

RECURSO ESPECIAL Nº 1.810.538 - PR (2019/0113849-7)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
RECORRENTE : **UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ UTFPR**
RECORRIDO : **CLEIDE ZIMOVSKI BALDO**
ADVOGADOS : **MARCELO TRINDADE DE ALMEIDA E OUTRO(S) - PR019095**
 JOAO LUIZ ARZENO DA SILVA - PR023510

DECISÃO

Trata-se de Recurso Especial, interposto pela UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ - UTFPR, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado:

"ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ANUÊNIOS. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/99.

1. No exercício do poder/dever de auto-tutela, os órgãos da Administração Pública estão sujeitos ao prazo decadencial de cinco anos para 'anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários', nos termos do art. 54 da Lei n.º 9.784/99, assim como às regras relativas à tramitação do processo administrativo, inclusive as relativas à preclusão e à coisa julgada administrativa, quando a questão não envolver ilegalidade do ato.

2. Conquanto a Administração Pública esteja submetida ao princípio da legalidade estrita do art. 37 da Constituição Federal, há de se reconhecer a existência de situações em que se impõe a sua ponderação com o princípio da segurança jurídica, no intuito de evitar prejuízo desproporcional a esse outro valor, igualmente protegido pelo ordenamento e integrante da noção de Estado de Direito. Com base nessa linha de raciocínio, consagrou-se a possibilidade de preservação, após o decurso de razoável lapso de tempo, de atos administrativos ilegais que tragam efeitos favoráveis a seus destinatários e estejam revestidos de aparência de legalidade, privilegiando-se, assim, a estabilidade das relações jurídicas e a proteção da confiança do administrado" (fl. 228e).

O acórdão em questão foi objeto de Embargos de Declaração (fls. 246/252e), os quais restaram acolhidos parcialmente para o fim exclusivo de prequestionamento, nos termos da seguinte ementa:

"ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.

OMISSÃO. CONTRADIÇÃO. OBSCURIDADE.

Os embargos de declaração constituem recurso interposto perante o magistrado ou colegiado prolator da decisão impugnada, com vistas à supressão de omissão, contradição, obscuridade ou erro material no texto que possa dificultar a exata compreensão da manifestação judicial. E mesmo quando opostos com o objetivo de prequestionar matéria a ser versada em provável recurso extraordinário ou especial, devem atender aos pressupostos delineados no artigo 1.022 do CPC, pois não se prestam, por si só, para forçar o ingresso na instância superior, decorrendo, sua importância, justamente do conteúdo integrador da sentença ou do aresto impugnado. Com efeito, não se revelam meio hábil ao reexame da causa ou modificação do julgado no seu mérito, pois opostos quando já encerrado o ofício jurisdicional naquela instância" (fl. 267e).

Nas razões do Recurso Especial, interposto com base no art. 105, III, **a**, da Constituição Federal, a parte ora recorrente aponta violação ao art. 1.022 do CPC/2015, ao fundamento de nulidade da decisão recorrida por negativa de prestação jurisdicional, bem como ao art. 54 da Lei 9.784/99, sustentando que:

"O acórdão entendeu que no caso se aplica o art. 54 da Lei n. 9.784/99, uma vez decorridos mais de cinco anos até a cessação do pagamento da rubrica.

É essencial salientar, todavia, que a concessão da aposentadoria de servidor público ocorre mediante ato administrativo complexo, que somente se aperfeiçoa com a observância às decisões homologatórias e registro pelo Tribunal de Contas da União.

Logo, se ainda não efetuado o registro pelo TCU, como no caso, sequer teve início o prazo decadencial.

(...)

O entendimento do ente federal é pela viabilidade jurídica da revisão da

aposentadoria e dos correspondentes valores pagos ao servidor/pensionista, uma vez que a contagem do prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 sequer havia iniciado, pois ainda não havia sido efetuado o registro pelo TCU.

Nessas circunstâncias, a Administração pode rever o ato de aposentadoria.

A decadência somente pode ocorrer após a análise do ato pelo TCU. Verificada a ilegalidade e a inconsistência no pagamento da rubrica, é

dever constitucional do TCU promover a análise (art. 71, III da CF/88) e é dever constitucional do órgão destinatário do acórdão da Corte de Contas promover os atos necessários ao ajuste da circunstância ilegal (art. 37, caput, da CF/88).

Bem por isso, partindo do pressuposto de que a Administração Pública pode/deve rever os atos ilegais dentro do prazo decadencial estabelecido pela legislação, pode e deve o ente federal revisar as concessões, especialmente as ilegais, sem contrariar a lei.

