



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2258325 - CE (2026/0049377-4)

RELATOR : MINISTRO AFRÂNIO VILELA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : ANTONIO MORAIS DA SILVA
ADVOGADO : MARCOS ANTÔNIO INÁCIO DA SILVA - CE020417A

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. PROPOSTA DE AFETAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. ARTS. 1.036, *CAPUT* E § 1º, 1.037 E 1.038 DO CPC/2015, C/C ART. 256-I DO RISTJ, NA REDAÇÃO DA EMENDA REGIMENTAL 24, DE 28/9/2016.

1. Delimitação da controvérsia, para fins de afetação da matéria ao rito dos recursos repetitivos, nos termos do art. 1.036, *caput* e § 1º, do CPC: "Definir se a demora injustificada da Administração na análise do requerimento de aposentadoria gera o dever de indenizar o servidor por danos materiais. Em caso afirmativo, estabelecer qual o prazo de atraso caracterizador da mora administrativa e qual o termo inicial para o pagamento da indenização devida".

2. Recurso Especial afetado ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC (art. 256-I do RISTJ, na redação da Emenda Regimental 24, de 28/9/2016)

RELATÓRIO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Em análise, recurso especial interposto pela UNIÃO contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região assim ementado:

APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DEMORA EXCESSIVA E INJUSTIFICADA NA CONCESSÃO DA APOSENTADORIA. RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS MATERIAIS. DIREITO À INDENIZAÇÃO. CONFIGURAÇÃO. ENTENDIMENTO DO STJ. APELAÇÃO DESPROVIDA. 1. Trata-se de apelação interposta pela União em face de sentença que, em ação ordinária, julgou parcialmente procedente a pretensão inicial, condenando a União na obrigação de pagar os valores correspondentes aos proventos de aposentadoria que seriam devidos ao autor desde

trinta dias após a entrada do requerimento até a data de efetiva publicação da portaria de aposentadoria, descontando-se dos valores atrasados, entre DIB e DIP, as parcelas de abono de permanência recebidas pelo autor durante referido período. 2. Em suas razões recursais, a União aduz, em síntese, a ausência de direito autoral à indenização pretendida, ante a notoriedade das dificuldades enfrentadas pelo Ministério da Saúde à época da DER, notadamente o excesso de pedidos formulados pelos servidores a partir de janeiro de 2019, quando se permitiu a incorporação à aposentadoria do valor integral da média dos pontos da Gratificação de Desempenho da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho (GDPST) e o valor integral da Gratificação de Atividade de Combate e Controle de Endemias (GACEN), período de transição de regras previdenciárias, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, sem falar na coincidência temporal com o auge da pandemia. 3. Na origem, cuida-se de demanda indenizatória ajuizada por servidor público federal em face da União, objetivando, em síntese, o pagamento do valor equivalente às parcelas vencidas de seu benefício de aposentadoria desde a DER (data do requerimento administrativo), em 15.02.2019, até a data em que se deu sua efetiva concessão (31.03.2020), a título de indenização por danos materiais, em face do alegado atraso injustificado no deferimento do seu pedido de aposentadoria. 4. A respeito do tema, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que a demora injustificada da Administração em analisar o requerimento de aposentadoria gera o dever de indenizar o servidor, que foi obrigado a continuar exercendo suas funções mesmo já tendo preenchido os requisitos para aposentadoria (AgInt no R Esp n. 2.048.105/AL, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/11/2023, D Je de 18/12/2023; AgInt no R Esp 1.730.704/SC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/04/2019, D Je 15/04/2019; AgInt no R Esp n. 1.694.600/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 22/5/2018, D Je de 29/5/2018). 5. Esta Sexta Turma vinha, até 2024, entendendo que não caberia indenização por danos materiais em face da demora da Administração Pública na concessão da aposentadoria do servidor público. Eventual sofrimento decorrente dessa mora haveria de ser resolvido no plano do dano moral. Passo, contudo, a filiar-me ao entendimento que tem sido adotado pelo STJ em casos análogos ao dos presentes autos, no sentido da responsabilização do Estado por danos materiais em virtude da demora injustificada na análise da concessão do pedido de aposentadoria, exatamente como esta Sexta Turma inclusive decidiu, na última sessão virtual de 18.03.2025, quando do julgamento da Apelação Cível nº 0800399-52.2023.4.05.8103, de relatoria do Desembargador convocado André Luis Maia Tobias Granja. 6. A Constituição Federal, em seu art. 37, §6º, dispõe que "as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa". 7. Sabe-se que a aposentadoria não é ato de concessão

