

[Regime Próprio de Previdência Social]

PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA NOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDENCIA SOCIAL

Liliana Grosskopf¹

Resumo

A prescrição refere-se ao prazo para propositura da ação, já a decadência diz respeito ao prazo para exercício do direito. Isto é, tratam-se de institutos extintivos da pretensão e do direito em razão do transcurso do tempo e da inércia do seu titular, visando a pacificação social e a segurança jurídica. Assim, analisa-se a aplicação e os contornos de tais institutos no direito previdenciário, especialmente em relação à concessão, registro e revisão dos benefícios previdenciários a cargo dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Palavras-chave: Benefícios previdenciários; RPPS; Concessão; Ato de registro; Revisão; Prescrição; Decadência.

PRESCRIPTION AND DECADENCE IN THE SOCIAL SECURITY BENEFITS OF THE RPPS

Abstract

The prescription refers to the time limit for proposition the action while the decadence refers to the time limit for practice of the rights. Prescription and decadence end to pretense and rights, because time passes and the holder does not exercise them, to ensure social pacification and legal security. Thus the application and limits of the prescription and decadence in the concessions, in the acts of registration and in the reviews of the social security benefits of the RPPS is analyzed.

Keywords: Social security benefits; RPPS. Concession; Acts of registration; Review; Prescription. Decadence.

1 INTRODUÇÃO

Em razão das inúmeras discussões existentes acerca da prescrição e da decadência no âmbito dos benefícios a cargo dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), as quais consistem, entre outras, na incidência de prazo, na natureza do prazo aplicável, bem como no termo inicial para a sua contagem, é pertinente a análise dos seus efeitos sobre o direito e a pretensão dos servidores públicos, vinculados aos RPPS, aos benefícios previdenciários.

Assim, examina-se a incidência da prescrição e da decadência quando do requerimento

¹ Pós-graduada em Direito Previdenciário RGPS pelo Instituto de Estudos Previdenciários – IEPREV, Pós-graduada em RPPS e Direito Previdenciário Militar com módulo Especial Previdência Complementar pelo Instituto de Estudos Previdenciários – IEPREV, Pós-graduada em Direito Público com ênfase em Gestão Pública pela Damásio Educacional, Advogada, e-mail: liligrosskopf@hotmail.com.

do benefício, bem como do registro, pelo Tribunal de Contas, do ato de concessão das aposentadorias e pensões, além da revisão do benefício concedido, e até mesmo homologado, tanto pelo servidor ou seu dependente quanto pela Administração Pública.

A relevância do estudo é verificada, ainda, a partir da necessidade de garantia da segurança jurídica e da estabilidade das relações, ao passo que a morosidade existente, especialmente na apreciação da legalidade dos atos concessórios, prejudica o servidor, que após anos pode ser surpreendido com a redução ou até anulação do benefício que lhe fora concedido. E, por outro lado, sob o viés da legalidade ao considerar que a demora apontada pode lesar a própria Administração, já que atos contrários à lei permanecem produzindo efeitos enquanto não forem revisados.

Ante a importância dos institutos da prescrição e decadência no que tange aos direitos dos segurados, pretende-se analisar a sua aplicação no âmbito dos benefícios previdenciários dos RPPS, especialmente sob a ótica de compatibilização da segurança jurídica, tendo em vista que o servidor não pode ter sua aposentadoria alterada após vários anos, e da legalidade, já que é poder-dever da Administração rever os atos praticados em desacordo com a lei, em proteção ao interesse público.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Para elaboração deste artigo, utilizou-se o método hipotético dedutivo e a pesquisa bibliográfica mediante análise da doutrina expressa em livros, artigos, teses, bem como de textos legais e atos normativos, além da análise jurisprudencial.

3 PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA

O direito e a pretensão podem ser afetados pelos efeitos do tempo e da inércia de seu titular.