Note-se que, como ainda não havia sido efetuado o registro pelo TCU, no exercício da sua competência constitucional e legal, não há falar em decadência ou definitividade do ato de aposentadoria, devendo ser providenciada a correção dos vícios por meio da revisão do ato concessório.

Não houve, portanto, o registro definitivo da aposentadoria/pensão da parte autora, de modo que não se pode falar em decadência. Cabe salientar a atual exegese do STF, no sentido de que a jubilação se traduz no aperfeiçoamento do ato administrativo complexo de concessão da aposentadoria, com esteio no art 71, inciso III, da CF e no art. 39, II, da Lei 8.443/92" (fls. 299/301e).

Por fim, requer "o conhecimento e o provimento do presente recurso, anulando-se o acórdão recorrido para que seja proferido um novo, desta feita saneando o erro antes assinalado, e, subsidiariamente, acaso esteja madura a causa, reformando-se o julgado recorrido para que seja afastada a decadência e determinada a análise, pelo TRF da 4ª Região, da Apelação da Autarquia no que tange ao devido ressarcimento dos valores pagos a maior" (fl. 306e).

Contrarrazões a fls. 319/325e.

O Recurso Especial foi admitido pelo Tribunal de origem (fls. 328/329e).

A irrisignação não merece prosperar.

Na origem, trata-se de Ação ajuizada pela parte ora recorrida, com o objetivo de que seja reconhecido o direito à percepção de anuênios no percentual de 3% do vencimento básico, ao fundamento de que a revisão do ato pela ré, promovida por ocasião de análise do pedido de concessão de aposentadoria, formulado pela autora, encontra-se fulminada pela decadência.

Julgada procedente a demanda, recorreu o réu, restando mantida a sentença, pelo Tribunal local.

Daí a interposição do presente Recurso Especial.

De início, não há falar em qualquer vício, elencado no art. 1.022 do CPC/2015, eis que o Tribunal de origem pronunciou-se, de forma clara e precisa, sobre a

questão posta nos autos, assentando-se em fundamentos suficientes para embasar a decisão.

Com efeito, no caso, por simples leitura do acórdão embargado, observa-se que a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que o voto condutor do acórdão recorrido apreciou, fundamentadamente e de modo completo, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

Registre-se, outrossim, que não cabem Declaratórios com objetivo de provocar prequestionamento, se ausentes omissão, contradição, obscuridade ou erro material no julgado (STJ, AgRg no REsp 1.235.316/RS, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 12/05/2011), bem como não se presta a via declaratória para obrigar o Tribunal a reapreciar provas, sob o ponto de vista da parte recorrente (STJ, AgRg no Ag 117.463/RJ, Rel. Ministro WALDEMAR ZVEITER, TERCEIRA TURMA, DJU de 27/10/1997).

Vale ressaltar, por fim, que não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional. Nesse sentido: STJ, EDcl nos EDcl no AgRg no REsp 1.319.666/MG, Rel. Ministra REGINA HELENA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 26/02/2016.

No mais, no que tange ao mérito, verifica-se que o Tribunal de origem consignou, **in verbis**:

"Ao apreciar o pleito deduzido na inicial, o juízo a quo assim manifestou-se:

Pretende a autora, por meio a presente demanda, seja-lhe reconhecido o direito à manutenção dos três anuênios que recebeu até a revisão do ato pela ré (3% sobre o vencimento básico), com a condenação desta ao pagamento das parcelas que deixaram de ser pagas a este título ou foram indevidamente descontadas em seu contracheque, acrescidas dos consectários legais.

Relata ser servidora pública, ocupante do cargo efetivo de professora do ensino básico, técnico e tecnológico, lotada no Campus de Francisco Beltrão, vinculada à UTFPR desde 06/05/1997; entretanto, no período de 26/02/1996 a 30/04/1997, trabalhou como professora contratada em regime celetista.

Aduz, quando da análise do seu pedido de aposentadoria, a ré entendeu que houve irregularidade na concessão dos anuênios que percebia, pois o ingresso no cargo efetivo só teria ocorrido em 06/05/1997 e, a partir de 08/03/1999, o direito ao benefício foi revogado, então, faria jus a 1% de adicional, e não os 3%

percebidos; concluindo-se que o tempo de serviço prestado pelo regime celetista não podia ter sido aproveitado para o cômputo dos anuênios. Salienta que teve seus proventos corrigidos pela UTFPR, bem como foi determinada a reposição ao erário dos valores que teria recebido a mais.

