



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração



Tribunal de Contas do Distrito Federal

**nin** Núcleo de Estudos e Pesquisas  
em Inovação e Estratégia

**EMERSON RAFAEL SANTOS DA SILVA**

**O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO PELO TCDF À  
LUZ DA SÚMULA VINCULANTE Nº 3**

Brasília – DF

2017

EMERSON RAFAEL SANTOS DA SILVA

**O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO PELO TCDF À  
LUZ DA SÚMULA VINCULANTE Nº 3**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração  
como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Controle Externo.

Professor Orientador: Mestre Odilon Cavallari de Oliveira

Brasília – DF

2017

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	4
1.1 Contextualização do assunto.....	4
1.2 Formulação do problema.....	5
1.3 Objetivo Geral.....	6
1.4 Objetivos Específicos .....	6
1.5 Justificativa .....	6
2 DEVIDO PROCESSO LEGAL E ATO COMPLEXO .....	9
2.1 Contraditório e ampla defesa como corolário do devido processo legal.....	9
2.3 Teoria do ato complexo .....	14
3 A SÚMULA VINCULANTE Nº 3.....	17
3.1 Breves considerações .....	17
3.2 Âmbito de incidência da Súmula Vinculante nº 3 .....	19
4 CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA NOS ATOS SUJEITOS A REGISTRO SOB O PRISMA DA SÚMULA VINCULANTE Nº 3 .....	23
4.1 Entendimento do Supremo Tribunal Federal.....	23
4.1.1 O Mandado de Segurança nº 25.116/DF .....	24
4.1.2 O Mandado de Segurança nº 24.781-9/DF .....	26
4.1.3 O Recurso Extraordinário nº 636.553/RS.....	27
4.1.4 A Reclamação nº 15.405/RS.....	29
4.2 Súmula Vinculante nº 3 no âmbito do TCDF .....	31
4.2.1 Aplicação.....	31
4.2.1.1 Apreciação da legalidade de atos sujeitos a registro .....	32
4.2.1.2 Apreciação de eventual alteração de parcelas pecuniárias que compõem o ato a ser registrado .....	35
4.2.1.2.1 Verificação posterior da regularidade das parcelas pecuniárias .....	40
4.2.1.3 Determinação de correção diretamente .....	43
5 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	45
5.1 Tipo e descrição geral da pesquisa .....	45
5.2 Caracterização da organização, setor ou área.....	45
5.3 População e amostra.....	46
5.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa .....	46
5.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados .....	47

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	48
6.1 Resultados .....	48
6.2 Discussão.....	50
7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	54
REFERÊNCIAS.....	59

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização do assunto

A Constituição Federal de 1988, promulgada após o processo de redemocratização do país e da ruptura com o Estado autoritário que perdurara nos anos da ditadura militar, acolheu um extenso rol de direitos e garantias individuais, erguendo-os à condição de cláusulas constitucionais pétreas, na forma do art. 60, § 4º, IV, incluindo-se a garantia aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV), dentre esses direitos fundamentais.

Desde então, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi instado por vezes a se manifestar acerca do alcance do contraditório e da ampla defesa no recesso das Cortes de Contas, especialmente no que se refere aos atos sujeitos a registro, mormente porque se tinha casos nos quais o Tribunal de Contas da União (TCU), em especial, entendera que os atos sujeitos à sua apreciação, especialmente aqueles que se aperfeiçoam somente após o registro, não estariam amparados pelo pálio do contraditório e da ampla defesa, sob pena de obstaculizar o trabalho de controle externo que lhe fora cometido constitucionalmente.

Diversos julgados do STF, ao jugarem a questão, ora se quedavam numa direção, ora se quedavam em outra, de modo que se instalara uma certa insegurança jurídica quanto à obrigatoriedade ou não de se oferecer o contraditório e a ampla defesa em processos dessa natureza. Com o passar do tempo, a jurisprudência da Corte passou a se firmar na direção de se assegurar o contraditório e a ampla defesa em determinadas hipóteses envolvendo atos sujeitos a registro.

Com a chamada Reforma do Judiciário, levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, passou a existir a possibilidade de edição de súmulas vinculantes, as quais buscam traduzir, de forma objetiva, o entendimento prevalente do STF em causas similares.

Nessa toada, a partir de 2007, o Supremo Tribunal Federal começou a editar enunciados de súmula vinculante, oportunidade em que veio a lume a Súmula Vinculante nº 3, versando sobre a observância dos princípios do contraditório e da

ampla defesa pelo TCU, entendimento que deve ser observado pelas demais Cortes de Contas, a exemplo do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Eis os dizeres dessa súmula vinculante:

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**. (BRASIL, 2007b, **grifo nosso**).

