homologação, direito adquirido à aposentadoria, pois tal direito ainda não se incorporou ao patrimônio jurídico do interessado" (e-STJ fl. 1.104);



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

d) a contagem de tempo de serviço rural, para fins de aposentadoria em cargo público, sem o recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias ofende a Constituição Federal.

No julgamento de embargos declaratórios opostos pelo autor, acrescentou o juízo primevo que era inviável em sede de ação coletiva analisar a boa-fé de cada um dos substituídos (e-STJ fls. 1.115/1.116).

Interposta apelação pelo Sindicato em que repisou todas as alegações da inicial, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, examinando a lide "exclusivamente sob o ângulo da decadência/prescrição do direito de a Administração Pública revisar os proventos de aposentadoria" (e-STJ fl. 1.345), deu provimento ao recurso para "julgar procedente o pedido veiculado na inicial, invertendo a sucumbência, tudo na forma da fundamentação" (e-STJ fl. 1.348). No voto condutor foram estabelecidas as seguintes premissas:

a) os substituídos encontravam-se aposentados há mais de 10 anos quando, no ano de 2007, a Administração resolveu notificá-los para recolher as contribuições previdenciárias referentes ao tempo de serviço rural averbado para fins de aposentadoria em virtude de mudança de interpretação no que diz respeito à contagem do tempo de serviço rural;

b) houve a decadência do direito de a Administração rever os atos de **averbação do tempo de serviço controvertidos**, nos termos do art. 54 da Lei n. 9.784/1999;

c) não se aplica, na hipótese, o entendimento do STF de que a concessão de aposentadoria é ato complexo, que só se aperfeiçoa com a manifestação do TCU, já que "a situação examinada nestes autos apresenta a peculiaridade de que **não se trata de simples revisão do ato de concessão de aposentadoria, e sim de ato anterior, consistente na averbação de tempo de serviço rural para fins de aposentadoria**" (e-STJ fl. 1.346);

d) o ato de averbação de tempo de serviço não é complexo, submetendo-se ao prazo decadencial;

e) em 2007 a Administração teria decaído do direito de revisar os atos de averbação dos substituídos;

f) "ainda que se argumente que, na hipótese, não se estaria revendo ou anulando o ato de averbação, e sim somente estar-se-ia cobrando indenização pretérita, o fato é que, por se tratar de verba indenizatória - de natureza civil, portanto, e não tributária, tem entendido a jurisprudência ser aplicável ao caso o prazo prescricional genérico de dez anos previsto no artigo 205 do Código Civil" (e-STJ fl. 346).

Tecido esse histórico, exsurge certo que o aresto proferido pelo Tribunal de origem merece reforma, devendo ser destacado que **a decadência do direito da Administração foi a única matéria devolvida a essa Corte pelos recursos especiais que foi prequestionada no Tribunal de origem**, motivo pelo qual apenas o referido tema será objeto de análise nesta oportunidade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Consoante já tive oportunidade de me manifestar anteriormente, no voto-vista proferido no julgamento do REsp 1.347.378/RS, a **averbação** é o ato pelo qual a Administração registra, nos assentamentos funcionais do servidor, para fins diversos, o tempo de serviço/contribuição oriundo da administração pública ou da atividade privada, atestado por meio de documentos hábeis.

O ato de averbação não se esgota em si, não é elemento constitutivo de direito. É mera anotação, sendo apenas preparatório para o ato de aposentadoria, do qual é parte integrante.

Assim, contrariamente ao explicitado pelo Tribunal *a quo*, não há falar que o simples ato de averbação teria acarretado o direito à contagem do tempo de serviço rural para fins de aposentadoria, não podendo o referido ato ser considerado como marco inicial do prazo decadencial a Administração rever seus atos.

Nesse sentido, sem adentrar em um dos temas objeto da presente ação ordinária que não foi devolvido a essa Corte nos recursos especiais – possibilidade de contagem de tempo de serviço rural, para fins de aposentadoria em cargo público, sem o recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias –, destaca-se parte de julgamento realizado por esta Corte sob a sistemática dos recursos repetitivos:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL. DESCABIMENTO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF. CONTAGEM RECÍPROCA. SERVIDOR PÚBLICO. TRABALHO RURÍCOLA PRESTADO EM PERÍODO ANTERIOR À VIGÊNCIA DA LEI N. 8.213/1991. DIREITO À EXPEDIÇÃO DE CERTIDÃO. CABIMENTO. CÔMPUTO DO TEMPO PARA CONTAGEM RECÍPROCA. EXIGÊNCIA DE RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES NA FORMA PREVISTA PELO ART. 96, IV, DA LEI N. 8.213/1991. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, NÃO PROVIDO. RECURSO JULGADO SOB A SISTEMÁTICA DO ART. 1.036 E SEQUINTE DO CPC/2015, C/C O ART. 256-N E SEQUINTE DO REGIMENTO INTERNO DO STJ.