Nesse diapasão surgem os institutos da decadência e da prescrição, consistentes em prazos para que a ação seja promovida ou o direito reivindicado, com fundamento na pacificação social e na certeza e segurança da ordem jurídica, pois “o exercício de um direito não pode ficar pendente de forma indefinida no tempo” (Tartuce, 2019, p. 269).

Consoante lição de Castro e Lazzari (2021, p. 868), a “doutrina civilista conceitua os institutos da prescrição e da decadência de modo relativamente uniforme”, sendo que a prescrição refere-se à perda da pretensão, ou seja, a possibilidade de exigir uma obrigação pela via jurisdicional é fulminada em razão do seu não uso no tempo. Já a decadência importa na extinção do direito quando não exercido dentro do prazo.

Não obstante, a linha demarcatória entre os dois institutos foi e ainda é objeto de inúmeras controvérsias jurídicas (Cahali *apud* Jorge Neto; Cavalcante, 2017).

Para esclarecer o assunto diversos estudiosos se valem da solução formulada por Agnelo Amorim Filho “que associou os prazos prescricionais e decadenciais a ações correspondentes” (Tartuce, 2019, p. 270), partindo da moderna classificação dos direitos de Chiovenda, segundo a qual os direitos subjetivos seriam divididos em duas categorias, quais sejam, os direitos de prestação e os direitos potestativos.

Os direitos de prestação referem-se aos direitos que visam um bem da vida a ser obtido mediante prestação de outrem. São pretensões pessoais, passíveis de violação,

que dependem de ação, positiva ou negativa, do sujeito passivo ou de atuação jurisdicional substitutiva. Já os direitos potestativos compreendem os poderes conferidos pela lei, a certas pessoas, de influírem sobre a situação jurídica de outras, que se encontram em um estado de sujeição.

A pretensão correspondente a uma prestação enseja a classificação da ação como condenatória. Por sua vez, se o pronunciamento judicial pretendido se referir à criação, modificação ou extinção de um estado jurídico, configurando um meio de exercício de um direito insuscetível de violação (potestativo), a ação seria constitutiva. Por fim, quando se tratar da busca de uma certeza jurídica verificar-se-á a natureza declaratória da ação (Amorim Filho, 1997).

Considerando que a prescrição atinge as pretensões, apenas as ações condenatórias podem ser por ela afetadas. Como a decadência fulmina o próprio direito, este instituto sujeita as ações constitutivas, correspondentes ao direito potestativo, que têm prazo especial de exercício fixado em lei. Sendo que as ações declaratórias não estão sujeitas à prescrição ou à decadência (Tartuce, 2019, p. 270), pois neste caso não há consequências diante do transcurso do tempo, como exposto no voto proferido pelo ministro Edson Fachin, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6096/DF.

Logo, para identificar a natureza do prazo extintivo, se prescricional ou decadencial, cabe observar a natureza preponderante da ação, se condenatória ou constitutiva, visto que inexistente sentença eminentemente pura.

Assim, a distinção entre a prescrição e a decadência se verifica seja por seus efeitos, em relação aos seus objetos (direito e pretensão) ou mediante a associação dos prazos extintivos às ações correspondentes.

Ultrapassada a discussão a respeito da natureza dos prazos extintivos (decadência ou prescrição), necessária a análise acerca dos diferentes tratamentos concedidos aos prazos prescricionais que se dividem em prescrição do fundo de direito, muitas vezes confundida com a decadência, e prescrição de trato sucessivo.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2009) e considerando que a prescrição atinge a pretensão “pode-se modernamente fazer alusão à ‘prescrição da pretensão ao reconhecimento do direito’ e à ‘prescrição da pretensão à cobrança dos efeitos pecuniários’”.

Na prescrição que atinge o próprio fundo de direito, perde-se a oportunidade de formular a pretensão via ação judicial. Já na prescrição de trato sucessivo, são alcançados apenas os efeitos decorrentes do fundo de direito com a prescrição das prestações pecuniárias.