Sustenta que a revisão dos seus anuênios pela Administração já se encontra fulminada pela decadência, a teor do art. 54 da Lei 9.784/99, e que o adicional por tempo de serviço, previsto pela Lei 8.112/90, diz respeito ao tempo de serviço público efetivo, e não efetividade no cargo, como equivocadamente entendeu o réu.

A antecipação de tutela foi deferida parcialmente no evento 5 para que a ré deixasse de efetuar os descontos em folha de pagamento relativos à reposição ao erário.

A ré contestou no evento 14 defendendo a legalidade da revisão administrativa. Em caso de procedência do pedido, requer a aplicação dos critérios da Lei 9494/97 na atualização do débito.

A parte autora apresentou réplica.

A ré comprovou o cumprimento da antecipação de tutela. As partes não manifestaram interesse na produção de mais provas. Vieram os autos conclusos e registrados para sentença.

Relatados. Decido.

A questão não comporta maiores controvérsias. Incide no caso o disposto na Lei 9.784/99, que prevê que o direito da Administração de anular seus próprios atos, quando deles decorram efeitos favoráveis aos destinatários, decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados ou da percepção do primeiro pagamento, salvo comprovada má-fé. Veja-se o que estipula referida lei:

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.

Operou-se a decadência, pois a autora percebia os anuênios no percentual de 3% a mais de cinco anos quando a Administração constatou a irregularidade.

Embora não seja possível verificar dos documentos acostados a data exata que teve início o pagamento dos anuênios, inequívoco que quando iniciado o processo administrativo de revisão do direito o prazo de cinco anos já havia transcorrido integralmente. Em PROCADM6 do evento 1, f. 10, constata-se que ao menos desde julho de 2007 à percepção dos anuênios dava-se no percentual de 3% do vencimento básico, bem como a ré consignou na decisão do processo administrativo que a reposição ao erário da diferença paga a maior deveria limitar-se aos cinco anos anteriores (PROCADM5 do evento 1, f. 4), o que importou cálculos a partir de julho de 2011 (PROCADM7 do evento 1, f. 8).

Por outro lado, a decisão do processo administrativo (PROCADM5 do evento 1, ff. 2-5) não indica má-fé da autora, interferência ou influência na concessão da vantagem.

(...)

A despeito disso, e ainda que não tenha se operado a decadência para o exercício do controle de legalidade do ato de concessão do benefício pelo TCU, os órgãos da Administração Pública, no exercício do poder/dever de autotutela, estão sujeitos ao prazo decadencial de cinco anos para 'anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários', consoante o disposto no art. 54 da Lei n.º 9.784/99, assim como às regras relativas à tramitação do processo administrativo, inclusive as relativas à preclusão e à coisa julgada administrativa, quando a questão não envolver ilegalidade do ato. Portanto, em tendo a pensão sido concedida há mais de cinco, não subsiste a possibilidade de a União revisá-la, porquanto não comprovada má-fé de sua beneficiária.

Conquanto a Administração Pública esteja submetida ao princípio da legalidade estrita do art. 37 da Constituição Federal, há de se reconhecer a existência de situações em que se impõe a sua ponderação com o princípio da segurança jurídica, no intuito de evitar prejuízo desproporcional a esse outro valor, igualmente protegido pelo ordenamento e

integrante da noção de Estado de Direito. Com base nessa linha de raciocínio, consagrou-se a possibilidade de preservação, após o decurso de razoável lapso de tempo, de atos administrativos ilegais que tragam efeitos favoráveis a seus destinatários e estejam revestidos de aparência de legalidade, privilegiando-se, assim, a estabilidade das relações jurídicas e a proteção da confiança do administrado.

Assim, inexistindo nos autos qualquer indicativo de má-fé da autora, irretocável a sentença" (fls. 230/234e).

Exsurge dos autos, que o cerne da controvérsia diz respeito à supressão do pagamento dos anuênios, antes pagos no percentual de 3% (três por cento), para o montante de 1% (um por cento), em razão de a UTFPR constatar a ocorrência de irregularidades no seu pagamento, durante a análise do processo administrativo de concessão de aposentadoria, formulado pela parte autora. Logo, a irresignação cinge-se à verificação da decadência do direito da Administração Pública pretender revisar o percentual recebido pela parte autora a título de adicional por tempo de serviço, mantendo o percentual até então recebido na proporção de 3% (três por cento) sobre o vencimento básico. A revisão do ato administrativo, assim, precede ao ato de concessão da aposentadoria.