automática, tendo em vista a necessária atenção ao devido processo administrativo, que envolve uma série de cautelas decorrentes do dever consistente na análise do efetivo preenchimento dos requisitos legais necessários à concessão do benefício. Ainda assim, a Administração, a teor do disposto no art. 49 da Lei nº 9.784/1999, tem o prazo de 30 dias para decidir, podendo, justificadamente, prorrogar esse prazo pelo mesmo período. 8. Em que pese a carência de servidores e o aumento da demanda em determinados períodos, dentre outros problemas enfrentados no cotidiano do serviço público, o gestor deve diligenciar para que haja uma otimização da força de trabalho e a priorização das tarefas, com base nos princípios da eficiência e da razoável duração do processo, a fim de que as partes no processo administrativo não tenham que arcar com o ônus da ineficiência da Administração. Nesse caso em específico, é certo que houve excesso, considerando o período de mais de um ano para o trâmite do processo administrativo da parte autora. 9. Embora se reconheça que o processo de concessão de aposentadoria é um ato administrativo complexo, sujeito a trâmites legais que demandam tempo, o decurso de lapso superior a um ano entre o requerimento e o ato de concessão, como ocorrido nesse caso, configura demora excessiva apta a ensejar o dever de indenizar. 10. Inclusive, em alguns casos, o STJ já reconheceu o direito à indenização por danos materiais pela demora na concessão de aposentadoria por lapso inferior a um ano, sendo suficiente que seja excedido o prazo previsto na lei. Confira-se: STJ - R Esp: 1044158 MS 2008/0067650-4, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 27/05/2008, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: D Je 06/06/2008. 11. Ainda que o servidor tenha sido remunerado durante o período em que laborou após o decurso do prazo para apreciação do seu pedido de aposentadoria, tal remuneração não é suficiente para indenizá-lo por todo esse período em que foi obrigado a trabalhar além do tempo legalmente exigido. O servidor na ativa faz jus à indenização pelas férias e folgas não gozadas, tendo em vista que a Administração optou em privá-lo do descanso. Tal pagamento visa, nos termos do entendimento do STF e do STJ, compensar a perda de saúde física, psíquica e mental do servidor que foi obrigado a trabalhar quando tinha o direito legalmente garantido de não fazê-lo (STJ - AgRg no AR Esp: 509554 RJ 2014/0100574-0, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 13/10/2015, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: D Je 26/10/2015). 12. Nesse caso, se as férias e folgas não gozadas devem ser indenizadas, com maior razão deve ser indenizado o servidor que, após laborar por décadas e preencher todos os requisitos para aposentar-se, vê-se obrigado a continuar trabalhando por meses ou anos além do tempo exigido, podendo seu direito ao ócio remunerado assegurado pela aposentadoria. Permitir que isso aconteça significa fornecer um salvo-conduto para que a Administração se locuplete ilicitamente do trabalho desse servidor, uma vez que se ele tivesse se aposentado nos trinta dias após o pedido, o administrador seria obrigado a substituí-lo e pagar tanto a sua aposentadoria quanto a remuneração do novo servidor. 13. Como decidiu esta Sexta Turma na

Apelação Cível nº 0800399-52.2023.4.05.8103, " Não há que se falar em duplicidade de recebimento, pois não há identidade na causa dos pagamentos. A remuneração percebida pelo autor durante a pendência da apreciação de seu pedido de aposentadoria é a contraprestação pelos serviços prestados à União. Tal natureza contraprestacional não se encontra presente nos proventos de aposentadoria" (TRF, Apelação Cível nº 0800399-52.2023.4.05.8103, Relator Desembargador Federal convocado André Luis Maia Tobias Granja, Sexta Turma, julgado em 18.03.2025). 14. Quanto à pretensão da União de abatimento das verbas inerentes à atividade, penso que apenas o montante referente ao abono de permanência deve ser excluído, como disposto em sentença, já que, para além de ser incompatível com os proventos da aposentadoria, o seu recebimento já se deu em momento oportuno . Embora haja julgados no sentido de que a indenização requerida corresponderia à retroação da data da aposentadoria, razão pela qual se deveria facultar à Administração rever o ato de concessão do benefício, para excluir o período indenizado, não é pertinente ao julgamento desta demanda examinar tal questão. Até porque não está sendo requerida nem deferida a retroação do benefício, senão a indenização correspondente à demora, devendo a eventual pretensão da União nesse sentido ser deduzida em processo administrativo próprio, se for o caso, ficando sujeita ao exame judicial pela via adequada, não se comportando o exame de tais questões, antecipadamente, no presente feito. 15. Apelação desprovida. Honorários sucumbenciais a serem suportados pela apelante (União) majorados em dois pontos percentuais.

Os embargos de declaração foram rejeitados.

Nas razões do recurso especial, a União sustenta, preliminarmente, nulidade do julgado por negativa de prestação jurisdicional e ofensa aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022 do Código de Processo Civil, asseverando que o Tribunal a quo permaneceu omissos quanto à necessidade de compensação de outras vantagens de natureza ativa, como adicional de insalubridade, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e gratificações de atividade (fls. 392-393).

No mérito, aponta violação aos arts. 186, 884 e 885 do Código Civil; e aos arts. 373, I, 788, 807, 904 e 924, II, do Código de Processo Civil, sustentando, em síntese, a inexistência de ato ilícito e a ausência de demonstração de dano material passível de reparação, alegando que o atraso na concessão do benefício decorreu do elevado volume de requerimentos decorrentes da alteração do regime previdenciário pela Emenda Constitucional 103/2019 e da escassez de quadro funcional.

Sustenta ainda a configuração de enriquecimento sem causa e duplicidade de pagamento (*bis in idem*), ao argumento de que o servidor recebeu regularmente seus vencimentos de atividade durante todo o período de tramitação do procedimento administrativo, não sendo lícito deferir proventos retroativos cumulados com a remuneração já quitada pela Administração Pública (fls. 394-398).

Contrarrazões às fls. 405-415.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região selecionou este recurso especial como representativo de controvérsia, conjuntamente com os Recursos Especiais 2.253.072/PE, 2.254.394/CE e 2.258.189/CE.

A Controvérsia, sob numeração 745, recebeu a seguinte redação:

Definir se a demora injustificada da Administração na análise do requerimento de aposentadoria gera o dever de indenizar o servidor por danos materiais. Em caso afirmativo, estabelecer qual o prazo de atraso caracterizador da mora administrativa e qual o termo inicial para o pagamento da indenização devida.

O Ministério Público Federal opinou pela admissibilidade do recurso especial como representativo da controvérsia (fls. 474-484).

Intimada, a União se manifestou favoravelmente à seleção do presente recurso especial como representativo da controvérsia.

É o relatório.

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator): Propõe-se a afetação deste recurso especial para definir se a demora injustificada da Administração na análise do requerimento de aposentadoria gera o dever de indenizar o servidor por danos materiais e, em caso afirmativo, estabelecer qual o prazo de atraso caracterizador da mora administrativa e o termo inicial para o pagamento da indenização devida.

Nos termos do art. 256-E do RISTJ, compete ao relator do recurso representativo de controvérsia, examinar a admissibilidade do apelo nobre, a fim de verificar se preenchidos os pressupostos recursais genéricos e específicos:

Art. 256-E. Compete ao relator do recurso especial representativo da controvérsia, no prazo máximo de sessenta dias úteis a contar da data de conclusão do processo, reexaminar a admissibilidade do recurso representativo da controvérsia a fim de:

I - rejeitar, de forma fundamentada, a indicação do recurso especial como representativo da controvérsia devido à ausência dos pressupostos recursais genéricos ou específicos e ao não cumprimento dos requisitos regimentais, observado o disposto no art. 256-F deste Regimento;

II - propor à Corte Especial ou à Seção a afetação do recurso especial representativo da controvérsia para julgamento sob o rito dos recursos repetitivos, nos termos do Código de Processo Civil e da Seção II deste Capítulo.

Cuida-se de ação de rito comum proposta por servidor público federal em face da União, postulando indenização por danos materiais correspondente às parcelas remuneratórias do benefício de aposentadoria no período compreendido entre trinta dias após o requerimento administrativo, protocolado em 15 de fevereiro de 2019, e a efetiva concessão ocorrida em 31 de março de 2020, decorrente do atraso injustificado da Administração Pública na análise do pleito inativatório.

O juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido formulado na petição inicial, condenando a ora recorrente a pagar o montante correspondente aos proventos devidos desde trinta dias após a formulação do requerimento administrativo até a publicação da concessão da aposentadoria, com a expressa dedução das parcelas percebidas a título de abono de permanência no mesmo intervalo temporal.

Interposta apelação pela União, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região negou provimento ao recurso, confirmando integralmente a sentença recorrida sob o fundamento de que o decurso de prazo superior a um ano para o exame do pedido administrativo de aposentação, sem comprovação de justificativa razoável, configura mora excessiva que enseja responsabilidade civil do Estado pelo dever de indenizar o servidor obrigado a continuar exercendo compulsoriamente suas atribuições.

O recurso especial é tempestivo e a representação processual regular, ao passo que a leitura das razões recursais permite a exata compreensão da questão federal infraconstitucional debatida, que está prequestionada, prescindindo de análise do conjunto probatório dos autos.

Inquestionavelmente, a tese a ser fixada contribuirá para o fortalecimento do sistema de precedentes delineado pelo CPC/2015, notadamente diante da divergência existente entre os tribunais locais e os julgados do Superior Tribunal de Justiça acerca da questão jurídica.

Quanto à multiplicidade de demandas que envolvem a presente controvérsia, segundo o Ministro Presidente da Comissão Gestora de Precedentes, Jurisprudência e Ações Coletivas, "foram identificados, até o momento, 35 acórdãos e 1.629 decisões monocráticas proferidos sobre temática similar pelos Ministros da Primeira e da Segunda Turmas" (fl. 503).

Ponderados esses elementos, ante a relevância do tema, o atendimento dos requisitos de admissibilidade e a ausência de anterior submissão da questão ao regime dos repetitivos, entendo que este feito encontra-se apto para ser afetado, pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, c/c o art. 256-I e seguintes do RISTJ, como recurso especial representativo de controvérsia jurídica de natureza repetitiva, juntamente com o REsp 2.254.394 / CE.

Isso posto, voto pela afetação deste recurso especial ao rito dos recursos repetitivos, com a identificação do seguinte tema: **"Definir se a demora injustificada da Administração na análise do requerimento de aposentadoria gera o dever de indenizar o servidor por danos materiais. Em caso afirmativo, estabelecer qual o prazo de atraso caracterizador da mora administrativa e qual o termo inicial para o pagamento da indenização devida"**.

Em face da natureza da controvérsia travada nos autos, determino, nos termos do art. 1.037, II, do CPC/2015, a suspensão do processamento de todos os processos, individuais ou coletivos, que versem sobre a mesma matéria, nos quais tenha havido a interposição de recurso especial ou de agravo em recurso especial, na segunda instância, ou que estejam em tramitação no STJ, observada a orientação prevista no art. 256-L do RISTJ.

Oficie-se aos Presidentes dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais, comunicando a instauração deste procedimento, a fim de que seja suspensa a tramitação dos processos.

Comunique-se ao Ministro Herman Benjamin, Presidente desta Corte; ao Ministro Gurgel de Faria, Presidente da Primeira Seção; aos demais integrantes da Primeira Seção do STJ; assim como ao Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas – NUGEPNAC desta Corte.

Dê-se vista ao Ministério Público Federal para manifestação, no prazo de 15 dias.

Após, voltem-me os autos conclusos para oportuna inclusão em pauta.