Considerando que o enunciado sumular, claramente, ressalva da obrigatoriedade do contraditório e da ampla defesa apenas a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão, pensava-se que finalmente seria resolvida a celeuma jurídica que se tinha até então.

Todavia, não muito tempo depois da edição dessa súmula, alguns julgados do STF relativizaram a sua aplicação, procedendo a uma verdadeira releitura da súmula, na medida em que consideraram como marco para o exercício do contraditório e da ampla defesa não o fato de se tratar ou não de concessão inicial, mas o prazo quinquenal, de cinco anos, ora contado da publicação do ato, ora contado da entrada no Tribunal de Contas. Diante disso, no RE nº 636.553/RS, a Corte Suprema houve por bem rediscutir os termos da Súmula Vinculante nº 3.

## 1.2 Formulação do problema

Diante da situação jurídica indefinida, antes destacada, pareceu-nos que retratar a forma como a Súmula Vinculante nº 3 tem sido aplicada pelo TCDF, no exercício do controle externo, poderia ajudar a demarcar melhor a aderência da Corte ao postulado do devido processo legal, expresso no contraditório e na ampla defesa (art. 5º, inciso LV, CF), como forma de trazer maior segurança jurídica aos seus julgados.

Em face disso, o problema de pesquisa foi formulado com a seguinte redação: “Como o TCDF tem aplicado a Súmula Vinculante nº 3?”.

### **1.3 Objetivo Geral**

Partindo-se desse problema, e com vistas a delimitar de um modo mais preciso o que se almeja atingir com a realização do presente trabalho de pesquisa, o objetivo geral almejado é analisar a aplicação da Súmula Vinculante nº 3 no âmbito do TCDF.

### **1.4 Objetivos Específicos**

Evidentemente, o objetivo específico apresentado não seria por si só suficiente para se avançar na busca de uma resposta para o problema outrora formulado, sendo imperiosa a formulação também de objetivos específicos, os quais foram assim estruturados:

- a) realizar o levantamento de todas as utilizações da Súmula Vinculante nº 3 nas decisões do TCDF;
- b) analisar se a utilização da Súmula Vinculante nº 3 está de acordo com o entendimento mais recente do STF;
- c) verificar como se dá a aplicação da exceção prevista na Súmula Vinculante nº 3.

### **1.5 Justificativa**

A ideia de abordar esse tema surgiu após a constatação de que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal, como guardião que é da Magna Carta, inúmeras vezes se deparou com questões de alta indagação quanto ao alcance de direitos e garantias fundamentais assegurados pela novel ordem jurídica, de modo a afastar insegurança jurídica e, por óbvio, dar efetividade ao comando constitucional.

Como nem todas as questões levadas ao STF desafiam o controle concentrado, o constituinte previu, no art. 52, inciso X, da CF, mecanismo para conferir efeitos “erga omnes” (para todos) no controle difuso, ao assegurar ao Senado Federal a possibilidade de suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF.

Todavia, como esse mecanismo não apresentou, na prática, tanta efetividade, mais à frente, visando conduzir a essa almejada maior efetividade das decisões da Corte e a evitar a “enxurrada” de processos tratando de matéria já decidida outrora, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, conhecida como Reforma do Poder Judiciário, trouxe, dentre outras inovações, a figura da súmula vinculante.

As questões que eram levadas às portas do Supremo tocavam, não raro, na obrigatoriedade ou não de oferecimento do contraditório e da ampla defesa em sede de atos sujeitos a registro, mormente porque se tinha casos nos quais o TCU, em especial, entendera que os atos levados à sua apreciação, especialmente aqueles que se aperfeiçoam mediante registro, não estariam amparados pelo pálio do contraditório e da ampla defesa, sob pena de obstaculizar o trabalho de controle externo que lhe fora cometido constitucionalmente.

Nesse contexto, o STF editou a Súmula Vinculante nº 3, em 2007, fixando que nos processos perante o TCU devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, à exceção da apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Como se sabe, o TCDF é órgão de controle externo e que possui competências atribuídas diretamente pela Constituição Federal e a Lei Orgânica do Distrito Federal, atuando em auxílio à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) na fiscalização da Administração Pública distrital. Pensando nisso, este trabalho se propõe a fazer uma espécie de recorte menor do exercício do controle externo pelo TCDF, no caso, sob a ótica da Súmula Vinculante nº 3, de 2007.