Com efeito, pontua a parte autora que "não se questiona o ato de concessão ou revisão de aposentadoria, e sim a incorporação do adicional por tempo de serviço, que foi extemporaneamente questionada pela UTFPR" (fl. 323e).

Restou assentado pelo Tribunal de origem que **"Embora não seja possível verificar dos documentos acostados a data exata que teve início o pagamento dos anuênios, inequívoco que quando iniciado o processo administrativo de revisão do direito o prazo de cinco anos já havia transcorrido integralmente.** Em PROCADM6 do evento 1, f. 10, constata-se que ao menos desde julho de 2007 à percepção dos anuênios dava-se no percentual de 3% do vencimento básico, bem como a ré consignou na decisão do processo administrativo que a reposição ao erário da diferença paga a maior deveria limitar-se aos cinco anos anteriores (PROCADM5 do evento 1, f. 4), o que importou cálculos a partir de julho de 2011 (PROCADM7 do evento 1, f. 8)" (fl. 232e).

Nesse sentido, verifica-se que o acórdão recorrido encontra-se em sintonia com o entendimento jurisprudencial desta Corte, no sentido de que **decai em 5 (cinco) anos o poder/dever da Administração Pública de anular, revogar ou modificar ato administrativo do qual decorram efeitos favoráveis**, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99, salvo comprovada má-fé do beneficiário, o que não restou demonstrado nos autos.

A propósito:

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO DE PROVENTOS/PENSÕES. **DECADÊNCIA DO DIREITO DE REVER ATO ADMINISTRATIVO.** AGRAVO INTERNO DO INSS A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. **O caso dos autos não se refere à revisão do ato de aposentadoria, mas sim à supressão do pagamento dos anuênios, que vem sendo pagos desde o ano de 2005, razão pela qual, em março de 2011, encontra-se operada a decadência do direito da Administração Pública em revisar tal ato.** Precedentes: AgRg no REsp. 1.398.980/RJ, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 24.10.2013 e REsp 1.758.047/ES, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 21.11.2018.

2. Agravo Interno do INSS a que se nega provimento" (STJ, AgInt no AgRg no AREsp 335.788/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 27/06/2019).

"AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 9.784/1999. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA RECONHECIDA. DECISÃO QUE DEU PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL MANEJADO PELA PARTE AUTORA. MANUTENÇÃO.

1. Até o advento da Lei 9.784/1999 e, nos termos das Súmulas 346 e 473, do STF, este Superior Tribunal assentava entendimento de que a Administração poderia anular seus próprios atos a qualquer tempo, caso eivados de vícios que os tornassem ilegais. A partir do referido diploma legal, por previsão expressa de seu 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.

2. **Reconhece-se a decadência administrativa, porquanto o ato que determinou a redução da quantidade de anuênios recebidos pela autora foi praticado após o prazo de 05 (cinco) anos, previsto no art. 54 da Lei n.º 9.784/1999 para a Administração Pública anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os beneficiários de boa-fé.**

3. Agravo interno não provido" (STJ, AgInt no REsp 1.758.267/RN, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de

22/08/2019).

Desse modo, o acórdão regional ao assegurar a recorrente o direito à percepção da anuênios no percentual de 3% do vencimento básico, ao fundamento de que "os órgãos da Administração Pública, no exercício do poder/dever de autotutela, estão sujeitos ao prazo decadencial de cinco anos para anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários, consoante o disposto no art. 54 da Lei n.º 9.784/99" (fl. 234e), o fez em sintonia com o entendimento dominante desta Corte, a atrair, a incidência, na espécie, da **Súmula 568/STJ**, segundo a qual "o relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema".

Ante o exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, II, do RISTJ, **nego provimento** ao Recurso Especial.

Em atenção ao disposto no art. 85, § 11, do CPC/2015 e no Enunciado Administrativo 7/STJ ("Somente nos recursos interpostos contra decisão publicada a partir de 18 de março de 2016 será possível o arbitramento de honorários sucumbenciais recursais, na forma do art. 85, § 11, do NCPC"), majoro os honorários advocatícios em 10% (dez por cento) sobre o valor já arbitrado, levando-se em consideração o trabalho adicional imposto ao advogado da parte **recorrida**, em virtude da interposição deste recurso, respeitados os limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 85 do CPC/2015.

I.

Brasília (DF), 29 de novembro de 2019.

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora