

ARTIGO

A SÚMULA 06 DO STF E A INCONSTITUCIONALIDADE DA ALTERAÇÃO UNILATERAL PREJUDICIAL DAS APOSENTADORIAS PELA ADMINISTRAÇÃO

Fábio Diniz de Souza¹

Mestre em Engenharia Biomédica - UFPB
Engenheiro Eletricista - UFPB
Acadêmico de Direito - FAPI
Auditor do Tribunal de Contas da União

Sérgio da Silva Mendes²

Doutor em Filosofia - UGF
Mestre em Direito - UGF
Pós-Graduado em Políticas Públicas e Gestão Governamental - ENAP
Graduado em Administração - UFF
Graduado em Direito - Universidade Tiradentes
Auditor do Tribunal de Contas da União

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi identificar os fundamentos da inconstitucionalidade da alteração unilateral e prejudicial pela Administração das aposentadorias dos servidores públicos já julgadas pelo Tribunal de Contas competente, sobretudo em razão de isso violar a Súmula 06 do Supremo Tribunal Federal - STF. Os temas abordados foram: os fundamentos da referida Súmula, a ofensa à mencionada Súmula pela atribuição de efeitos à alteração da aposentadoria, antes de ela ter sido submetida à Corte de Contas; a necessidade de observar o devido processo legal (art. 5º, inc. LIV, da CF/88); a obrigatoriedade de a alteração da concessão inicial da aposentadoria já julgada pelo Tribunal de Contas ser novamente submetida à sua apreciação, sob pena de usurpação pela Administração da competência constitucional privativa dos Tribunais de Contas (art. 71, inc. III, da CF/88); o reconhecimento pelo STF da natureza do ato de concessão de aposentadoria como ato complexo e da decadência administrativa quinquenal, nos termos do art. 54 da Lei 9.874/1999, contada a partir do julgamento pela legalidade do ato original da aposentadoria; a violação à irredutibilidade dos vencimentos do servidor aposentado, em ofensa ao art. 37, inciso XV, da CF/88; e a regra constitucional de simetria. Como metodologia, foi utilizado o método hipotético-dedutivo, usando a técnica de revisão dos fundamentos constitucionais

1 Contato: fabiodnz@gmail.com

2 Contato: sergiosmendes1724@gmail.com

e legais, da doutrina e da jurisprudência relacionados ao tema, numa abordagem qualitativa. Como resultado, foi composto um quadro conceitual que serve de base para fundamentar a inconstitucionalidade da alteração unilateral prejudicial das aposentadorias dos servidores públicos pela Administração.

PALAVRAS-CHAVE

Concessão de aposentadoria. Ato complexo. Alteração unilateral pela Administração.

ABSTRACT

The objective of this scientific paper was to identify the foundations of the unconstitutionality of the unilateral and harmful modification of the public employees' retirement acts by the Administration when those acts have already been considered legal by the competent Audit Court, mostly because that unilateral modification violates Precedent Number 6 of the Federal Supreme Court (STF). The topics covered in this paper are: The foundations of Precedent Number 6 of STF, and the offense of this precedent due to the attribution of effects to the modification of the retirement acts before they were submitted to the Audit Court; the need to observe the due process of law (article 5, item LIV, of the Federal Constitution); the obligation to submit a modification act of the initial retirement act already considered legal by the competent Audit Court to the same Audit Court, in order to avoid the usurpation of the exclusive constitutional competence of the Audit Court (article 71, item III, of the Federal Constitution); the acknowledgement of the Federal Supreme Court of the initial retirement act of public employees as a complex act and of the five-year administrative negative prescription, according to article 54 of Federal Law 9.874/1999, counted from the date the original retirement act was considered legal by the Audit Court; the violation of the principle of irreducibility of retired public employees' salaries (article 37, item XV, of the Federal Constitution); and the constitutional rule of symmetry. The research used the hypothetical-deductive method, utilizing the review technique of constitutional and legal foundations, legal doctrine and jurisprudence related to the research theme, in a qualitative approach. As a result, the paper composed a conceptual framework that is the base to justify the unconstitutionality of the unilateral and harmful modification of the public employees' retirement acts by the Administration.

KEY WORDS

Retirement. Complex administrative act. Unilateral modification by the Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo central desta pesquisa foi estudar os fundamentos jurídicos da inconstitucionalidade da alteração unilateral prejudicial das aposentadorias dos

servidores públicos pela Administração Pública já julgadas pelo Tribunal de Contas competente, sobretudo em razão de isso caracterizar uma violação frontal da Súmula 06 do Supremo Tribunal Federal - STF.

