

# TRIBUNAIS DE CONTAS E A ANÁLISE DE ATOS DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO: NATUREZA, PRAZO, DECADÊNCIA E EFICIÊNCIA



**Maria Cecília Borges**

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.  
Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).  
Professora da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo.

## 1 INTRODUÇÃO

Entre as competências que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) reserva aos tribunais de contas, encontra-se a de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, na forma do art. 71, III, da CF/88.

No presente trabalho, objetivou-se abordar como se dá a apreciação pelos tribunais de contas de referidos atos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão. Destacou-se a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.553, com repercussão geral reconhecida – Tema 445 –, em sessão realizada no dia 19/02/2020, decisão que transitou em julgado em 05/03/2021. Decidiu o Plenário do Supremo que o prazo para apreciação da legalidade do ato de aposentadoria, reforma ou pensão pelos tribunais de contas é de cinco anos, contados da data de chegada do ato de concessão à respectiva Corte de Contas, bem como que não se aplica o instituto da decadência, devendo-se ter, assim, por base, o princípio da eficiência.

Para tanto, tratou-se da natureza jurídica do ato de concessão dos benefícios, do prazo para apreciação dos tribunais de contas, do termo inicial de contagem desse prazo, da inaplicabilidade da decadência, do princípio constitucional da eficiência e do contraditório e da ampla defesa do interessado, nos termos do entendimento do STF.

Este trabalho se mostra de extrema relevância, seja diante da necessidade de se realizar análise aprofundada acerca da decisão proferida pelo STF, em razão do princípio da inafastabilidade do controle judicial e de seu *status* de guardião precípua da Constituição, seja como forma de auxiliar a atuação dos tribunais de contas na fiscalização dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, detectando problemas e sugerindo providências nas análises das concessões.

## 2 DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – TEMA 445

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão realizada no dia 19/02/2020, decidiu que o prazo para apreciação, para fins de registro, da legalidade do ato da aposentadoria, reforma ou pensão pelos tribunais de contas é de cinco anos, contados da data de chegada do respectivo ato à Corte de Contas correspondente.



A tese foi fixada pelo STF quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.553, apreciando o Tema 445 da repercussão geral.

Em referido precedente, foram não apenas firmados entendimentos de extremada relevância para o controle externo, como também reiterados entendimentos já consolidados pela Corte Suprema.

Nesse sentido, manteve o Supremo sua jurisprudência quanto à natureza do ato de aposentadoria, que se trata de ato complexo, pelo que se entende que há a conjugação das *vontades* do órgão de origem e do Tribunal de Contas, sendo, portanto, inaplicável o art. 54 da Lei nº 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão.

Além disso, foi fixado o prazo de 5 anos para que o Tribunal de Contas analise e proceda ao registro ou à denegação do registro dos atos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, fixando-se o termo *a quo* para esse prazo a data do ingresso ou protocolo do processo no Tribunal de Contas. Em caso de não cumprimento de referido prazo pela Corte de Contas, os atos serão considerados tacitamente registrados.

A tese de repercussão geral – Tema 445 – foi assim fixada pelo colegiado:

Os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

Apesar de entender que o procedimento administrativo de verificação das condições de validade do ato não se sujeita ao prazo “decadencial” de cinco anos previsto na Lei n. 9.784/1999, o relator, ministro Gilmar Mendes, concluiu ser necessária a fixação de prazo para que as cortes de contas exerçam seu dever constitucional.

O relator propôs, então, por analogia, a aplicação aos casos de revisão de aposentadoria o prazo de cinco anos previsto no Decreto nº 20.910/1932 para que o administrado acione a Fazenda Pública. Explicou que “se o administrado tem o prazo de cinco anos para buscar qualquer direito contra a fazenda pública, também podemos considerar que o poder público, no exercício do controle externo, teria o mesmo prazo para rever eventual ato administrativo favorável ao administrado”.