(...)

3. Reconhecido o tempo de serviço rural, não pode o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS se recusar a cumprir seu dever de expedir a certidão de tempo de serviço. O direito à certidão simplesmente atesta a ocorrência de um fato, seja decorrente de um processo judicial (justificação judicial), seja por força de justificação de tempo de serviço efetivada na via administrativa, sendo questão diversa o efeito que essa certidão terá para a esfera jurídica do segurado.

(...)

11. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e do art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ. (REsp 1682678/SP, Relator Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 30/04/2018) (Grifos acrescidos).

Do voto do em. Ministro relator, merece realce o seguinte excerto:

De logo, firmo a compreensão de que, ainda que seja direito do segurado a expedição de certidão comprobatória do tempo de serviço rural prestado anteriormente à vigência da Lei n. 8.213/1991, o cômputo do tempo laborado,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

para efeito de contagem recíproca, não se revela de forma automática. Uma coisa é ter direito à certidão, a qual, simplesmente, atesta a ocorrência de um fato, seja decorrente de um processo judicial (justificação judicial), seja por força de justificação de tempo de serviço efetivada na via administrativa. Outra coisa, inteiramente diversa, se reporta aos efeitos que essa certidão terá para a esfera jurídica do segurado.

Ainda, no mesmo sentido, julgado do STF assim resumido:

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO DE ATIVIDADE RURAL. CONTAGEM RECÍPROCA. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA PELO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. AVERBAÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO EM ATIVIDADE RURAL. PEDIDO DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. TERMO INICIAL DO PRAZO PREVISTO NO ART. 54 DA LEI 9.784/1999. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

(...)

4. O ato de aposentadoria de agentes públicos é complexo e somente se aperfeiçoa após o seu registro junto ao TCU. O simples ato de averbação de tempo de serviço prestado em atividade rural, exarado em âmbito de controle interno do Tribunal de Contas, não atrai a incidência do art. 54 da Lei 9.784/1999 quanto ao pedido de aposentadoria pelo servidor público.

5. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO. (MS 34695 AgR/DF - Relator Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 14/12/2017)

Estabelecida essa primeira premissa – impossibilidade de o prazo decadencial ser contado a partir da averbação de tempo de serviço –, exsurge certo que **em relação aos servidores substituídos em atividade, não havendo ato de aposentadoria, já fica afastada qualquer alegação de decadência** do direito de a Administração rever seus atos, restando analisar o tema no tocante aos inativos.

O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que o ato de aposentação é complexo – ato único, que somente se aperfeiçoa com a integração da última vontade: o registro definitivo pelo Tribunal de Contas. Assim, é descabido cogitar decadência no período compreendido entre o ato administrativo concessivo da aposentadoria e o posterior julgamento de sua legalidade pela Corte de Contas. E mais, a Excelsa Corte possuía o entendimento de que não haveria que se falar em qualquer participação dos interessados no processo analisado pelo TCU.

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 uma grande discussão acerca do tema, o STF, considerando exatamente os princípios da segurança jurídica e da confiança, reviu seu posicionamento anterior apenas para estabelecer que, após transcorrido o prazo de cinco anos, a contar do ato concessivo da aposentadoria, **a Corte de Contas não estaria impedida de exercer seu poder-dever** de julgar a legalidade da concessão, para fins de registro, devendo, entretanto, convocar os interessados (servidores de boa-fé) para participarem do processo, sendo-lhes garantido o direito ao exercício do contraditório e da ampla defesa.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Merece relevo o fato de que, no referido julgamento, os eminentes Ministros Cezar Peluso e Celso de Mello proferiram votos em maior extensão, entendendo que, ante a ocorrência de decadência, deveria ser cassado o aresto do TCU que negara registro a uma aposentadoria após 5 anos e 8 meses de sua concessão. Ficaram vencidos.

Ou seja, naquela oportunidade, o STF discutiu efetivamente acerca da **incidência do prazo decadencial de 5 anos para o Tribunal de Contas da União** proceder ao registro definitivo da aposentadoria, **sendo esta tese afastada**. A conclusão foi a de que, mesmo após ultrapassado o prazo decadencial, deveria ser preservado o direito **da Corte de Contas** de negar o registro de aposentadorias consideradas ilegais, sendo garantido, entretanto, o direito de o servidor exercer o contraditório e a ampla defesa.

Após esse julgamento, o Supremo Tribunal Federal prosseguiu nos debates acerca do tema e no MS 24.781/DF, Relator para acórdão o Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe 09/06/2011, estabeleceu 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 consubstancia 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 tem sido o entendimento do Supremo Tribunal Federal até os dias atuais, merecendo, ainda, destaque o fato de que, em junho de 2011, foi reconhecida a existência de repercussão geral da questão constitucional relacionada à observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa nas hipóteses em que o julgamento da legalidade da aposentadoria for realizado após 5 anos contados da concessão do benefício. O aresto foi assim ementado:

Recurso extraordinário. 2. Servidor público. Aposentadoria. 3. Anulação do ato pelo TCU. Discussão sobre a incidência do prazo decadencial de 5 anos, previsto na Lei 9.784/99, para a Administração anular seus atos, quando eivados de ilegalidade. Súmula 473 do STF. Observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Repercussão geral reconhecida. (RE 636553RG/RS, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe 09/03/2012).

O mérito da referida repercussão geral ainda está pendente de julgamento.

Apesar de ter sido pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, o tema sempre causa inquietude, motivo pelo qual o questionamento acerca da aplicação dos princípios da segurança jurídica e da confiança é recorrente. Entretanto, diante das considerações acima,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

em respeito aos precedentes da Excelsa Corte, não diviso outra solução, senão a de continuarmos a aplicar o entendimento de que, sendo o ato de aposentadoria complexo, não há que se falar em decadência no período compreendido entre a concessão do benefício e o posterior julgamento de sua legalidade pela Corte de Contas.

Ocorre que, após o posicionamento acima indicado estabelecido pelo STF, o STJ tem-se equivocado na aplicação da tese.

Explica-se.

A posição estabelecida pelo STF em relação à inexistência de prazo decadencial na hipótese de registro de aposentadoria refere-se especificamente à atuação do Tribunal de Contas da União no controle externo da atividade administrativa, ao analisar a legalidade, para fins de registro, das concessões das aposentadorias pela Administração, de acordo com a competência constitucionalmente estabelecida – art. 71, III.

Quando atua no registro de aposentadorias, o Tribunal de Contas da União exerce a sua competência de controle externo da atividade administrativa, e não o poder de autotutela da Administração, e, por essa razão, não está sujeito ao prazo decadencial previsto na Lei n. 9.784/1999.

Nesse ponto, faz-se mister destacar que os arts. 53, 54 e 55 da Lei n. 9.784/1999 referem-se ao poder de autotutela da Administração, estabelecendo:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

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.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

Quanto ao tema, também merece relevo a lição de Lucas Rocha Furtado (*in* Curso de Direito Administrativo, 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Forum, 2016, pág. 256):

(...) o TCU, não obstante a estatura constitucional, é Tribunal administrativo e a sua atuação não pode ser considerada como decorrente do poder de autotutela de que dispõe a Administração Pública. No exercício do seu poder de autotutela, a autoridade administrativa dispõe da potestade de anular ou revogar atos administrativos. O exame a ser realizado pelo TCU, que pode agir de ofício ou mediante provocação, está ligado tão somente a razões de legalidade, legitimidade e economicidade da atividade administrativa.

(...)

No que toca ao prazo de anulação, conforme definido no art. 54 da Lei nº 9.784/99, a prescrição de cinco anos consta como limitação à autotutela administrativa. Como o Tribunal de Contas da União não se utiliza do poder de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

autotutela para rever os atos e contratos celebrados pela Administração Pública Federal, mas de competência constitucional própria decorrente da função de controle externo, ele pode exercer as suas atribuições e, se for o caso, proceder à anulação independentemente de o ato ter sido praticado há mais de cinco anos.

Não obstante, em alguns julgados, o STJ, em razão do entendimento do STF de que a aposentadoria é ato complexo, tem decidido que também a Administração não está obstada de rever o ato de concessão do benefício enquanto o Tribunal de Contas da União não se manifestar sobre a legalidade do ato. 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) (Grifos acrescidos).

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe 11/12/2018) (Grifos acrescidos).

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 essa posição acaba por dilatar de forma extremamente excessiva o prazo decadencial para a Administração exercer seu poder de autotutela, revendo o ato concessivo de aposentadoria.

Questiona-se: se, conforme o entendimento do STF, o Tribunal de Contas da União não tem prazo para decidir sobre os atos de aposentadoria, não estando sua atuação sujeita à decadência, terá a Administração também prazo indeterminado para rever seus atos enquanto a Corte de Contas não se manifestar? Poderá um ato de aposentadoria ser revisto pela Administração após 20 anos somente pelo fato de o Tribunal de Contas da União ainda não ter exercido o seu papel constitucional de controle?

Creio que a resposta somente pode ser negativa.

Com efeito, nessa situação, agindo a Administração no exercício do seu poder de autotutela e não havendo a comprovação de má-fé dos destinatários dos atos deverá ser observado o prazo decadencial, nos moldes previstos no art. 54 da Lei n. 9.784/1999.

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 a uma ordem do Tribunal de Contas da União emanada da sua função de controle, e não realizando o seu poder de autotutela.

Com essas considerações, concluo afirmando que, havendo pendência de apreciação do ato de aposentadoria pelo Tribunal de Contas da União, se configurada a má-fé do destinatário do ato, não há que se falar em prazo decadencial para a Administração rever o ato. Entretanto, não havendo a má-fé, a Administração somente pode rever o ato concessivo no prazo decadencial de cinco anos, nos termos do art. 54 da Lei n. 9.784/1999.

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 n^o 6 da Jurisprudência do STF e a Súmula n^o 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 n^o 9.874/99 - e os casos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 verifica caso o ato já tenha sido registrado pelo Tribunal, a Administração deveá submeter o processo administrativo de revisão ao TCU, a fim de que o Tribunal delimite sobre a matéria, conforme determina a Súmula nº 6 do STF e a Súmula nº 199 do TCU.

Estabelecida, assim, a segunda 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, nos moldes previstos no art. 54 da Lei nº 9.784/1999 –, tem-se que em relação aos servidores inativos ora substituídos, 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 rever os atos de aposentação.

Faz-se mister destacar que, de acordo com os registros feitos pelas instâncias ordinárias, os servidores públicos obtiveram as suas aposentadorias há mais de 10 anos e até a data do ato administrativo impugnado nesta ação não tinham ainda os seus atos perfectibilizados pelo registro no TCU. Ainda, agiu a Administração no exercício do poder de autotutela, invocando para tanto orientação da Controladoria-Geral da União e Instruções Normativas do Tribunal de Contas da União genéricas, não havendo nenhum julgamento específico da Corte de Contas quanto aos casos dos substituídos em questão. Quanto ao ponto, salienta-se excerto da sentença proferida pelo Juízo de primeiro grau (e-STJ fls. 1.100/1.101):

Segundo narra a inicial, os substituídos estavam aposentados há dez anos quando foram surpreendidos pelo recebimento de notificação determinando o recolhimento das contribuições referentes ao tempo de serviço rural. Todavia, é necessário atentar para o fato, já apontado nas contestações, de que a concessão de aposentadoria é ato complexo, que só termina com sua homologação pelo TCU. Portanto, embora os proventos sejam pagos desde a concessão pela Administração, não há como se falar que a aposentadoria tenha sido concedida em definitivo até sua análise pelo TCU, nos termos do artigo 71, III, da Constituição Federal. Logo, não tendo ainda o ato se completado, não tem início o prazo decadencial. Por este motivo, é legítimo que, mesmo já tendo transcorrido cinco anos desde o início do pagamento dos proventos, o Tribunal de Contas da União considere ilegal a aposentadoria. Pela mesma razão, também é legítimo que a própria Administração reveja o ato, caso constatada alguma ilegalidade. No caso, as aposentadorias ainda não haviam sido individualmente apreciadas pelo TCU, mas, tendo a Corte de Contas fixado o entendimento no sentido de que era necessário o recolhimento das contribuições, a própria Administração tomou a iniciativa de rever os atos, pois inevitavelmente este seria o resultado quando da análise pelo TCU.

Esclareça-se, por oportuno, que o entendimento agora firmado não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

afasta nenhuma possibilidade de atuação do Tribunal de Contas da União no exercício de sua função de controle, podendo a referida Corte negar registro às aposentadorias em análise, caso reconheça qualquer ilegalidade.

Ademais, mostra-se equivocada a invocação do Tribunal de origem do art. 205 do Código Civil, já que, havendo lei especial que regula a decadência do direito de a Administração anular seus próprios atos, não há que se falar na aplicação do Código Civil, norma geral.

Assim, fica estabelecido que:

a) não sendo o ato de averbação constitutivo de direitos relativos à concessão de aposentadoria, não é possível que eventual prazo decadencial seja contado a partir das averbações de tempo de serviço pela Administração, ficando afastada, na hipótese, qualquer alegação de decadência em relação aos servidores substituídos em atividade;

b) agindo a Administração no exercício do seu poder de autotutela e não havendo a comprovação de má-fé dos destinatários, decorridos cinco anos, configura-se a decadência para a Administração rever os atos concessivos de aposentadoria, havendo, *in casu*, a decadência em relação aos servidores inativos, de boa-fé, que tenham obtido suas aposentadorias há mais de cinco anos.

Considerando que o Tribunal de origem, em razão do reconhecimento da decadência quanto a todos os servidores substituídos (ativos e inativos), deu provimento à apelação "para julgar procedente o pedido veiculado na inicial, invertendo a sucumbência, tudo na forma da fundamentação" (e-STJ fl. 1.348), bem como que há na apelação interposta pelo Sindicato na origem várias outras alegações e pedidos que não estão prejudicados pelo presente julgamento, devem os autos retornar ao Tribunal *a quo* a fim de que prossiga na análise do referido recurso, decidindo como entender de direito, respeitadas as premissas acima estabelecidas.

Ante o exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE dos recursos especiais e, nessa extensão, DOU-LHES PROVIMENTO para cassar o aresto recorrido e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem a fim de que, observando as premissas estabelecidas no presente voto quanto à decadência do direito de a Administração rever seus atos (em relação aos servidores ativos e inativos), prossiga no julgamento do feito, decidindo como entender de direito.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.556.399 - RS (2015/0235336-8)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RECORRIDO : SINDICATO DOS TRABALHADORES FEDERAIS DA SAÚDE TRABALHO E PREVIDÊNCIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVOGADOS : ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTRO(S) - DF005939

GLENIO LUIS OHLWEILER FERREIRA - RS023021

MARCELO LIPERT - RS041818

TIAGO GORNICKI SCHNEIDER - RS068833

VOTO-VENCEDOR

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO RURAL. ATO COMPLEXO. PRAZO DECADENCIAL. ART. 54 DA LEI 9.784/1999. PRINCÍPIO DA ISONOMIA E DA SEGURANÇA JURÍDICA. O TRIBUNAL DE CONTAS ESTÁ ABRANGIDO NO CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SUBMETIDO AO MESMO PRAZO DECADENCIAL. RECURSOS ESPECIAIS DA UNIÃO E DO INSS A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos termos do art. 54 da Lei 9.784/1999, a autotutela administrativa dos atos - anuláveis ou nulos - de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários está sujeita ao prazo de decadência quinquenal. Precedentes: AgInt no REsp. 1.758.267/RN, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 22.8.2019; AgInt no AREsp. 927.449/RJ, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 27.8.2019.

2. Nesse passo, decorridos mais de cinco anos do ato de averbação de tempo de serviço, não é admissível que a Administração Pública reveja o ato praticado no exercício de autotutela.

3. Da mesma forma, é certo estabelecer que os atos praticados pela administração não têm o condão de afastar a possibilidade de atuação do Tribunal de Contas no exercício de sua função de controle, lhe sendo permitida a negativa de registro às aposentadorias em análise quando reconheça qualquer ilegalidade na sua concessão, face o caráter complexo do ato de inativação.

4. Nesse passo, o ato de averbação de tempo de serviço pela Administração, ainda que decorridos mais de cinco anos, não retira do Tribunal de Contas a sua legitimidade para, no exercício do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

controle externo da atividade administrativa, analisar a legalidade do ato, para fins de registro, das concessões das aposentadorias pela Administração.