A relevância deste tema está justificada pelo fato de que a mencionada situação lamentavelmente ocorre com bastante frequência no âmbito dos órgãos públicos, sem que os atos de alteração unilateral dos atos de concessão inicial das aposentadorias sejam submetidos à apreciação da sua legalidade, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas competente. Ademais, a conversão do que foi considerado 'legal' pelo Tribunal de Contas em 'ilegal' (verdadeira *decisione a sorpresa*, porque tomada ao arrepio do devido processo legal), com corte total ou parcial dos proventos de aposentadoria, acaba por ofender não apenas o princípio da segurança jurídica (notadamente o direito adquirido e o ato jurídico perfeito), mas também o próprio direito à subsistência e à vida digna do servidor público aposentado, protegidos de forma esparsada em vários dispositivos referidos a direitos fundamentais da Constituição Federal.

Enfrentando esse problema, o objetivo geral deste trabalho foi identificar e discutir os fundamentos constitucionais, legais e doutrinários da inconstitucionalidade da alteração unilateral prejudicial das aposentadorias dos servidores públicos pela Administração Pública, na hipótese de que o ato de concessão inicial de aposentadoria já tenha sido julgado legal pelo Tribunal de Contas.

Nesse contexto, a presente pesquisa tratou dos seguintes assuntos: os fundamentos determinantes da Súmula 06 do STF e a ofensa a ela em razão da atribuição de efeitos funcionais e financeiros à alteração da aposentadoria, antes de ela ter sido submetida à Corte de Contas; a necessidade de observar o princípio constitucional do devido processo legal (art. 5º, inc. LIV, da CF/88); a obrigatoriedade de a alteração do ato de concessão inicial da aposentadoria já julgado pelo Tribunal de Contas ser novamente submetido para apreciação deste, sob pena de usurpação pela Administração da competência constitucional privativa e exclusiva do TCU (art. 71, inc. III, da CF/88); o reconhecimento pelo STF da natureza do ato de concessão de aposentadoria como ato complexo, o qual somente se aperfeiçoa ao passar pelo crivo do Tribunal de Contas competente para tal, e da eventual decadência administrativa quinquenal, nos termos do art. 54 da Lei 9.874/1999, contada a partir do julgamento pela legalidade do ato original da aposentadoria do servidor; a violação à irredutibilidade dos vencimentos do servidor aposentado, em clara ofensa ao art. 37, inciso XV, da CF/88; e a regra constitucional de simetria (art. 75, *caput*, da CF/88).

2 METODOLOGIA

Como a pesquisa proposta versou acerca de temas afetos ao direito constitucional, sendo realizada apenas mediante o uso de fontes documentais, foi

utilizada uma abordagem qualitativa (SEVERINO, 2007, p. 119; CHIZZOTTI, 2010, p. 28-31).

Por seu turno, no que se refere à coleta de dados (MINAYO, DESLANDES e GOMES, 2009, p. 49), em primeiro lugar, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para identificar os fundamentos constitucionais afetos ao objeto de estudo e, posteriormente, foi realizada uma pesquisa documental para selecionar algumas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - STF e pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região - TRF-5 acerca das matérias discutidas na pesquisa.

Por sua vez, com vistas a chegar às conclusões da pesquisa proposta, foi utilizada a técnica de tratamento e análise de informações consistente na análise de conteúdo (SEVERINO, 2007, p. 121-122).

3 DESENVOLVIMENTO

3.1 OS FUNDAMENTOS DETERMINANTES DA EDIÇÃO DA SÚMULA 06 DO STF E SUA VIOLAÇÃO FRONTAL DECORRENTE DA ALTERAÇÃO UNILATERAL, COM EFEITOS IMEDIATOS, PELA ADMINISTRAÇÃO DA APOSENTADORIA JULGADA LEGAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Cabe ressaltar que a alteração pela Administração de ato de aposentadoria já julgado legal pelo Tribunal de Contas, assim como a atribuição de efeitos financeiros a essa alteração, sem que ela tenha sido submetida previamente àquela Corte de Contas, viola a Súmula 06 do STF, transcrita a seguir (BRASIL, 1963):

SÚMULA 06/STF: A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, **não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal**, ressalvada a competência revisora do Judiciário. (grifamos)

Em análise sobre a aplicação da Súmula 06 do STF, Villar (2017, p. 291) invoca um dos acórdãos paradigmáticos do STF que basearam a edição do mencionado enunciado sumular, isto é, a decisão proferida no bojo do RMS 8657 (BRASIL, 1961a), a qual assentou o entendimento no sentido de que “O fiscalizado não pode converter-se em fiscal do seu próprio fiscal”, tendo o órgão público que submeter obrigatoriamente ao Tribunal de Contas a alteração de um ato já aprovado por este, nos termos da ementa transcrita a seguir:

É inoperante o ato administrativo que anula outro já aprovado pelo tribunal de contas. O fiscalizado não pode converter-se em fiscal do seu próprio fiscal. O ato de anulação só produz efeitos depois que, por sua vez, for aprovado pelo Tribunal de Contas.
(RMS 8657, Relator(a): VICTOR NUNES, Tribunal Pleno, julgado em 06/09/1961, DJ 09-11-1961 PP-02495 EMENT VOL-00483-02 PP-00608)

No mesmo sentido, colaciona-se o RMS 9225 (BRASIL, 1961b), sendo este também um dos precedentes que embasaram a edição da Súmula 06 do STF, no sentido de que o Poder Executivo não pode anular, *ex-officio*, um ato já aprovado e registrado pelo Tribunal de Contas, como se observa pela ementa transcrita a seguir:

Ato administrativo - Não cabe ao Poder Executivo anulá-lo, *ex-officio*, após o respectivo registro pelo Tribunal de Contas - Recurso conhecido e provido. (RMS 9225, Relator(a): ANTONIO MARTINS VILAS BOAS, Tribunal Pleno, julgado em 10/11/1961, DJ 30-11-1961 PP-02714 EMENT VOL-00486-01 PP-00266)

Por sua vez, ressalta-se que, analisando a aplicação da mencionada Súmula 06 do STF, o Dr. Marçal Justen Filho assim se manifestou (JUSTEN FILHO, 2023, p.757):

[...] uma vez formalizada a aprovação e o registro pelo Tribunal de Contas, a Administração fica impedida de promover alterações ou inovações (ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório), sem submetê-las a idêntico procedimento.

No caso específico do Tribunal de Contas da União - TCU (esfera federal), cabe mencionar que isso também é expressamente vedado pela Súmula TCU 199, só sendo possível que isso aconteça por determinação expressa do TCU, conforme se extrai do teor da aludida Súmula, como se vê a seguir (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1982):

SÚMULA TCU 199: Salvo por sua determinação, não podem ser cancelados pela autoridade administrativa concedente, os atos originários ou de alterações, relativos a aposentadoria, reformas e pensões, já registrados pelo Tribunal de Contas, ao apreciar-lhes a legalidade, no uso da sua competência constitucional.

Uma nota importante acerca da ressalva posta *in limine* no enunciado a Súmula TCU 199 (“salvo por sua determinação”). É lógico presumir que uma Súmula está conforme o Direito como um todo, portanto, “salvo por sua determinação” não exclui o devido processo legal e a impossibilidade de se aplicar a atos concretos já registrados decisões posteriores dos Tribunais de Contas que dão interpretação abstrata diversa daquela aplicada no juízo de legalidade dos atos de aposentação. Há óbices diversos a uma aplicação de cambulhada das mencionadas decisões a casos já julgados legais pelo Tribunal de Contas, tais como, o princípio da segurança jurídica, a prescrição e a decadência, a doutrina dos efeitos prospectivos e a impossibilidade de retroagir interpretações desfavoráveis em matéria de direitos fundamentais.

Prosseguindo, também se deve ressaltar que a jurisprudência do TCU é firme e pacífica no sentido de que qualquer ato de anulação, parcial ou integral, de ato sujeito a registro anteriormente emitido e já julgado legal não produz efeitos antes de tal ato ser julgado por aquele Tribunal, nos termos da Súmula 06 do STF e da Súmula TCU 199, como se depreende do precedente mostrado a seguir (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011):

Os atos de anulação, parcial ou integral, de ato sujeito a registro anteriormente emitido e já julgado legal pelo Tribunal de Contas da União, não produzem efeitos antes de serem julgados por esta Corte, nos termos da Súmula TCU 199 e Súmula STF 6. Em caso de ilegalidade, é necessária nova apreciação pelo TCU por meio de recurso de revisão, a partir de representação do órgão (Acórdão 1968/2011-Plenário, Relator: WEDER DE OLIVEIRA).

Portanto, a eventual atribuição de efeitos financeiros à alteração unilateral feita pela Administração Pública na aposentadoria de servidor público federal já registrada e aprovada anteriormente pelo TCU, sem submetê-la previamente àquela Corte de Contas, caracteriza, em forma incontroversa, uma violação frontal à Súmula 06 do STF e à Súmula TCU 199.