A fixação de referido prazo, entendo, atende ao comando constitucional embasado no princípio da eficiência administrativa, já que se mostra não apenas um tempo razoável para a fiscalização, como impõe às cortes de contas que implementem mecanismos de racionalização administrativa e otimização de análise, conforme já defendido em diversas oportunidades<sup>1</sup>, bem como atende à garantia constitucional de razoável duração do processo e à celeridade processual.

1 Conforme, inclusive, já defendido em diversos artigos jurídicos sobre o tema, *v.g.*:

BORGES, Maria Cecília. Algumas reflexões acerca do princípio da segurança jurídica no exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas diante das dificuldades decorrentes do volume processual e ineficiência: inaplicabilidade da prescrição e da decadência e apresentação de alternativas para racionalização administrativa e razoável duração dos processos nas Cortes de Contas. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, v. 15, n. 78, mar./abr. 2013, p. 207-252.

BORGES, M. C. Controle externo dos Tribunais de Contas: o equivocado uso da prescrição e da decadência com base nos princípios da segurança jurídica e da razoável duração do processo. *De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Seção de Direito Administrativo, Belo Horizonte, v. 13, n. 22, p. 304-316, jan./jun. 2014. ISSN 1809-8487.

BORGES, M. C. Inaplicabilidade dos institutos da prescrição e decadência em decisões dos Tribunais de Contas: a errônea premissa da segurança jurídica no exercício do controle externo. *Revista Tributária e de Finanças Públicas – Seção Princípios Constitucionais*. Repositório de jurisprudência autorizado pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pelos Tribunais Regionais Federais das 2ª, 4ª e 5ª Regiões. ISSN 1518-2711. a. 21, v. 113, nov./dez. 2013. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. p. 15-35.

BORGES, M. C. Da inaplicabilidade da decadência e do registro excepcional de atos pelos Tribunais de Contas: a adequada concretização da segurança jurídica. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, Ed. NDJ, a. XXIX, n. 12, p. 1285-1294, dez. 2013. ISSN 1981-5522.

Por outro lado, merece destaque o voto divergente do ministro Edson Fachin, quanto à exceção da comprovada má-fé, o que impediria, portanto, a meu ver, a aplicação de qualquer prazo, e deveria ser considerada no caso de análises tais como a que ora se estuda.

### **3 DA APRECIÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ATOS DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA, REFORMA OU PENSÃO**

Entre as competências que a Constituição Federal reserva aos tribunais de contas, encontra-se a de apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório (art. 71, III, CF/88).

Dessa forma, os tribunais de contas apreciam a legalidade dos atos e benefícios concedidos a servidores estatutários ocupantes de cargos efetivos, não lhes cabendo apreciar, para fins de registro, os benefícios previdenciários daqueles servidores vinculados ao regime geral de previdência social.

Isso não significa que os demais atos de admissão de pessoal e procedimentos correlatos não estejam sujeito ao controle externo das cortes de contas. Como envolvem despesas públicas, estão sim inseridos nas competências atinentes ao controle externo, mas não mediante o procedimento previsto pelo inciso III do art. 71 da CF/88, e sim mediante outras ações de controle, tais como inspeções, auditorias, julgamento de atos e contas de administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como fiscalização de recursos repassados mediante convênios ou instrumentos congêneres. Além disso, sempre é bom lembrar que a Carta Suprema, em seus art. 70 e ss., repetido em razão do princípio da simetria pelas Constituições Estaduais, dispõe que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os estados ou os municípios respondam, ou que, em seu nome, assumam obrigações de natureza pecuniária.

A missão dos tribunais de contas dirige-se não à mera chancela de procedimento oriundo da administração pública, mas ao verdadeiro controle de verificação da presença dos pressupostos de fato e de direito que cercam o ato de aposentadoria, reforma ou pensão sujeito a registro. O registro de atos pelas cortes de contas, portanto, vai muito além da mera formalidade, até mesmo diante dos ditames constitucionais, que dispõem que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos estados e dos municípios, e das entidades da administração direta e indireta, será exercida quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (BUSQUETS, 2011, p. 1-2)<sup>2</sup>.