No que tange à diferenciação entre a prescrição do fundo de direito e de trato sucessivo, José dos Santos Carvalho Filho (2009) aponta a necessidade de se considerar a natureza do ato que deu origem à lesão, como sendo conduta comissiva ou omissiva.

Quando há manifestação expressa do Estado a conduta é comissiva e o prazo prescricional é contado a partir dessa expressão da vontade estatal, tendo em vista que a prescrição alcança o próprio fundo do direito. Por outro lado, se o Estado se mantém inerte, conquanto devesse reconhecer o direito do interessado, a conduta é omissiva. Nesse caso, a prescrição alcança apenas as prestações, mas não afeta o direito em si e a contagem do prazo se dá a partir de cada uma das prestações decorrentes do ato necessário ao reconhecimento do direito e não praticado pelo Estado (Carvalho Filho, 2009).

A prescrição do fundo de direito, que tem suporte legal no artigo 1º do Decreto n. 20.910/1932, refere-se à prescrição da própria ação, posto que não há renovação do marco inicial para o seu ajuizamento (Silva, 2010).

A expressão “fundo de direito” significa a situação jurídica fundamental, como o direito de ser funcionário, ou as modificações que se admitem em relação a esta situação, dentre as quais destacam-se as reclassificações, os reenquadramentos, o direito a adicionais e gratificações, como esclarecido no voto proferido pelo Ministro Moreira Alves, no RE n. 110.419/SP.

Quando a situação jurídica fundamental ou suas modificações posteriores são desconsideradas ou lesadas por conduta comissiva da Administração Pública estar-se-á diante de ato único, que gera efeitos concretos, do qual derivam os atos subsequentes e que, portanto, torna-se definitivo se não impugnado em tempo hábil. Dessa forma, a partir do ato lesivo inicia-se o cômputo do prazo prescricional (Silva, 2010).

A prescrição de trato sucessivo, por sua vez, se relaciona com a pretensão de percepção das vantagens pecuniárias decorrentes da situação jurídica fundamental ou de suas modificações ulteriores, sendo mera consequência do fundo de direito. Esta ocorre na hipótese de prestações periódicas, em que o marco inicial do prazo prescricional para ajuizamento da ação continuamente se renova (Silva, 2010).

A pretensão que diz respeito a *quantum* renasce cada vez em que este é devido (conforme a periodicidade em que é devido seu pagamento) e, por isso, a prescrição se restringe às prestações vencidas há mais de cinco anos, nos moldes do artigo 3º do Decreto n. 20.910/32, conforme exposto no voto do Ministro Moreira Alves (RE n. 110.419/SP).

Nesse sentido, destaca-se o enunciado da Súmula n. 85 do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.

Logo, mesmo que se trate de obrigação de trato sucessivo, quando a Administração Pública indeferir inequivocamente o pedido do servidor, ocorrerá a prescrição do próprio fundo de direito.

Indispensável, portanto, a distinção entre as hipóteses de incidência de uma e outra espécie de prescrição, justamente por apresentarem consequências jurídicas diversas.

Enquanto na prescrição de trato sucessivo há a prescrição das prestações vencidas fora do respectivo prazo, preservando-se o direito às demais prestações que venham a ser objeto de ação, na prescrição do fundo de direito há a prescrição da ação, restando impossibilitada a busca do direito fundamental pretendido (Zamignan, 2014).

Feitas tais conceituações, insta salientar algumas das hipóteses em que não há incidência da prescrição e da decadência, especialmente em matéria previdenciária.

Não há falar em decadência e prescrição em relação ao direito ou à pretensão ao benefício previdenciário. Apenas sujeitam-se à prescrição as prestações mensais não reclamadas dentro de certo tempo (Castro; Lazzari, 2021, p. 868).

O benefício previdenciário é um direito fundamental que possui a característica de imprescritibilidade, consoante voto do Ministro Edson Fachin no julgamento da ADI n. 6.096/DF pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Como ensinam Mendes e Cavalcante Filho (2021, p. 150) a expressão “imprescritibilidade” não é utilizada de forma muito técnica posto que, na Teoria Geral do Direito, a perda do direito é denominada decadência. Não obstante, “dizer que os direitos fundamentais são imprescritíveis significa dizer que não podem (em regra) ser perdidos pela passagem do tempo”.

Vale anotar que a prescrição do fundo de direito já foi aplicada por alguns Tribunais Estaduais e pelo STJ, no âmbito do direito previdenciário, especialmente nos casos de concessão de pensão por morte para dependentes de servidores públicos (Ximenes, 2022).

No entanto, o STF assentou a inexistência de prazo a ser observado em requerimento inicial para concessão do benefício. No julgamento da ADI 6.096, o Ministro Fachin pontuou que o STF admite prazo decadencial para revisão de ato concessório, pois neste caso atinge-se apenas a graduação pecuniária do benefício, “isto é, a forma de cálculo ou o valor final da prestação, já que, concedida a pretensão que visa ao recebimento do benefício, encontra-se preservado o próprio fundo do direito”. Porém, a admissão da incidência de prazo nas hipóteses de negativa ou cancelamento e cessação de benefício contraria a Constituição Federal.

Conforme Barroso (2022, p. 623-624), também não incide o prazo decadencial para a Administração Pública invalidar seus próprios atos em casos de má-fé, nos termos do artigo 54 da Lei n. 9.784/1999, e de afronta direta à Constituição².

Isto posto, impende saber em que medida o direito e a pretensão aos benefícios previdenciários dos servidores públicos efetivos vinculados a RPPS submetem-se à decadência e à prescrição. Para tanto, é necessário diferenciar, em matéria de benefícios, os respectivos atos e correspondentes prazos.

Como já exposto, não se aplica a decadência e a prescrição no que se refere ao direito ao benefício previdenciário, seja em relação ao requerimento inicial ou em face da decisão que indeferiu, cessou ou cancelou o benefício, já que não se pode atingir a essência de direitos fundamentais por decurso de prazo.

Não obstante, aplicam-se os prazos extintivos sobre as prestações mensais (prescrição de trato sucessivo), bem como para homologação do ato concessório do benefício pelo Tribunal de Contas e para a revisão, tanto pelo beneficiário quanto pela Administração Pública, do benefício já deferido e, até mesmo, homologado.

4 PRAZO PARA HOMOLOGAÇÃO DO ATO DE CONCESSÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Do artigo 71, inciso III, da Constituição Federal (CF) extrai-se a necessidade de apreciação pelo Tribunal de Contas, para fins de registro, da legalidade do ato de concessão dos benefícios previdenciários aos servidores públicos.

² Precedentes: MS 28.371 AgR/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 27.02.2013; MS 28.273 AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 21.02.2013; MS 28.279, Relatora Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 29.04.2011.

Apesar da exigência de controle externo, no mesmo comando não houve previsão legal expressa acerca do prazo para cumprimento deste dever pelo Tribunal de Contas, o que acarretou insegurança para os beneficiários, que ficavam anos sem a certeza do benefício que lhes fora deferido, visto que este poderia vir a ser cessado, cancelado, modificado.

Inicialmente, a jurisprudência do STF estava posicionada no sentido de que o julgamento da legalidade dos atos administrativos concessivos de aposentadorias ou pensões pelo Tribunal de Contas é realizado sem a participação dos interessados e não se submete a prazo decadencial.

A jurisprudência avançou sobre o tema com o reconhecimento da necessidade de se garantir o contraditório e a ampla defesa no processo, quando o julgamento, para fins de registro, da legalidade das concessões de aposentadorias ou pensões é realizado após 5 anos da entrada do processo na Corte de Contas. Contudo, não houve, naquela oportunidade, a delimitação de um prazo para o exercício, pelo Tribunal de Contas, da competência de controle externo conferida pela CF³.