Portanto, considerando que o próprio STF tem mitigado o exercício do contraditório e da ampla defesa no que se refere aos atos sujeitos a registro, em aparente descompasso com súmula vinculante por ele próprio editada, o presente estudo se justifica pela necessidade de enfrentamento dessa questão tão crucial ao



exercício do controle externo pelo TCDF, nos atos sujeitos a registro, de modo a averiguar como a Súmula Vinculante nº 3 tem sido aplicada pela Corte de Contas, bem como se tem contribuído para o devido processo legal materializado numa maior celeridade e racionalidade de processos dessa natureza.

## **2 DEVIDO PROCESSO LEGAL E ATO COMPLEXO**

### **2.1 Contraditório e ampla defesa como corolário do devido processo legal**

A Constituição Federal de 1988, por trazer um rol de direitos e garantias fundamentais atinentes à pessoa humana, acabou por receber a alcunha de Constituição Cidadã. Não seria para menos, afinal de contas, uma análise detida do seu art. 5º com outros capítulos ou seções que tocam de alguma forma na relação entre Estado e cidadão, e vice-versa, permite constatar uma expressiva preocupação do constituinte em ressaltar a importância de o cidadão ter respeitados e assegurados direitos tidos por fundamentais.

Com a reforma do Poder Judiciário levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 45/04, o instituto do devido processo legal e seus consectários ganharam maior amplitude, passando a ter previsão expressa, como direito assegurado a todos, seja no âmbito administrativo ou judicial, passando pela razoável duração do processo e pelos meios que garantam a celeridade de sua tramitação, conforme o art. 5º, LXXVIII, da Constituição.

De toda sorte, cabe ter presente o entendimento do STF de que já existiam em nosso ordenamento, antes mesmo da promulgação da referida emenda constitucional, mecanismos difusos aptos a coibirem a procrastinação da prestação jurisdicional. A existência desses mecanismos difusos foi retratada em alguma medida, por exemplo, no MI nº 715/DF, Relator o Ministro Celso de Mello:

[...] cumpre registrar, finalmente, que já existem, em nosso sistema de direito positivo, ainda que de forma difusa, diversos mecanismos legais destinados a acelerar a prestação jurisdicional (CPC, art. 133, II e art. 198; LOMAN, art. 35, incisos II, III e VI, art. 39, art. 44 e art. 49, II), de modo a neutralizar, por parte de magistrados e Tribunais, retardamentos abusivos ou dilações indevidas na resolução dos litígios. (BRASIL, 2005d).

Assim, se antes mesmo da promulgação da EC nº 45/04 já existiam meios capazes de tutelarem a prestação jurisdicional, no novo panorama desenhado, com muito mais razão, deve ser assegurada a razoável duração do processo, entregando

de forma tempestiva o direito a quem dele necessita, não ficando os Tribunais de Contas imunes a isso.

Nesse modelo constitucional de processo, que abarca os processos judiciais e administrativos, a essência da teoria do processo como procedimento realizado em contraditório reside na simétrica paridade da participação, nos atos que preparam o provimento, daqueles que nele são interessados porque, como seus destinatários, sofrerão seus efeitos.

Decorre dessa constatação que o carro-chefe das garantias processuais seria o instituto do devido processo legal, que no dizer de Moraes (2008) tem a seguinte extensão:

O devido processo legal configura dupla proteção ao indivíduo, atuando tanto no âmbito material de proteção ao direito de liberdade, quanto no âmbito formal, ao assegurar-lhe paridade total de condições com o Estado-persecutor e plenitude de defesa (direito a defesa técnica, à publicidade do processo, à citação, de produção ampla de provas, de ser processado e julgado pelo juiz competente, aos recursos, à decisão imutável, à revisão criminal). (MORAES, 2008, p.105).

Ainda de acordo com Moraes (2008), a Constituição atual inovou em relação às antigas ao se referir expressamente ao devido processo legal, cujos corolários são a ampla defesa e o contraditório, os quais devem ser assegurados quando haja a possibilidade de afetação de direitos, nas mais variadas instâncias, em conformidade com o disposto no art. 5º, LV, da CF, implicando conceber que a atuação administrativa, mediante a ampla defesa e o contraditório, está relacionada intrinsecamente à cláusula do devido processo legal.

A necessidade de se observar o devido processo legal, além de dizer respeito à garantia de paridade de armas, visa evitar que atos emanados da Administração Pública, por exemplo, claramente contrários às normas legais concernentes à matéria, sejam levados adiante e, assim, venham a causar prejuízos com sérias consequências, de difícil ou impossível desconstituição. No caso dos Tribunais de Contas, não raro suas decisões têm repercussão na órbita financeira de pessoas.

Moraes (2003) sustenta que o princípio da ampla defesa constitui o meio de assegurar ao réu condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade ou mesmo de se omitir ou se calar, caso entenda necessário, enquanto que o princípio do contraditório se apresenta como a

própria exteriorização da ampla defesa, impondo a condução dialética do processo. Assim, a todo ato produzido pela acusação caberá igual direito da defesa de se opor ou de lhe dar a versão que melhor lhe apresente, ou ainda de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor.

Na mesma linha, Jardim (2008) traça linhas abrangentes no tocante ao princípio da ampla defesa, ponderando que uma vez que essa garantia reste assegurada, ter-se-á um escudo de garantias para o indivíduo:

[...]. assegurar essa garantia a todos aqueles contra qual se faça uma irrogação, na qual se estabeleça uma apreciação desfavorável, ainda que implícita, de tal sorte que até mesmo o poder-dever de revisão do ato ilegal há de ser meditado à luz da processualística administrativa, com seu escudo de garantias. (JARDIM, 2008, p. 14).

Ao estabelecer a observância do princípio do contraditório e da ampla defesa, a Constituição Federal permite inferir que tanto o direito de ação quanto o de defesa são manifestações do princípio do contraditório. Nessa linha se coloca também a lição de Nery Jr. (2002), que define tal instituto da seguinte forma:

O princípio do contraditório, além de fundamentalmente constituir-se em manifestação do princípio do Estado de Direito, tem íntima ligação com o da igualdade das partes e do direito de ação, pois o texto constitucional, ao garantir aos litigantes o contraditório e a ampla defesa, quer significar que tanto o direito de ação quanto o direito de defesa são manifestações do princípio do contraditório. (NERY JÚNIOR, 2002, p. 135).

Finalmente, ressalte-se que para Grinover (1991) a previsão da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo não é casual nem aleatória, mas obedece à profunda transformação operada pela Constituição, ao estender o caráter democrático do Estado à configuração da Administração Pública. A utilização do termo “litigantes” no comando constitucional conferiu aos princípios em tela novo e amplo alcance, de modo a contemplar, inclusive, situações em que presentes interesses contrapostos.

## **2.2 Segurança jurídica**

A segurança jurídica fornece a base legal para as inovações trazidas ao nosso ordenamento. Sua importância é tamanha que o Constituinte houve por bem gravá-la como cláusula pétrea, no bojo dos direitos e garantias fundamentais de que

trata o art. 5º, XXXVI, da CF, pontuando que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Para a caracterização dessa segurança jurídica é importante que o Estado deixe muito claro nas suas atuações o que é lícito e o que não o é. A propósito, Reale (1998) apresenta uma conceituação interessante da ideia de justiça, para situar, na ordem jurídica, a necessidade de se declarar o que é lícito ou ilícito:

A idéia de justiça liga-se intimamente à idéia de ordem. No próprio conceito de justiça é inerente uma ordem, que não pode deixar de ser reconhecida como valor mais urgente, o que está na raiz da escala axiológica, mas é degrau indispensável a qualquer aperfeiçoamento ético. Em toda comunidade é mister que uma ordem jurídica declare, em última instância, o que é lícito ou ilícito. (REALE, 1998, p. 171).

Por sua vez, Souza (1996) entende que a segurança está implícita no valor justiça, sendo um “a priori” jurídico, afirmando que se a lei é garantia de estabilidade das relações jurídicas, a segurança se destina a estas e às pessoas em relação; é um conceito objetivo, “a priori”, conceito finalístico da lei.

Quando se passa para o campo da apreciação da legalidade de ato de revisão de uma aposentadoria ou pensão, com alteração de fundamento legal, por exemplo, a equação da segurança jurídica parece se inverter, porquanto passa a existir, idealmente, em relação à concessão inicial, uma expectativa maior de direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada, tendo em conta a prática de um ato anterior pelo órgão de controle (aqui, o ato anterior seria o próprio registro da concessão inicial), que, a rigor, liga-se aos atos que lhe forem posteriores.

Nesse caso, a negativa do direito de defesa àquele que será atingido em sua esfera jurídica pelo ato emanado no Estado implica negativa de reconhecimento de que haja segurança jurídica em suas decisões, o que não encontra amparo no atual panorama jurídico.

Isso nos leva a pensar numa aparente estabilização das expectativas dos beneficiários em alguns casos, mesmo naqueles nos quais, em regra, não caiba a invocação da segurança jurídica, como é o caso da retificação de ato de aposentação ou de pensão para fins de excluir vantagens atribuídas em desconformidade com a lei, de modo a atrair a incidência do direito de defesa. Essa questão, já enfrentada pelo STF, foi muito bem delineada por Vale (2012) quando tece as seguintes considerações:

A problemática dos efeitos da decisão que retifica ato de aposentação ou pensão para fins de excluir vantagens atribuídas em desconformidade com a lei se pusera à Corte por ocasião da decisão no Mandado de Segurança nº 24.268, Redator p/ acórdão o Min. Gilmar Mendes, a partir do qual se extraiu conclusão no sentido do *cabimento* da garantia de defesa – deflagrando-se em consequência a proposição de aprovação da respectiva súmula vinculante, que veio à apreciação do Plenário em 08 de agosto de 2008, merecendo o *placet* do Colegiado.

Curioso que esse mesmo quadro – aparente estabilização das expectativas do beneficiário no que toca às parcelas pecuniárias do ato de aposentadoria ou pensão pelo transcurso do tempo – se poria igualmente com relação à legalidade em si do ato; se a sensibilidade para com os potenciais efeitos de uma decisão adversa se punha em relação a uma hipótese, pareceria coerente que se pusesse igualmente a outra. Todavia, àquela altura, quando da aprovação do referido Verbete, o debate se estabeleceu – corretamente – em torno tão somente da identificação de um enunciado que refletisse, com fidelidade, as anteriores decisões da Corte na matéria. (VALE, 2012, p. 66).

Naturalmente, é do interesse do cidadão ter assegurados direitos que lhe pareçam legítimos perante os Tribunais de Contas. Negar a estes o exercício do contraditório e da ampla defesa, quando da decisão lhes advenha efeitos na esfera jurídica, poderia significar a negativa do próprio exercício da cidadania, indo na contramão dos direitos e garantias que a Constituição realçou a alto grau de importância.

Não se está aqui a dizer que necessariamente esse direito de defesa irá resultar em decisão favorável à parte interessada. Apenas que a bilateralidade pela instalação do contraditório e da ampla defesa rende homenagens à Constituição e permite a colheita de elementos mais substanciais para a formação do convencimento do julgador, o que decerto permitirá lançar um olhar mais adequado até para se concluir pela aplicabilidade ou não da segurança jurídica ao caso vertente.

Evidente que o exercício do contraditório e da ampla defesa fora das hipóteses arroladas pelo STF poderia levar a um sensível enfraquecimento das funções do controle externo, na hipótese de intervenções seguidas dos jurisdicionados, conforme entendimento expresso pelo Ministro Octávio Gallotti, que assim se manifestou, quando do relato do AgR-SS nº 514-6/AM:

Considerar que o Tribunal de Contas, quer no exercício da atividade administrativa de rever os atos de seu Presidente, quer no desempenho da competência constitucional para julgamento da legalidade da concessão de aposentadoria, (ou ainda na aferição da regularidade de outras despesas) esteja jungido a um processo contraditório ou contencioso, é submeter o controle externo, a cargo daquela Corte, a um enfraquecimento absolutamente incompatível com o papel que vem sendo historicamente desempenhado pela Instituição desde os albores da República. (BRASIL, 1993).

Talvez por isso, em algumas situações em que o caso não se amoldava às hipóteses em que deveria ser oportunizado o contraditório e a ampla defesa, o STF indeferiu a pretensão da parte autora, a exemplo do que restou decidido no MS nº 25.440/DF, de relato do Ministro Carlos Velloso:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PENSÃO. TCU: JULGAMENTO DA LEGALIDADE: CONTRADITÓRIO. MANDADO DE SEGURANÇA: FATOS CONTROVERTIDOS. I. - O Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade de concessão de aposentadoria ou pensão, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição Federal, art. 71, III, no qual não está jungido a um processo contraditório ou contestatório. Precedentes do STF. II. - Inaplicabilidade, no caso, da decadência do art. 54 da Lei 9.784/99. III. - Fatos controvertidos desautorizam o ajuizamento do mandado de segurança. IV. - MS indeferido. (BRASIL, 2005c).

Como se sabe, as finanças do Estado não são infinitas e há uma quantidade demasiada de obrigações a serem honradas e uma coletividade a ser atendida. É do interesse dessa coletividade que haja segurança jurídica em prol do Estado para que este possa, no caso dos atos sujeitos a registro, que não raro demoram para serem apreciados, somente registrar o ato que guarde conformidade com o ordenamento jurídico. Balizas claras quanto às hipóteses nas quais o direito de defesa é cabível vela pela segurança jurídica das relações.

## 2.3 Teoria do ato complexo

Sem se delongar nos pormenores da teoria do ato complexo, que provavelmente ensejariam uma dilatada discussão, pode-se definir esse tipo de ato, em congruência com o magistério de Pondé (1998), como sendo ato único, indiviso, resultante de vontades distintas e homogêneas (nenhuma das quais idôneas a constituir um ato administrativo à parte), cujos atos específicos não produzem nenhum efeito isolado, senão quando simultaneamente integrados.

Acerca dessa conceituação, Meirelles (1998) esclarece que os atos complexos não podem ser confundidos com o procedimento administrativo, ainda que para a sua obtenção seja necessário um procedimento administrativo prévio. Com efeito, diferencia-os do seguinte modo: "[...] no ato complexo, integram-se a vontade de vários órgãos para a obtenção de um mesmo ato; no procedimento administrativo,

praticam-se diversos atos intermediários e autônomos para a obtenção de um ato final". (MEIRELLES, 1998, p. 152).

Tradicionalmente, os atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões são considerados atos complexos, aperfeiçoando-se apenas após o devido o registro pelo Tribunal de Contas, em julgamento de legalidade. A propósito, esse é o entendimento predominante do STF.

Nesse sentido, veja-se que, por ocasião do julgamento do MS nº 24.859-9/MG, o Relator, Ministro Carlos Velloso, frisou que a natureza do ato de registro não é administrativa típica, mas inerente à jurisdição constitucional de controle externo, compondo o ato de concessão apenas substantivamente, porquanto lhe irradia efeitos necessários à vitalidade plena. Acrescentou que não haveria que se falar em definitividade do ato de concessão da aposentadoria ainda não apreciado quanto à sua legalidade, pelo Tribunal de Contas. (BRASIL, 2004c).

Talvez por isso, a Súmula nº 6, editada pelo STF na longínqua data de 13/12/63, já trazia consigo a previsão de que o Poder Executivo poderia anular ou revogar aposentadoria, sem que surtisse efeitos, enquanto não houvesse a aprovação pelo Tribunal de Contas. (BRASIL, 1964).

Em reforço, cabe trazer à colação percuente manifestação do Consultor Jurídico do Tribunal de Contas da União, Odilon Cavallari de Oliveira, nos autos do MS nº 24.728-2/RJ, que demarca bem essa natureza complexa do ato sujeito a registro:

Atos de registro das concessões são verdadeiros atos-condição praticados pelos Tribunais de Contas. Embora não sejam parte integrante (no aspecto formal) do ato de concessão, este não perde sua característica de complexo, porquanto **o julgamento da legalidade do ato, e conseqüente registro, impregna o ato julgado de qualidade até então ausentes, ou seja, irradia efeitos, dá-lhe vitalidade, tudo sem desvirtuar a natureza de ato de controle constitucional das despesas públicas, de origem legislativa,** cuja concretude (eficácia mandamental) dá-se por meio de poderes próprios das autoridades judiciais (sem que isso implique dizer que é judicial), nos limites definidos pela Constituição Federal. (BRASIL, 2005a, **grifo nosso**).

Assim, idealmente falando, o ato de concessão de aposentadoria e todos os demais atos sujeitos a registro são de natureza complexa, de sorte que não poderiam gerar direito adquirido antes do julgamento pela legalidade no âmbito do Tribunal de Contas, porquanto ainda não concluída a formação como atos jurídicos perfeitos.



Entretanto, na prática, essas premissas tendem a ser relativizadas, como se verá mais adiante, quando tratarmos da forma como o STF interpretou a aplicação da Súmula Vinculante nº 3 e como se dá a sua (in)aplicação no âmbito do TCDF, ou, ainda, na forma delineada a seguir, em face de a doutrina e a jurisprudência já trazerem vozes dissonantes quanto à classificação dos atos sujeitos a registro na categoria de atos complexos.

Quanto a esse último aspecto, destaca-se, a título de exemplo, que Justen Filho (2011), revendo posicionamento anterior, tece, em consonância com a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, considerações, também, no sentido de que a aposentadoria não é um ato complexo, a saber:

**Nesse ponto, altera-se o entendimento anteriormente adotado e se reconhece a procedência do raciocínio de Carvalho Filho, no sentido de que a aposentadoria não é um ato complexo.** Nas edições anteriores seguia-se o posicionamento tradicional no sentido de que a aposentadoria se aperfeiçoava mediante a edição de decreto da autoridade mais elevada do Poder conjugada com a aprovação pelo Tribunal de Contas. **No entanto e como precedentemente aponta Carvalho Filho, a aposentadoria se aperfeiçoa com a mera emissão do decreto. O ato de aprovação do Tribunal de Contas envolve apenas controle a posteriori sobre a regularidade do ato.** (CARVALHO FILHO, 2008, p. 933, grifo nosso).

Na mesma direção, no julgamento do MS nº 26.353-9/DF, o Ministro Cezar Peluso manifestou dúvida acerca da classificação do registro de aposentadoria como ato administrativo complexo. Foram suas palavras naquela ocasião:

A segunda observação, Senhor Presidente, é que, **embora eu tenha votado a favor da súmula, estou repensando seriamente a própria exceção que a súmula contempla porque, não obstante o que esta Corte tem professado há muito tempo, me parece duvidosa a afirmação de que os registros de aposentadoria correspondam à categoria, dos atos administrativos ditos complexos.** Os atos administrativos ditos complexos são aqueles que só se aperfeiçoam com o último ato de todos aqueles que deva integrar. **Não é o caso do regime de aposentadoria.** (BRASIL, 2007a, grifo nosso).

Em momento oportuno deste estudo, espera-se avançar na direção de saber se a classificação tradicional dos atos sujeitos a registro na categoria de atos complexos pode erguer obstáculos para se assegurar o contraditório e a ampla defesa antes do registro da concessão. Avancemos.

### 3 A SÚMULA VINCULANTE Nº 3

#### 3.1 Breves considerações

Observando o arcabouço jurídico inaugurado pela Constituição Federal de 1988, dessume-se que por vezes o STF teve que se posicionar de forma definitiva para que determinadas questões constitucionais, trazidas pela novel Carta, que ensejavam controvérsia e insegurança jurídica, fossem afinal pacificadas.

Embora a CF tenha previsto, além dos instrumentos de controle concentrado, o procedimento do art. 52, inciso X, para conferir efeitos “*erga omnes*” (para todos) no controle difuso, ao assegurar ao Senado Federal a possibilidade de suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF, ainda assim se avolumavam os processos e às vezes determinadas questões se perduravam no tempo ensejando insegurança jurídica.

A celeridade na atuação da Corte em situações desse jaez, mediante mecanismo que permitisse maior efetividade de suas deliberações, dirimindo as controvérsias e afastando a insegurança jurídica, ainda não fora alcançada.

Entretanto, visando fazer face a esse quadro, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, muniu o Supremo Tribunal Federal de mecanismo mais consentâneo para a garantia da efetividade de suas decisões ao prever a figura da súmula vinculante, cujo comando encontra-se insculpido no art. 103-A, da CF, “*in verbis*”:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, **após reiteradas decisões sobre matéria constitucional**, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, **terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal**, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja **controvérsia atual** entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre **questão idêntica**.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º **Do ato administrativo** ou decisão judicial **que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal** que, julgando-a procedente, **anulará o ato administrativo** ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. (BRASIL, 2004a, **grifo nosso**).

A partir de então foi conferida ao STF a possibilidade de edição de súmula com efeito vinculante, a ser levada a efeito de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, que a partir de sua publicação na imprensa oficial terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, podendo o Pretório Excelso, ainda, proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. Ressalte-se que a respectiva regulamentação da Súmula Vinculante nº 3 se deu na forma da Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006.

A súmula em comento terá por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

Nesse diapasão, conforme dito em folhas volvidas, há muito tempo havia, no nosso ordenamento jurídico, celeuma no tocante à aplicabilidade do contraditório e da ampla defesa perante os Tribunais de Contas, contexto no qual foi editada a Súmula Vinculante nº 3, que trouxe a seguinte redação:

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. (BRASIL, 2007b).

Aqui se faz necessária uma rápida ponderação. Ora, se a questão posta se materializou em súmula vinculante é porque, antes, houve reiteradas decisões do STF sobre a matéria em determinado sentido, majoritariamente. Havia, portanto, uma linha de orientação quanto ao entendimento da Corte. Isso porque súmula vinculante não inova no ordenamento jurídico. Nem poderia, porque, a bem da verdade, ela nada mais faz do que externar o entendimento consolidado do STF sobre matéria constitucional, acerca da qual haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a Administração Pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante

multiplicação de processos sobre questão idêntica, nos termos do art. 103-A da Constituição.

Portanto, não seria correto dizer que a Súmula Vinculante nº 3 representa uma inovação quanto ao contraditório e à ampla defesa. O STF já dissera, em reiteradas oportunidades, que o TCU deveria observar o procedimento expresso na súmula, embora com contornos ligeiramente diferentes, conforme se pode observar da transcrição da sessão de aprovação da súmula.