O ato de registro reconhece a juridicidade da relação consolidada entre administração e servidor, além de validar o direito desse servidor para com o erário.

#### **3.1 Da natureza jurídica do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão: ato complexo**

Quanto ao procedimento de concessão de aposentadoria, é de se registrar que, de início, o órgão ou a entidade ao qual o servidor está vinculado analisa se ele preenche os requisitos legais para a aposentadoria e, em caso afirmativo, concede o benefício. Esse momento, no entanto, é chamado de concessão inicial da aposentadoria, uma vez que ainda haverá o controle de legalidade a ser feito pelos tribunais de contas. Somente após passar por esse controle da Corte de Contas é que a aposentadoria poderá ser considerada definitivamente concedida.

<sup>2</sup> BUSQUETS, Cristina Del Pilar Pinheiro. *Registro de atos pelo Tribunal de Contas*. Boletim de Direito Municipal [recurso eletrônico], São Paulo, v. 27, n. 11, p. 766-781, nov. 2011. Disponível em: <[https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/registro-de-atos-pelo-tribunal-de-contas\\_0\\_2.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/registro-de-atos-pelo-tribunal-de-contas_0_2.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2021.



De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 234)<sup>3</sup>, os atos administrativos podem ser simples, complexos ou compostos, quanto à sua formação da vontade. Os atos simples são aqueles que decorrem da declaração de vontade de um único órgão, seja ele singular ou colegiado, como a nomeação pelo Presidente da República e a deliberação de um Conselho. Já os atos complexos são os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, cuja vontade se funde para formar um ato único; neles, as vontades são homogêneas e se unem em uma só vontade para formar o ato, há identidade de conteúdo e de fins, tal como o decreto que é assinado pelo chefe do Executivo e referendado pelo ministro de Estado. Por sua vez, o ato composto é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro, que edita o ato principal.

Enquanto no ato complexo funde-se vontade para praticar um ato só, no ato composto, praticam-se dois atos, um principal e outro acessório, podendo esse último ser pressuposto ou complementar daquele. Tem-se como exemplo a nomeação do Procurador-geral da República, que depende da prévia aprovação pelo Senado (art. 128, § 1º, CF/88), sendo a nomeação o ato principal e a aprovação prévia, o ato acessório, pressuposto do principal. Os atos, em geral, que dependem de autorização, aprovação, proposta, parecer, laudo técnico e homologação seriam então atos compostos.

Diante disso, verifica-se que a concessão de aposentadoria, reforma ou pensão possui natureza jurídica de ato administrativo complexo, ou seja, para ser formado, o ato necessita da manifestação de vontade de dois ou mais diferentes órgãos. Assim, a concessão do benefício somente se aperfeiçoa após o julgamento de sua legalidade pela Corte de Contas, conforme entendimento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

### **3.2 Do prazo de 5 anos para apreciação pelos tribunais de contas, da eficiência administrativa e da inaplicabilidade do instituto da decadência**

Após o precedente mencionado, o STF, reiterando posições consolidadas e pacificando questões que davam margem a entendimentos divergentes, deixou claro que é preciso distinguir as hipóteses em que se anulam ou revisam as aposentadorias ou pensões já registradas pela Corte de Contas, caso em que haveria anulação de ato administrativo complexo aperfeiçoado, daquelas hipóteses em que o Tribunal de Contas nega registro às aposentadorias, reformas e pensões concedidas pelos órgãos da administração pública, em razão de ilegalidades e irregularidades.

Nesse último caso, a atividade de controle externo, de acordo com o precedente, *não se submete a prazos decadenciais*.

Por meio desse *distinguishing*, é possível determinar qual entendimento jurisprudencial foi aplicado ao caso concreto. Nas hipóteses em que existe ato jurídico perfeito – isto é, já julgado e devidamente registrado pelo Tribunal de Contas – que concede aposentadoria ou pensão, entende o STF que a sua posterior anulação, após decorrido extenso lapso temporal e criada situação de estabilidade jurídica para o administrado, deve ser precedida de processo administrativo com plena participação dos interessados, assegurados o contraditório e a ampla defesa, princípios basilares do ordenamento jurídico.