Essa questão foi revisitada com o julgamento do Tema 445 da Repercussão Geral. À luz do princípio da segurança jurídica discutiu-se a fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão.

Nesse diapasão, cumpre ressaltar o entendimento, que restou vencido, no sentido de que o estabelecimento de prazo para registro do ato concessório pela Corte de Contas ofende a legalidade.

Como se infere do voto do Ministro Marco Aurélio, fazer incidir a lei que versa o prazo decadencial alusivo à possibilidade de a Administração rever as próprias decisões (art. 54 da Lei 9.784/1999) ao exame de registro refletiria na substituição do Congresso Nacional, pois seria aprovado ato normativo, bem como estabelecido prazo e sanção que não atende ao interesse público, ao interesse da sociedade.

Não obstante, o STF entendeu que o poder-dever da Administração Pública em anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, reconhecendo a inteira submissão da atuação administrativa ao princípio da legalidade, precisa ser compatibilizado com outro princípio próprio do Estado Democrático de Direito, qual seja, o da segurança jurídica.

A inércia ou a morosidade na apreciação da legalidade da concessão do benefício previdenciário pelo Tribunal de Contas acarretaria prejuízo aos administrados, justamente por não garantir a necessária estabilização das relações sociais, assim como à própria Administração Pública que também tem interesse em obter a homologação a fim de buscar a compensação previdenciária, uma das fontes de receita do RPPS (Ximenes, 2022).

O princípio da segurança jurídica e sua faceta da proteção à confiança, *in casu*, a confiança depositada pelo servidor público, cuja boa-fé é presumida, no ato formal da autoridade competente, publicado em diário oficial, que lhe concede aposentadoria, reforma ou pensão, como exposto no julgamento do Tema 445 da Repercussão Geral pelo STF, explica porque até mesmo os atos que, em princípio, não se afigurariam hígidos à luz da estrita legalidade, recebam o manto cobertor da estabilidade.

³ MS 24781, Relator(a): ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02/03/2011, DJe-110 DIVULG 08-06-2011 PUBLIC 09-06-2011 EMENT VOL-02540-01 PP-00018.

Destarte, mesmo reconhecendo que o artigo 54 da Lei 9.784/1999 não se aplica diretamente à hipótese, isto é, ao período compreendido entre a publicação do ato de aposentadoria pelo órgão de origem e a apreciação da sua legalidade pelo TCU, admitiu-se a fixação de um prazo para que a Corte de Contas exerça seu dever constitucional, sob pena de ofensa ao princípio da segurança jurídica, como se infere do julgamento dos Embargos de Declaração no Tema 445 do STF.

Assim, julgou-se razoável a fixação, por analogia, nos termos do artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, do prazo de 5 anos, estipulado no Decreto 20.910/1932, contado a partir da chegada do processo à Corte de Contas, para que o TCU homologue ou não os atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados.

É oportuno destacar que, para a definição do prazo de cinco anos, o STF pautou-se, ainda, no princípio da razoabilidade, já que o prazo quinquenal é adotado, em regra, nas matérias de direito público, vide artigo 54 da Lei Federal n. 9.784/1999 e artigo 1º da Lei Federal n. 9.873/1999 (Barros, 2021).

Decorrido esse prazo sem a finalização do processo, o ato restará automaticamente estabilizado, abrindo-se a possibilidade de sua revisão, nos moldes do art. 54 da Lei 9.873/1999.

Vale ressaltar, ainda, que a discussão a respeito do termo inicial do prazo a ser aplicado na fase de registro do ato concessório das aposentadorias e pensões perpassou a classificação do ato de concessão do benefício previdenciário, especialmente quanto à formação da vontade, se este se caracteriza como ato simples, composto ou complexo.

Segundo Di Pietro (2020, p. 264) “atos simples são os que decorrem da declaração de vontade de um único órgão, seja ele singular ou colegiado”. Os atos complexos, por sua vez, são os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, cuja vontade se funde para formar um ato único.

Já 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, sendo praticados dois atos, um principal e outro acessório. Normalmente, os atos que dependem de autorização, aprovação, proposta, parecer, laudo técnico, visto, homologação são atos compostos, conforme leciona referida doutrinadora.

É notória a divergência acerca da classificação do ato concessório do benefício previdenciário.

Os Ministros Alexandre de Moraes e Edson Fachim, ao julgar o Tema 445 da Repercussão Geral, apontam que este não poder ser considerado um ato complexo ao passo que a aposentadoria produz efeitos desde a concessão pelo órgão competente, enquanto a eficácia do ato complexo é desencadeada apenas com o seu aperfeiçoamento.

O Ministério Público Federal, consoante parecer exarado no Tema 445, propôs que se classifique o ato de concessão inicial de aposentadoria como um ato composto, não complexo, pois o Tribunal de Contas somente exerce controle de legalidade, sem manifestação de vontade autônoma.

Inobstante o intenso dissenso doutrinário, prevalece na jurisprudência do STF que a concessão de aposentadoria ou pensão constitui ato administrativo complexo, que somente se aperfeiçoa após o julgamento de sua legalidade pelo Tribunal de Contas (Ximenes, 2022).

Tal classificação do ato de concessão do benefício previdenciário é relevante em virtude dos seus efeitos práticos, notadamente no tocante ao início do prazo para registro e em relação ao termo inicial do prazo para a revisão (Barros, 2021).

Como se extrai do voto do Ministro Fachim, no julgamento do Tema 445, ao classificar o ato concessório como ato composto estabelecer-se-ia como termo inicial do prazo previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 a data de concessão inicial pela autoridade do órgão ao qual o servidor está vinculado, já que o registro junto ao TCU teria efeito meramente declaratório, não constitutivo.

Por seu turno, em sendo classificado como ato complexo, o prazo para a revisão somente se iniciaria com o registro feito pelo Tribunal de Contas, expresso ou tácito, e não a partir da publicação do ato de concessão inicial (Barros, 2021).

Por ter prevalecido o entendimento de que a concessão de aposentadoria ou pensão constitui ato administrativo complexo, fixou-se como termo inicial do prazo quinquenal para sua homologação a data de chegada do processo concessório do benefício previdenciário ao Tribunal de Contas (ao invés da data de concessão).

Tal discussão reflete, ainda, sobre a incidência do prazo de 5 anos, previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, para a Administração anular os atos de concessão de aposentadoria e pensão, especialmente no que diz respeito ao seu marco inicial.

5 PRAZO PARA REVISÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Insta salientar que o prazo para revisão da aposentadoria ou pensão previsto para a Administração Pública é diferente do aplicado ao servidor ou seus dependentes (Ximenes, 2022).

Quanto ao prazo para revisão pela Administração Pública, este possui natureza decadencial e é de cinco anos, nos termos do artigo 54 da Lei Federal n. 9.784/1999 combinado com a Súmula 633 do STJ (Barros, 2021).

Destaca-se que o prazo decadencial para a Administração rever seus próprios atos (art. 54 da Lei n. 9.873/1999) decorre da autotutela, como se extrai das Súmulas 346 e 473 do STF.

Logo, dentro de cinco anos, contados do registro do ato concessório pelo Tribunal de Contas, a Administração pode alterar o ato de aposentadoria do servidor público, vide Tema 99 da Turma Nacional de Uniformização (TNU).

Neste caso, de revisão ou anulação do ato administrativo aperfeiçoado, o prazo quinquenal do art. 54 da Lei 9.784/1999 se inicia com a estabilização do ato de concessão, haja vista a caracterização deste como ato complexo, a qual ocorre com o registro pelo Tribunal de Contas ou com a homologação tácita que se verifica com o escoamento do prazo sem o exame da legalidade do ato concessório, como exposto no julgamento dos Embargos de Declaração no Tema 445 da Repercussão Geral.