3.2 DO DIREITO CONSTITUCIONAL AO DEVIDO PROCESSO LEGAL

Inicialmente, salienta-se que o devido processo legal é direito constitucional assegurado pelo art. 5º, inc. LIV, da CF/88, *in verbis* (BRASIL, 1988, p. 5):

Art. 5º. [...] LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

Assim, é lógico concluir que, na esfera federal, se a alteração do ato de concessão original da aposentadoria do servidor não for submetida previamente pela Administração Pública ao TCU, antes de que tal alteração produza efeitos financeiros, isso viola a Súmula 06 do STF, caracterizando também uma grave ofensa ao devido processo legal imposto à Administração Pública por força do no art. 5º, inc. LIV, da CF/88.

3.3 DA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO TCU PARA APRECIAR A LEGALIDADE DAS ALTERAÇÕES DAS APOSENTADORIAS (ART. 71, INC. III, DA CF/88)

Por sua vez, na esfera federal, a CF/88 estabelece, como competência constitucional exclusiva e privativa do TCU, apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório, nos termos do art. 71, inc. III, da CF/88, *in verbis* (BRASIL, 1988, p. 45-46):

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; [...]

Por oportuno, deve-se salientar que a ressalva que consta da parte final do citado inc. III do art. 71 da CF/88 quanto às “melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório”, não se aplica aos casos de alterações unilaterais prejudiciais dos atos de concessão inicial de aposentadorias, nos quais o que ocorre não é uma “melhoria posterior” e sim uma “piora posterior”, com a consequente redução no valor dos proventos do servidor aposentado.

Também cabe salientar que, na esfera federal, as alterações supervenientes dos atos concessórios iniciais das aposentadorias que não caracterizarem melhorias posteriores nas aposentadorias ou que alterarem o fundamento legal do ato concessório inicial devem obrigatoriamente ser submetidas ao TCU, por força do comando insculpido no art. 71, inc. III, da CF/88 e da obediência obrigatória à Súmula 06 do STF, como defende o Dr. Marçal Justen Filho no excerto doutrinário já analisado anteriormente.

Nesse sentido, é pacífica a jurisprudência da Corte Suprema no que se refere à impossibilidade decorrente da Súmula 06 do STF no sentido de o órgão público modificar unilateralmente uma aposentadoria já aprovada e registrada pelo Tribunal de Contas competente, o que caracterizaria, na prática, uma usurpação da competência constitucional do Tribunal de Contas pelo órgão público, como demonstra o precedente transcrito a seguir (BRASIL, 2011):

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CANCELAMENTO UNILATERAL DE APOSENTADORIA. SÚMULA 06/STF. FALTA DO NECESSÁRIO PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282 DO STF. ANÁLISE DE LEI LOCAL. SÚMULA 280/STF. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA.

[...]

4. A anulação unilateral pela administração sem o conhecimento do Tribunal de Contas está em desacordo com a Súmula 06 do STF, verbis: A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário. 5. In casu, o acórdão recorrido assentou: MANDADO DE SEGURANÇA. CANCELAMENTO UNILATERAL DE APOSENTADORIA APROVADA E REGISTRADA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PELO INSTITUTO. SUBVERSÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DA IMPETRANTE À PUBLICAÇÃO DA PORTARIA DE SUA APOSENTAÇÃO. PORTARIA DE CANCELAMENTO SEM EFEITO. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO MANTIDA A SENTENÇA. VOTAÇÃO UNÂNIME. I Em sede mandamental descabe a apreciação da regularidade ou não da aposentadoria concedida; II Competência constitucional do TCE para apreciar a legalidade das concessões de aposentadorias. 6. Agravo regimental desprovido.

(AI 805165 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 06/12/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 16-12-2011 PUBLIC 19-12-2011)

Por conseguinte, na esfera federal, nos casos de alterações unilaterais prejudiciais dos atos de concessão inicial de aposentadorias, verificam-se simultaneamente

uma clara violação à Súmula 06 do STF e ao devido processo legal, conforme dispõe o art. 5º, inc. LIV, da CF/88, assim como a usurpação da competência constitucional exclusiva e privativa do TCU, disposta no art. 71, inc. III, da CF/88.

3.4 DO RECONHECIMENTO PELO STF DA NATUREZA DO ATO DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA COMO ATO COMPLEXO E DA DECADÊNCIA QUINQUENAL APÓS O REGISTRO

Por seu turno, para reforçar as conclusões das subseções anteriores, cabe salientar que a jurisprudência do STF também é pacífica no que se refere a considerar o ato de concessão de aposentadoria como um ato administrativo complexo que somente se aperfeiçoa ao passar pelo crivo do Tribunal de Contas competente para tal, correndo somente a partir desse momento o prazo decadencial quinquenal previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, como se observa pela ementa do julgado mostrado a seguir, na esfera federal (BRASIL, 2015):

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.

[...]

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 Lei 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 [...]. Agravo regimental conhecido e não provido.

(MS27628 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 20/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-221 DIVULG 05-11-2015 PUBLIC 06-11-2015)

Por oportuno, cabe transcrever o art. 54, *caput*, da Lei 9.784/1999 (BRASIL, 1999), que estabelece o prazo decadencial quinquenal mencionado reiteradas vezes na pacífica jurisprudência do STF acerca do tema ora em discussão:

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.

No mesmo sentido, transcreve-se a ementa de outra decisão paradigmática do STF (BRASIL, 2017):

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. DECADÊNCIA.

PRECEDENTES. 1. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido da impossibilidade de aplicação do prazo decadencial enquanto não ocorrer o aperfeiçoamento do ato complexo de concessão de aposentadoria. 2. Agravo interno a que se nega provimento.

(RE 911054 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 17/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 18-04-2017 PUBLIC 19-04-2017)

Por sua vez, cabe extrair do Voto do Exmo. Ministro Roberto Barroso, Relator do RE 911054 AgR (ementa transcrita acima), alguns apontamentos que esclarecem a natureza complexa do ato de concessão de aposentadoria, assim como a aplicação correta do termo inicial do prazo decadencial de 5 (cinco) anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, o que só pode ocorrer após o julgamento do aludido ato complexo pelo Tribunal Contas, *in verbis* (BRASIL, 2017, p. 5-6):

1. [...] Tal como constatou a decisão agravada, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a aposentadoria é ato administrativo complexo, que somente se aperfeiçoa ao passar pelo crivo do Tribunal de Contas competente para tal. Dessa forma, não se aplica o prazo decadencial enquanto não ocorrer o aperfeiçoamento do ato complexo de concessão de aposentadoria.
2. [...] a controvérsia é relativa à natureza jurídica do ato de aposentadoria, cuja eficácia está sujeita à confirmação da legalidade pelo Tribunal de Contas, momento em que se inicia a contagem do prazo decadencial previsto na legislação.

Nesse particular, Mendes e Branco (2023, p. 380), aduzem que, no julgamento do MS 26.085/DF, “[...] o Pleno do STF decidiu que, na esfera federal, ‘*Ato administrativo complexo, a aposentadoria do servidor somente se torna ato perfeito e acabado após seu exame e registro pelo Tribunal de Contas da União*’.”

Corroborando o mesmo entendimento, Lima (2023, p. 56) relata que o STF, ao julgar o MS 19.973/DF (Relator Ministro Bilac Pinto), deixou assente que “[...] a concessão de uma aposentadoria é um ato administrativo complexo que somente se aperfeiçoa com o registro pelo Tribunal de Contas”.

Na mesma toada, Cabral e Sarai (2023, p. 895) ratificam o entendimento no sentido de que “[...] a aposentadoria possuiria, segundo o STF, a natureza de ato administrativo complexo, o qual só estaria finalizado após a apreciação pela Corte de Contas acerca de sua legalidade”.

Nesse diapasão, na mesma linha do entendimento pacífico do STF, colaciona-se a seguir um esclarecedor precedente do Colendo TRF-5 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO, 2014), no sentido de que é impossível à Administração alterar unilateralmente o ato de concessão inicial da aposentadoria de um servidor público federal, quando o ente público federal não tenha submetido tal ato ao crivo do TCU dentro do prazo decadencial quinquenal estabelecido no art. 54 da Lei 9.784/1999, em respeito à Súmula 06 do STF.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPOSSIBILIDADE DE RESTITUIÇÃO DE VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A SERVIDOR DE BOA-FÉ. PCCS. ATUAL DPNI. REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. PRAZO DECADENCIAL. INOBSERVÂNCIA. A ADMINISTRAÇÃO TEM POSSIBILIDADE DE REVER SEUS ATOS DESDE QUE OBSERVADO O LIMITE DE PRAZO QUINQUENAL. ART. 54, PARÁGRAFO 1º DA LEI Nº 9.784/99. APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO UNILATERAL PELA ADMINISTRAÇÃO SEM AQUIESCÊNCIA DO TCU. PRECEDENTES DO STF E STJ. APELO DA UNIÃO IMPROVIDO. APELO DO PARTICULAR PROVIDO.
(PROCESSO:00000393920124058200,APELAÇÃO CIVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL LAZARO GUIMARÃES, 4ª TURMA, JULGAMENTO: 19/08/2014, PUBLICAÇÃO: 28/08/2014)