Nos demais casos, considera-se que o julgamento pelo Tribunal de Contas da legalidade dos atos administrativos concessivos de aposentadorias, reformas ou pensões realiza-se sem a participação dos interessados e não se submete a prazo decadencial.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Contudo, em razão do princípio constitucional da eficiência, bem como o da celeridade processual, é salutar que sejam fixados prazos para que os tribunais de contas exerçam o seu dever constitucional previsto no art. 71, III, da Constituição Federal de 1988. Com isso, garante-se celeridade nas análises das cortes de contas, sob pena de responsabilidade, em razão do imperativo do princípio constitucional da eficiência. Ademais, a fixação de referido prazo, pelo STF, faz com que seja evitado o nefasto efeito da morosidade nos tribunais, inclusive os de contas, há muito criticados pela recorrente aplicação dos institutos de prescrição e decadência. No caso analisado pelo Supremo, questionou-se qual seria o prazo para a apreciação dos atos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão praticados pelos gestores públicos, bem como a partir de quando começaria a correr esse prazo.

Indagou-se especificamente acerca da aplicação do artigo 54 da Lei nº 9.784/99, o qual dispõe acerca de prazo decadencial de cinco anos para que a administração proceda à anulação de atos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

O Supremo Tribunal Federal decidiu pela não aplicação do artigo acima citado antes da perfectibilização do ato.

Por outro lado, decidiu o Supremo Tribunal que o Tribunal de Contas possui *sim* prazo para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, de cinco anos, *mas que não se trata de prazo decadencial*, mas, como dito, prazo aplicado em razão do imperativo constitucional da eficiência.

Nesse sentido, faz-se crucial, em havendo passado esse prazo de 5 anos, no caso concreto, que haja a devida apuração de responsabilidade a quem houver dado causa a tal morosidade, injustificável, na maioria dos casos, notadamente em razão dos imperativos de eficiência, racionalidade administrativa e celeridade processual, conforme já afirmado<sup>4</sup>.

O Supremo Tribunal Federal, então, invocando o princípio da isonomia, entendeu por aplicar, por analogia<sup>5</sup>, o prazo do art. 1º do Decreto nº 20.910/1932<sup>6</sup>. O entendimento segue na linha de que se o administrado tem o prazo de cinco anos para pleitear seus direitos contra a Fazenda Pública, deve-se considerar que o poder público, no exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas, também possui o mesmo prazo para rever eventual ato administrativo favorável ao administrado.

Desse modo, o STF entendeu razoável a fixação do prazo de 5 anos para que o Tribunal de Contas proceda à análise da legalidade, para fins de registro, dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual, se não analisados, serão considerados como registrados, instituto ao qual se denominou registro tácito.

4 Conforme já defendido em diversos artigos jurídicos sobre o tema, v.g:

BORGES, Maria Cecília. Algumas reflexões acerca do princípio da segurança jurídica no exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas diante das dificuldades decorrentes do volume processual e ineficiência: inaplicabilidade da prescrição e da decadência e apresentação de alternativas para racionalização administrativa e razoável duração dos processos nas Cortes de Contas. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, v. 15, n. 78, mar./abr. 2013, p. 207-252.

BORGES, M. C. Controle externo dos Tribunais de Contas: o equivocadamente usado da prescrição e da decadência com base nos princípios da segurança jurídica e da razoável duração do processo. *De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Seção de Direito Administrativo, Belo Horizonte, v. 13, n. 22, p. 304-316, jan./jun. 2014. ISSN 1809-8487.

5 O art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) dispõe: “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

6 O art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, recepcionado pela CF/88 com status de lei ordinária, determina que “as dívidas passivas da União, dos estados e dos municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem”.



### 3.3 Do termo inicial de contagem do prazo de 5 anos para apreciação dos tribunais de contas e suas implicações

O Supremo Tribunal Federal decidiu que o prazo de 5 anos para que o Tribunal de Contas proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão começa a ser contado no dia em que o processo chega ao Tribunal de Contas.