No que toca à revisão do ato de aposentadoria ou de pensão pelo servidor ou por seus dependentes, não há uma lei geral que trate sobre o respectivo prazo no âmbito dos RPPS. Assim, utiliza-se o prazo prescricional disposto no art. 1º do Decreto 20.910/1932.

Em relação aos servidores públicos vinculados a RPPS, a jurisprudência é pacífica no sentido de que a prescrição da pretensão à revisão do ato de aposentadoria alcança o próprio fundo de direito, se ultrapassados os 5 anos, previstos no art. 1º do Decreto

20.910/1932, contados a partir do ato de concessão (STJ, AIEDREsp 1462222, Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJE de 18/11/2019), como expõe Luchi Demo (2020).

Tal entendimento impede a adoção do prazo decenal indicado no art. 103, *caput*, da Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

De acordo com Castro e Lazzari (2021, p. 1078), a existência de norma específica que regula a prescrição quinquenal, nos feitos que envolvem as relações de cunho administrativo (art. 1º do Decreto n. 20.910/1932), afasta a adoção do prazo definido na Lei n. 8.213/1991, ao passo que os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social serão aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência apenas “no que couber”, como determina o art. 40, § 12, da CF.

Acerca do termo inicial da prescrição do fundo de direito nos casos de revisão de aposentadoria pelo servidor público, o prazo será contado a partir do ato da concessão, de acordo com a tese fixada no julgamento do Tema 101 da TNU.

Assim, ressalta-se a distinção entre os marcos iniciais dos prazos para revisão do benefício previdenciário, vez que para os servidores e dependentes o prazo prescricional é iniciado a partir do ato de concessão, já para a Administração Pública o prazo decadencial começa a ser contado a partir da homologação pelo Tribunal de Contas, como julgado no Tema 445 pelo STF (Ximenes, 2022).

6 CONCLUSÃO

Pelo exposto constata-se a ausência de ato normativo específico e expresso quanto ao prazo para registro dos atos concessórios pelo Tribunal de Contas, bem como para revisão, pelos servidores públicos e seus dependentes, dos benefícios previdenciários concedidos.

Além da falta de concordância técnica quanto à caracterização dos institutos apreciados, haja vista a existência de entendimentos dissonantes, especialmente quanto ao termo inicial dos prazos extintivos considerando a classificação, atinente à manifestação de vontade, do ato de concessão das aposentadorias e pensões.

Desta feita, infere-se que a questão provavelmente será revisitada e merece amadurecimento, justamente em razão dos temas pendentes, alvo de divergências, e da importância dos institutos da prescrição e da decadência em matéria de benefícios previdenciários para estabilização das relações sociais.

Por outro lado, verifica-se a uniformidade do entendimento doutrinário e jurisprudencial no que se refere à necessidade de estabelecimento de parâmetros, notoriamente quanto ao prazo para julgamento da legalidade dos benefícios previdenciários concedidos pelos RPPS, a fim de que sejam cumpridos os princípios constitucionais, especialmente o da segurança jurídica.

Por fim, cumpre anotar que a doutrina e jurisprudência atualmente confluem sobre a inexistência de prazo para o requerimento de concessão do benefício, bem como a aplicação, por analogia, do prazo quinquenal do artigo 1º do Decreto 20.910/1932, contado de forma ininterrupta a partir da chegada do processo à Corte de Contas, para julgamento da legalidade do ato de concessão pelo Tribunal de Contas. Além da incidência do prazo prescricional quinquenal do artigo 1º do Decreto 20.910/1932 (prescrição do fundo de direito), contado a partir do ato de concessão, para revisão do benefício previdenciário

pelo servidor público ou seu dependente.