Apenas pelo amor ao debate, ressalta-se que a Súmula 473 do STF, transcrita a seguir (BRASIL, 1969), não pode ser utilizada nos casos de alteração do ato de concessão inicial da aposentadoria de um servidor público federal, pois não se trata de um ato administrativo simples de competência exclusiva da Administração, mas sim de um ato administrativo complexo, estando, portanto, sujeito à confirmação da sua legalidade pelo TCU, nos termos da Súmula 06 do STF.

SÚMULA 473/STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Por conseguinte, claro está que, tendo transcorrido 5 (cinco) anos após o julgamento do ato de concessão inicial de aposentadoria de um servidor pelo Tribunal Contas competente, opera-se a decadência administrativa, pois não será mais possível ao órgão ao qual o servidor em questão está vinculado submeter ao Tribunal Contas em tela um ato de alteração da aposentadoria cuja legalidade já fora inicialmente apreciada.

Por oportuno cabe registrar que o § 2º do art. 260 do Regimento Interno do TCU impõe limites à atuação do próprio Tribunal, *in verbis* (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2023, p. 141):

Art. 260 [...]

§ 2º O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público e do beneficiário do ato, dentro do prazo de cinco anos da apreciação, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé.

Ademais, o próprio instituto da prescrição alcança a possibilidade de o Tribunal de Contas da União rever seus próprios julgados³. Em hipótese, suponha-se que um

3 A evolução da jurisprudência do STF acerca da prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória aplicável aos processos dos Tribunais de Contas (a exemplo MS 32.201, ADI 5509 e Tema 899 de Repercussão Geral) revela a necessidade de se revisitar a própria jurisprudência da Suprema Corte, no sentido de que da mera necessidade de contraditório e ampla defesa para desfazimento de ato de aposentação registrado há mais de 05 anos. Aplicadas as premissas da jurisprudência que se firmou no presente, em casos tais não há que se fale sequer em processo de revisão de aposentadoria, pois prescrito.

Tribunal de Contas dê interpretação geral e abstrata a determinada norma em prejuízo de aposentados. De certo que esse mesmo Tribunal teria duas vias abertas: determinar à sua Secretaria o levantamento de todas as aposentadorias registradas nos último cinco anos em afronta ao novel entendimento ou, ainda, determinar aos órgãos da Administração que levantassem eles mesmos os referidos casos e os submetessem ao Tribunal para novo julgamento. Portanto, a ausência de medidas nesse sentido, ou mesmo o não monitoramento do cumprimento de suas determinações caracterizariam a inércia e, portanto, o curso da prescrição. Em linhas gerais, tais fundamentos estão detalhados no MS 25.403 (BRASIL, 2010), julgado pelo STF.

Dessa forma, fica claro que os atos de concessão de aposentadoria só podem ser revistos pelo TCU dentro do prazo de 5 (cinco) anos da apreciação original pela sua legalidade, salvo no caso de comprovada má fé.

3.5 DAVIOLAÇÃO AOPRINCÍPIODAIRREDUTIBILIDADE DOSVENCIMENTOS

Depreende-se do art. 37, inciso XV, da CF/88, transcrito a seguir (BRASIL, 1988, p. 26), que a Administração Pública deve respeitar o princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos servidores aposentados, pois a soma dos vencimentos do seu cargo efetivo mais as vantagens de caráter permanente são irredutíveis, sendo, portanto, inconstitucional qualquer ato que contrarie tal previsão.

Art. 37. [...]

XV – o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis [...]"

Por conseguinte, qualquer alteração unilateral prejudicial do ato de concessão inicial da aposentadoria de um servidor público federal, sem submetê-la ao Tribunal de Contas competente antes de que sejam produzidos efeitos financeiros, representa uma violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos federais (art. 37, inc. XV, da CF/88).