E referido marco para o termo *a quo* se mostra adequado, já que a Corte somente poderia realizar tal análise após o ingresso do ato no órgão de controle externo. Além disso, é mister que as cortes de contas fixem prazos para que os jurisdicionados encaminhem referidos atos<sup>7</sup>, sob pena de responsabilidade dos gestores, providência que atende não apenas à eficiência, mas também à celeridade processual e à razoabilidade administrativa.

Diante disso, devem ser pontuadas situações que destoam do que se entende por uma administração pública – em sentido amplo, aí também incluídos os tribunais de contas – pautada pelos parâmetros constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, economicidade e razoabilidade.

Considerando que, em diversas situações concretas, a mera autuação do processo de registro do ato, enviado pelo jurisdicionado ao Tribunal de Contas, se dá após passados mais de 5 anos de sua publicação, faz-se necessária uma adequação procedimental, a fim de se evitar a ineficiente e inaceitável morosidade na autuação e na análise dos processos encaminhados pelos jurisdicionados, para que eventual adoção de providências seja tempestiva e para que não seja impactado o prazo de análise.

Casos há também em que o próprio envio, pelo jurisdicionado, do ato a ser analisado, se dá após os 5 anos ou em data bem próxima à conclusão de referido prazo, o que também se torna inaceitável, notadamente diante dos novos parâmetros consolidados pelo Supremo Tribunal Federal.

Essas medidas de celeridade devem ser adotadas com o intuito de se assegurar não apenas o respeito à eficiência administrativa, como também a efetividade das decisões das cortes de contas, para que, com isso, exerçam adequadamente a competência que lhes foi constitucionalmente reservada.

Ademais, destaque-se que o prazo de 5 anos, a contar do ingresso do ato a ser analisado no Tribunal de Contas, mostra-se suficiente e razoável para tal controle, notadamente diante dos imperativos de informatização, otimização, estruturação administrativa e planejamento<sup>8</sup>.

### 3.4 Do contraditório e da ampla defesa do interessado

No exercício de sua competência constitucional de controle de legalidade do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, questão interessante nas cortes de contas se refere à aplicabilidade das garantias do contraditório a ampla defesa ao interessado.

Entende-se que, quando o Tribunal de Contas aprecia, para fins de registro, a legalidade das concessões, não haveria litígio ou acusação, mas tão somente a realização de um ato administrativo, dispensando-se, assim, contraditório ou ampla defesa na forma do art. 5º, LV, da CF/88.

<sup>7</sup> Referido prazo já foi fixado em alguns Tribunais de Contas, sendo de 90 dias.

<sup>8</sup> Conforme consta de artigos jurídicos sobre o tema:

BORGES, Maria Cecília. Algumas reflexões acerca do princípio da segurança jurídica no exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas diante das dificuldades decorrentes do volume processual e ineficiência: inaplicabilidade da prescrição e da decadência e apresentação de alternativas para racionalização administrativa e razoável duração dos processos nas Cortes de Contas. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, v. 15, n. 78, mar./abr. 2013, p. 207-252.

No mesmo sentido: BORGES, Maria Cecília. Inaplicabilidade dos institutos da prescrição e decadência em decisões dos Tribunais de Contas: da errônea premissa da segurança jurídica no exercício do controle externo. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 21, n. 113, nov./dez. 2013, p. 15-35.

Além disso, a análise da aposentadoria ou pensão representa o exercício de uma competência constitucional do Tribunal de Contas (art. 71, III, CF/88), motivo pelo qual ocorreria sem a participação dos interessados.

Para que não houvesse dúvidas quanto a isso, o STF editou, em 30/05/2007, a Súmula Vinculante nº 3, que dispõe que:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Matheus Carvalho (2017, p. 82)<sup>9</sup> explica que a Súmula Vinculante nº 3 é relevante pelo fato de que a anulação do ato, em princípio, decorre de uma relação travada entre o administrador público e o Tribunal de Contas.