5. *Contudo, esta atuação do Tribunal de Contas também está limitada ao prazo decadencial quinquenal. Em outras palavras, o Tribunal de Contas teria um prazo de cinco anos para apreciar o ato de inativação, sob pena de decadência.*

6. *Os prazos decadenciais e prescricionais são fixados para trazer estabilidade e melhor conformação ao sistema, evitando a imprevisibilidade. Não se podendo admitir que o ato administrativo fique ad libitum ou ao arbítrio da Administração - seja Administração aqui entendida como o órgão que concede a aposentadoria ou o Tribunal de Contas que tem a função do controle de legalidade do ato.*

7. *Estabelece-se, assim, que decai em cinco anos o prazo para o Tribunal de Contas, no exercício de seu poder de controle do ato administrativo, anular o ato de aposentadoria praticado pela Administração, salvo quando comprovada a má-fé, nos exatos termos do art. 54 da Lei 9.784/1999.*

8. *Recursos Especiais do INSS e da UNIÃO a que se nega provimento.*

1. Cuida-se de ação coletiva movida pelo SINDISPREV/RS objetivando a manutenção das aposentadorias concedidas em que houve a averbação de tempo de serviço rural sem o recolhimento de contribuições previdenciárias.

2. O Juízo sentenciante julgou improcedente o pedido, ao fundamento de que não é admissível a contagem de tempo de serviço rural, para fins de aposentadoria em cargo público, sem o recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias.

3. Em sede recursal, o Tribunal de origem manteve a improcedência do pedido, consignando, contudo, a decadência para a revisão do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ato administrativo, vez que, transcorridos mais de 10 anos entre a averbação do tempo de serviço rural. A propósito, o trecho do acórdão que elucida o entendimento:

Não se desconhece o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não se aplica o art. 54 da Lei nº 9.784/99 aos processos em que o TCU exerce competência constitucional de controle externo, na medida em que a concessão de aposentadoria é ato jurídico complexo que se aperfeiçoa com a manifestação de mais de um órgão e com o registro no TCU. Entretanto, a situação examinada nestes autos apresenta a peculiaridade de que não se trata de simples revisão do ato de concessão de aposentadoria, e sim de ato anterior, consistente na averbação de tempo de serviço rural para fins de aposentadoria.

Esse ato de averbação, diferentemente do ato de inativação, não se apresenta complexo, e, portanto, submete-se ao prazo decadencial, pois dele decorreram efeitos favoráveis ao servidor independentemente do registro pelo Tribunal de Contas.

Portanto, e tendo em vista o entendimento jurisprudencial acima exposto, segundo o qual o prazo decadencial de cinco anos, para os atos praticados antes da Lei nº 9.784/99, tem início a partir da vigência da Lei (01/02/1999), constata-se que a Administração no ano de 2007 já havia decaído do direito de revisar o tempo de serviço dos substituídos para excluir ou exigir contribuição relativamente ao tempo de serviço rural.

Por outro lado, ainda que se argumente que, na hipótese, não se estaria revendo ou anulando o ato de averbação, e sim somente estar-se-ia cobrando indenização pretérita, o fato é que, por se tratar de verba indenizatória - de natureza civil, portanto, e não tributária, tem entendido a jurisprudência ser aplicável ao caso o prazo prescricional genérico de dez anos previsto no artigo 205 do Código Civil (A prescrição ocorre em 10 (dez) anos, quando a lei não lei haja fixado prazo menor).

4. Em sede de Recurso Especial, a União e o INSS defendem a inaplicabilidade do prazo decadencial à hipótese, defendendo que a aposentadoria é ato complexo, que depende da expressa manifestação do TCU, sendo tal momento o marco para início da contagem do prazo decadencial.

5. É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6. Em situações como a dos autos, esta Corte tem feito uma distinção entre o princípio da autotutela e o controle do Tribunal de Contas.

7. Tem-se entendido que a Administração Pública teria prazo decadencial de 5 anos para rever o ato de averbação. De tal sorte que, passados 5 anos da averbação realizada pela Administração Pública, não poderia a própria administração rever tal posicionamento, salvo quando comprovada a má-fé do beneficiário.

8. Contudo, no que diz respeito ao Tribunal de Contas, esta Corte tem afirmado esse ato é complexo e que o prazo para o Tribunal de Contas não opera uma decadência. Observando, tão somente, o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal estabelecendo que uma vez ultrapassados os cinco anos, se o Tribunal de Contas quiser rever aquele ato de aposentadoria, tem de abrir o contraditório, propiciando prazo para defesa do Servidor.

9. De fato, não se pode negar o caráter complexo do ato de aposentadoria. Assim, é certo que, os atos praticados pela administração não têm o condão de afastar a possibilidade de atuação do Tribunal de Contas no exercício de sua função de controle, lhe sendo permitida a negativa de registro às aposentadorias em análise quando reconheça qualquer ilegalidade na sua concessão.

10. Aqui, então, é de se esclarecer que o fato de a Administração Pública tem realizado a averbação do tempo de serviço rural há mais de 5 anos, em nada afeta a legitimidade do Tribunal de Contas de rever tal ato quando do momento do registro da aposentadoria, merecendo reforma o acórdão recorrido neste ponto.

11. A decadência para a revisão administrativa, por iniciativa do próprio órgão que concedeu a aposentadoria, é de cinco anos contados da averbação, porque na averbação o órgão tem ciência do fato que reconheceu, e que pode ter reconhecido que era indevida, equivocada ou errônea. Então, ela - a Administração - tem cinco anos da data do seu próprio ato para revê-lo, porque o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ato constitutivo do direito é a averbação, não é a expedição da certidão.

12. Vale esclarecer que a expedição da certidão, como o próprio nome diz, é só uma certificação de algo que já existe. a decadência para a revisão administrativa, por iniciativa do próprio órgão que concedeu a aposentadoria, é de cinco anos contados da averbação, porque na averbação o órgão tem ciência do fato que reconheceu, e que pode ter reconhecido que era indevida, equivocada ou errônea. Então, ela tem cinco anos da data do seu próprio ato para revê-lo, porque o ato constitutivo do direito é a averbação, não é a expedição da certidão. A expedição da certidão, como o próprio nome diz, é só uma certificação de algo que já existe.

13. A discussão dos autos, contudo, cinge-se acerca do prazo que seria aplicável ao Tribunal de Contas no exercício do controle do ato administrativo.

14. É de se reconhecer que estabelecendo o legislador que decaia em cinco anos o prazo para a Administração Pública anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, tal prazo decadencial também se aplica ao exercício de controle do Tribunal de Contas, que teria cinco anos para apreciar o ato de inativação. Se não o fizer nesse quinquênio, não poderá mais fazê-lo. Decai também para o TCU, até porque o instituto da decadência deve operar em favor de quem carece da tutela e não de quem vai dar a tutela.

13. Não pode ficar *ad libitum* ou ao arbítrio da Administração - nem do órgão que concede a aposentadoria, nem do Tribunal de Contas que revisa tal ato - porque senão o sujeito aposentado ficaria a vida toda numa situação de incerteza, de angústia e de insegurança, como se fosse a espada de Dâmocles na cabeça, ameaçando cair a cada instante.

14. Tal entendimento está alinhado às diretrizes que norteiam o Direito Público contemporâneo, que é de proteger as pessoas, resguardar os direitos subjetivos e promover a tranquilidade e a paz como sendo dois direitos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fundamentalíssimos, iguais à vida e à liberdade.

15. Pensamento em sentido inverso - admitindo que o controle exercido pelo Tribunal de Contas possa se dar a qualquer tempo - não é compatível com a segurança jurídica, nem com a passagem vertiginosa, célere e irretrocedível da vida humana.

16. Estabelece-se, assim, que decai em cinco anos o prazo para o Tribunal de Contas, no exercício de seu poder de controle do ato administrativo, anular o ato de aposentadoria praticado pela Administração, salvo quando comprovada a má-fé, nos exatos termos do art. 54 da Lei 9.784/1999.

17. Ante o exposto, nega-se provimento aos Recursos Especiais da União e do INSS.

18. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2015/0235336-8 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.556.399 / RS**

Números Origem: 200971000353834 400004114020134040000 50245371220134047100
RS-200971000353834 RS-50245371220134047100 TRF4-00004114020134040000

PAUTA: 08/10/2019

JULGADO: 08/10/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : SINDICATO DOS TRABALHADORES FEDERAIS DA SAÚDE TRABALHO
E PREVIDÊNCIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVOGADOS : ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTRO(S) - DF005939
GLENIO LUIS OHLWEILER FERREIRA - RS023021
MARCELO LIPERT - RS041818
TIAGO GORNICKI SCHNEIDER - RS068833

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dra. MARCELLA BARBOSA DE CASTRO, pela parte RECORRENTE: UNIÃO

CERTIDÃO

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

A Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente dos recursos especiais e nesta extensão, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Relator e Sérgio Kukina, negou-lhes provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, que lavrará o acórdão.

Votaram com o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho os Srs. Ministros Benedito Gonçalves e Regina Helena Costa.