3.6 DA REGRA CONSTITUCIONAL DE SIMETRIA E DA APLICABILIDADE DA SÚMULA 06 DO STF AOS DEMAIS TRIBUNAIS DE CONTAS

Em primeiro lugar, salienta-se que o Ministro Alexandre de Moraes (2022, p. 512) leciona que “Os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios estão sujeitos, em matéria de organização composição e atribuições fiscalizadoras de seus Tribunais de Contas, ao modelo jurídico estabelecido pela Constituição da República (art. 75, *caput*).”

De fato, o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, transcrito a seguir (BRASIL, 1988, p. 47), estabelece uma regra constitucional de simetria, ao prever que as normas que disciplinam o TCU se aplicam, no que couber, à organização dos demais Tribunais de Contas da República:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. [...]

Ademais, é remansosa a jurisprudência do STF, no sentido de que o princípio da simetria, em caráter abrangente, é diretamente extraído do art. 25, *caput*⁴, da Constituição Federal e do art. 11, *caput*⁵, do seu ADCT.

Dessa forma, é lógico concluir que a Súmula 06 do STF não se aplica apenas e tão somente ao TCU, sendo também plenamente válida no que concerne aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Apenas para exemplificar a utilização desse entendimento, na prática, pelos outros Tribunais de Contas, transcreve-se a seguir um excerto de decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF (TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, 2006) na qual a Súmula 06 do STF é expressamente mencionada e utilizada para “alertar a PCDF de que alterações posteriores em concessões já apreciadas pelo Tribunal, fato verificado nos autos, somente produzirão efeitos após nova manifestação da Corte a teor do Enunciado de Súmula nº 6 do STF”:

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4012, DE 28 DE JUNHO DE 2006

PROCESSO Nº 28/86

RELATOR: Conselheiro-Substituto JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS

EMENTA: Revisão dos proventos da aposentadoria de CLÓVIS SANTOS DE FREITAS-PCDF.

DECISÃO Nº 3112/2006

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I. tomar conhecimento do trânsito em julgado (das fls. 244 e 247) da decisão judicial proferida nos autos da Ação Ordinária nº 5.296/89 (das fls. 248/255), que considerou insubsistente o ato revisório da fl. 38, publicado no DODF de 16.12.88; II. ter por cumprida a Decisão nº 161/2002 (fl. 242); III. recomendar à Polícia Civil do DF que acoste aos autos o ato que tornou sem efeito a revisão da fls. 38, publicada no DODF de 16.12.88, em face da decisão judicial proferida na Ação Ordinária nº 5.296/89, que a considerou insubsistente, o que será objeto de verificação em futura auditoria; IV. alertar a PCDF de que alterações posteriores em concessões já apreciadas pelo Tribunal, fato verificado nos autos, somente produzirão efeitos após nova manifestação da Corte a teor do Enunciado de Súmula nº 6 do STF, vazada nos termos seguintes: “A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário”.

Presidiu a Sessão o Presidente, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE. Votaram os Conselheiros RONALDO COSTA COUTO, MARLI VINHADELI, JORGE CAETANO, ÁVILA E SILVA e ANILCÉIA MACHADO e o Conselheiro-Substituto PAIVA MARTINS. Participou a representante do MPJTCD Procuradora-

4 Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. [...]

5 Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta. [...]

Geral em exercício CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA. Ausente o
Conselheiro RENATO RAINHA.
SALA DAS SESSÕES, 28 DE JUNHO DE 2006

Por derradeiro, pode-se concluir que essa conclusão também é corroborada pelo fato de que a Súmula 06 do STF faz menção genérica a “qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas” e não apenas aos atos aprovados pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do levantamento bibliográfico feito e das demais fontes de pesquisa utilizadas, este trabalho contextualizou os conceitos básicos que fazem parte do referencial teórico da pesquisa, com vistas a identificar os fundamentos constitucionais que proibiriam que a Administração efetuasse qualquer alteração unilateral prejudicial do ato de concessão inicial da aposentadoria de um servidor público, sem submetê-la ao Tribunal de Contas competente antes de que sejam produzidos efeitos funcionais e financeiros em razão dessa alteração.

Essa conclusão se baseia nos seguintes fundamentos de direito, especificamente relacionados à esfera federal: ofensa ao princípio constitucional do devido processo legal (art. 5º, inc. LIV, da CF/88), pela ausência de julgamento da alteração do ato de concessão inicial da aposentadoria do servidor público federal, da usurpação pela Administração da competência constitucional privativa e exclusiva do TCU (art. 71, inc. III, da CF/88) e da ofensa à Súmula 06 do STF, pela atribuição, pela Administração, de efeitos funcionais e financeiros à alteração da aposentadoria, antes de esta ter sido submetida ao TCU para apreciação da sua legalidade para fins de registro, o que também viola a irredutibilidade dos proventos do servidor aposentado, em clara ofensa ao art. 37, inciso XV, da CF/88.