Como o ato de aposentadoria de servidor público se configura como ato complexo, é necessária para sua perfeição a manifestação do órgão ao qual o servidor esteja vinculado, somado à aprovação pelo Tribunal de Contas. Sendo assim, no momento em que o Tribunal de Contas nega registro a ato de aposentadoria pretendida por seu beneficiário, aquele não estaria desconstituindo garantia consolidada em ato perfeito ou anulando ato ampliativo, mas evitando a perfeição ou completude do ato, ensejando a desnecessidade de garantia ao contraditório.

É importante pontuar que o entendimento do STF anterior ao consolidado no Tema 445 havia construído uma exceção à Súmula Vinculante acima mencionada. Assim entendia a Corte Suprema que, se houvesse a demora de mais do que 5 anos para analisar a concessão inicial da aposentadoria, a Corte de Contas deveria garantir ao interessado o contraditório e a ampla defesa. Isso porque se entendeu que, mesmo não sendo parte direta no processo que justificou a denegação do registro do ato, o particular atingido por essa decisão deveria ter o direito de se manifestar previamente, inclusive, com a produção de provas e os meios necessários a formar o convencimento do órgão julgador.

No entanto, essa exceção deixou de existir com o julgamento do RE 636.553, já que, com referida consolidação interpretativa pelo STF, operar-se-á o registro tácito do ato nos casos em que o Tribunal de Contas demorar mais que 5 anos para apreciar a legalidade de aposentadorias, reformas ou pensões.

Por outro lado, tratamento outro é assegurado ao órgão concedente do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Referidos órgãos são invariavelmente intimados a se manifestarem nos processos em que há atos sujeitos a registro, como medida de racionalização administrativa e saneamento de eventuais impropriedades formais ou que não impeçam o registro do ato.

Pelo que foi exposto, verifica-se que, de acordo com o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas possui o prazo de 5 anos para apreciar a legalidade do ato de concessão inicial da aposentadoria, reforma ou pensão, prazo que deverá ser contado a partir da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre as competências que a Constituição Federal reserva aos tribunais de contas, encontra-se a de apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

<sup>9</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017. 1.216 p.



Dessa forma, abordou-se neste trabalho como se dá essa apreciação pelos tribunais de contas, sob os auspícios da tese consolidada pelo Supremo Tribunal Federal quando da análise do Recurso Extraordinário nº 636.553 / Tema 445 / repercussão geral.

O Plenário do Supremo, assim, decidiu que o prazo para análise da legalidade do ato de aposentadoria, reforma ou pensão pelos tribunais de contas é de cinco anos, contados da data de chegada do ato à respectiva Corte de Contas, após o que esses considerar-se-ão tacitamente registrados, ou seja, o registro se dará mesmo sem ter havido a análise pelo Tribunal de Contas, o que, obviamente, deverá atrair a devida apuração de responsabilidades a todos aqueles que tiverem dado causa à morosidade processual.

Reiterou-se o entendimento, há muito consolidado pela Corte Superior, de que a concessão de aposentadoria, reforma ou pensão possui natureza jurídica de ato administrativo complexo, somente se aperfeiçoando referida concessão do benefício, portanto, após a apreciação de sua legalidade pela Corte de Contas.

Além disso, o STF reiterou que, nos casos em que os tribunais de contas concedem ou denegam o registro às aposentadorias, reformas e pensões concedidas pelos órgãos da administração pública, não há que se falar em prazos decadenciais antes da perfectibilização do ato, notadamente quanto ao previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99.

Entendeu o Supremo Tribunal pela imperiosidade de se fixar prazo para que os tribunais de contas exerçam o seu dever constitucional de apreciar a legalidade de referidos atos, sob as diretrizes dos princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade administrativa, impondo-se, dessa forma, ainda, às cortes de contas que implementem mecanismos de racionalização administrativa e de otimização de análise, conforme por mim já defendido em diversas oportunidades, bem como atende à garantia constitucional de razoável duração do processo e à celeridade processual.