Também é reconhecida a aplicação do prazo decadencial do art. 54 da Lei n. 9.873/1999 (autotutela) para revisão, pela Administração, do ato de concessão já registrado. Sendo que referido prazo se inicia com a estabilização do ato de concessão, a qual ocorre com o registro pelo Tribunal de Contas ou com a homologação tácita (quando escoado o prazo para o julgamento da legalidade do ato concessório). De modo que somente restaria fulminada a possibilidade de modificação do benefício pela Administração Pública depois de transcorridos os prazos de cinco anos para homologação e de cinco anos para revisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM FILHO, Agnelo. **Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis**. RT 744, p. 725-750, 1997. Disponível em: <https://encurtador.com.br/AmbhS>. Acesso em: 29 ago. 2023.

BARROS, Gabriela dos Santos. Análise da revisão da aposentadoria de servidor público efetivo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 39, n. 1, 2021. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/506>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Tema 101 - Saber qual o termo inicial da prescrição do fundo de direito nos casos de revisão de aposentadoria de servidor público**. Relator: Juiz Federal Paulo Ricardo Arena Filho. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/temas-representativos/tema-101>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.873, de 23 de novembro 1999**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.096/DF**. Rel. Min. Edson Fachin, 13 de outubro de 2020. DJe, Brasília, 26 nov. 2020c. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5647251>. Acesso em: 22 ago. 2023. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 110419 SP**. Universidade de São Paulo – USP versus Neide de Paula Valério e outros. Relator Ministro Octávio Gallotti. 8 de março de 1989. Diário da Justiça da União, [Brasília], [vol. e n.º não indicados]. 22 set. 1989. Seção 1, pt. 1. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=201500>. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 346, de 13 de dezembro de 1963**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1576>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473, de 3 de dezembro de 1969**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 445 - Incidência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 para a Administração anular ato de concessão de aposentadoria**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <https://encurtador.com.br/QLQT2>. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Pet 9.156-RJ**. Rel. min. Arnaldo Esteves Lima, 1ª Seção, julgado em 28/5/2014, Informativo 542. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informjurisdata/issue/view/666/showToc>. Acesso em: 22 ago. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **A decadência e a prescrição no direito brasileiro**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. Pedro Paulo Teixeira Manus e Suely Gitelman (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/339/edicao-1/a-decadencia-e-a-prescricao-no-direito-brasileiro>. Acesso em: 28 ago. 2023.

LUCHI DEMO, Roberto Luis. Breves Considerações sobre a decadência dos benefícios previdenciários e a superveniência da Lei 13.846/2019. **Revista CEJ**, v. 24, n. 79, p. 7-15, janeiro-junho, 2020. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/>

article/view/2526. Acesso em: 22 ago. 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Manual didático de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SILVA, Ana Maria da. **Prescrição em face da administração pública – parcelas de trato sucessivo e de fundo de direito**. 2010. 73 f. Monografia (Especialização em Processo Civil). Centro Universitário de Brasília-UniCEUB/ICPD, Brasília.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Responsabilidade Civil**: volume único. 9. ed. São Paulo: Método, 2019.

VASCONCELOS, Angelo Costa Jordão de. Do prazo prescricional para pedido de revisão de aposentadoria de servidores públicos efetivos. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXVII, n. 000104, 15/02/2017. Disponível em: <https://encurtador.com.br/XxX5L>. Acesso em: 23 ago. 2023.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**: parte geral. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

XIMENES, Nilvana Monteiro Sampaio. Benefícios previdenciários no RPPS: tema 445 do Supremo Tribunal Federal e o marco inicial dos institutos da decadência e prescrição. **Revista Brasileira de Direito Social - RBDS**, v. 5, n. 3, p. 63–74, 2022. Disponível em: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/202>. Acesso em: 22 ago. 2023.

ZAMIGNAN, Juliana. **A imprescritibilidade do fundo dos direitos humanos de seguridade social**. 2014. 112 f. Dissertação (Especialização stricto sensu em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí-UNIVALI, Itajaí.

Data de submissão: 30 abr. 2024. Data de aprovação: 06 fev. 2025.