Por oportuno, deve-se ressaltar que as conclusões deste trabalho também se aplicam integralmente aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, em razão da regra constitucional de simetria insculpida no art. 75, *caput*, da Carta Magna.

Por fim, deve-se salientar que este trabalho de pesquisa também teve a intenção de contribuir para o aprofundamento de temas relacionados à atuação dos Tribunais de Contas como instituições que possuem um relevante papel constitucional na República Federativa do Brasil, enriquecendo os estudos teóricos acerca da matéria.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 25403/PE.** Ementa: mandado de segurança. Ato do tribunal de contas da união. Competência do supremo tribunal federal. Ilegitimidade do coordenador-geral de recursos humanos do ministério dos transportes. Negativa de registro a pensão. Princípio da segurança jurídica. Garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa [...]. Relator: min. Ayres Britto, 15 de setembro de 2010. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur187390/false>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 27628/DF.** 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 continuada. Modificação do Estado de fato ou de direito. Exaurimento da eficácia de sentença acobertada pela coisa julgada [...]. Relatora: Min. Rosa Weber, 20 de outubro de 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur327750/false>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 805165/PA.** Ementa: agravo regimental no agravo de instrumento. Administrativo. Servidor Público. Cancelamento unilateral de aposentadoria. Súmula. Falta do necessário prequestionamento. Súmula 282 do STF. Análise de lei local. Súmula 280 do STF [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 06 de novembro de 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur203374/false>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 911054/MG.** Ementa. Direito administrativo. Aposentadoria. Ato complexo. Decadência. Precedentes. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido da impossibilidade de aplicação do prazo decadencial enquanto não ocorrer o aperfeiçoamento do ato complexo de concessão de aposentadoria. Agravo interno a que se nega provimento. Relator: Min. Roberto Barroso, 17 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur366231/false>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Mandado de Segurança 9225/PR.** Ato administrativo - Não cabe ao Poder Executivo anulá-lo, ex-offício, após o respectivo registro pelo Tribunal de Contas - Recurso conhecido e provido. Relator: Min. Antônio Martins Vilas Boas, 10 de novembro de 1961. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur34214/false>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Mandado de Segurança 8657/ES**. É inoperante o ato administrativo que anula outro já aprovado pelo tribunal de contas. O fiscalizado não pode converter-se em fiscal do seu próprio fiscal. O ato de anulação só produz efeitos depois que, por sua vez, for aprovado pelo Tribunal de Contas. Relator: Min. Victor Nunes, 06 de setembro de 1961. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur116130/false>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [1969]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>. Acesso em: 28 jun. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 6**. A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1963]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula6/false>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2023. 210 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITCU.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 199**. Salvo por sua determinação, não podem ser cancelados pela autoridade administrativa concedente, os atos originários ou de alterações, relativos à aposentadoria, reformas e pensões, já registrados pelo Tribunal de Contas, ao apreciar-lhes a legalidade, no uso da sua competência constitucional. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União [1982]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/199/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue?uid=b5b30000-80e3-11ea-91b8-27a01c1e852f>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da (5ª Região). **Apelação Cível (AC573142-PB)**. Administrativo e processual civil. impossibilidade de restituição de valores pagos indevidamente pela administração pública a servidor de boa-fé. pccs. atual dpni. revisão de ato administrativo. prazo decadencial. inobservância. a administração tem possibilidade de rever seus atos desde que observado o limite de prazo quinquenal. art. 54, § 1º da lei nº 9.784/99. aposentadoria. ato complexo. impossibilidade de alteração unilateral pela administração sem aquiescência do TCU. precedentes do STF e STJ [...]. Relator. Desemb. Federal Lazaro Guimarães, 19 de agosto de 2014.

Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/processo/00000393920124058200>. Acesso em: 28 jun. 2023.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Leme, SP: Mizuno, 2023.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 3112/DF**. Revisão dos proventos da aposentadoria de Clóvis Santos de Freitas-PCDF. Relator: Cons. José Roberto de Paiva Martins, 28 de junho de 2006. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=AF66FBEA>. Acesso em: 26 jun. 2023.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**, 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 38. ed. rev. atual. ampl. Barueri, SP: Atlas, 2022.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

VILLAR, Alice Saldanha. **Direito sumular: STF**. 2. ed. Leme, SP: J.H Mizuno, 2017.