De toda sorte, cumpre assentir que a ideia da súmula vinculante, de atribuir maior celeridade processual e racionalidade temporal dos processos, acaba por resultar em procedimento mais econômico, em consonância com o direito fundamental incluído no texto constitucional pela EC nº 45/04 (art. 5º, LXXVIII), no sentido de assegurar a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

### 3.2 Âmbito de incidência da Súmula Vinculante nº 3

Aqui se está a tratar da aplicação de súmula vinculante sob o ponto de vista do controle externo a cargo do TCDF. Importa, pois, para delimitar o âmbito de sua aplicação, dizer com clareza o que se entende por controle externo. Nesse sentido, entende-se que a conceituação de Pardini (1997) citado por LIMA (2015) é bastante esclarecedora quando afirma:

**Controle externo sobre as atividades da Administração**, em sentido orgânico e técnico, é, em resumo, **todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros**. Nesse sentido, é controle externo o que o Poder Judiciário efetua sobre os demais Poderes. É controle externo o que a administração direta realiza sobre as entidades da administração indireta. É controle externo o que o Legislativo exerce sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes. (PARDINI, 1997 apud LIMA, 2015, p. 25, **grifo nosso**).

Estabelecido que controle externo é todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros, impende ressaltar que quando se fala a respeito do âmbito de aplicação da Súmula Vinculante nº 3, ou melhor, a que processos se dirige, duas linhas de entendimentos parecem se formar de um modo um tanto natural.

Há aqueles que compreendem que ela se dirige a todos os atos do Tribunal de Contas onde haja a anulação ou revogação de atos administrativos que beneficiem os interessados, indo além, portanto, dos processos da área de pessoal. Em geral, chega-se a tal conclusão sem se ater ao contexto da edição do enunciado.

Por outro lado, outros sustentam que, como a indigitada súmula foi pensada sob as premissas dos processos da área de pessoal, conforme se pode observar dos precedentes que a embasaram e da sessão do STF onde ocorreu a sua aprovação, há de ser aplicada exclusivamente a essa área especializada, e desde se refira a situação que importe na anulação ou revogação de atos administrativos que beneficiem os interessados.

Temos que uma rápida incursão na sessão plenária que a aprovou demarcará o âmbito de sua incidência para essa última hipótese.

Após um longo período de amadurecimento, o Plenário do STF aprovou as primeiras propostas de enunciados de súmulas vinculantes, uma das quais, a de nº 3, diz respeito à atuação do Tribunal de Contas da União, entendimento este que deve ser extrapolado para as demais cortes de contas, a exemplo do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Em percuciente análise dos fatos ocorridos nessa sessão, Fajardo (2008), assinala que na sessão plenária de 8 de agosto de 2007, a então Presidente do STF, Ministra Ellen Gracie, colocou em votação as propostas de edição das primeiras súmulas vinculantes. Os meandros dessa sessão nos dão uma noção mais clara do alcance que se buscou conferir à Súmula Vinculante nº 3, cuja redação, num primeiro momento, dizia respeito a uma proposta alternativa apresentada nos autos pelo então Presidente do TCU, Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Na oportunidade, o Presidente do TCU informou que a proposta do enunciado indicava a desnecessidade do contraditório apenas na atuação relativa à apreciação da legalidade do ato de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, sendo que o art. 71, III, da Constituição atribui expressamente à Corte, na mesma medida, o dever de apreciar inicialmente a legalidade dos atos de admissão de pessoal e os atos de alteração do fundamento legal das aposentadorias, pensões e reformas anteriormente deferidas.

Acrescentou que haveria outras competências no âmbito do TCU, diferentes da apreciação de atos de concessão, nas quais seria inviável o contraditório de servidores reflexamente afetados por determinações dirigidas aos órgãos, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, conselhos de fiscalização profissional em processos de fiscalização e de prestação de contas.

Nesse esteio, somado ao fato de que no MS nº 24.268-0/MG, principal precedente então invocado, o STF concedera a segurança para determinar a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa na situação em que o TCU havia retificado, sem a observância desses princípios, ato de aposentadoria anteriormente registrado para excluir vantagens atribuídas em desconformidade com a lei, a Presidente apresentou sugestão de redação alternativa para o enunciado, por considerá-la mais próxima dos precedentes invocados para a edição da súmula, de seguinte teor:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar, total ou parcialmente, anulação ou revogação de ato administrativo **já anteriormente registrado** que beneficie o interessado, exigência que não se aplica na apreciação inicial da legalidade dos atos de **admissão** de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões e suas **alterações** de fundamento legal. (BRASIL, 2004b, **grifo nosso**).

Tal como se apresenta, essa é mais próxima da orientação jurisprudencial do STF, ao limitar o seu alcance aos casos de revisão de aposentadoria já registrada. Ocorre que, estando a votação dessa proposta alternativa sendo encaminhada, com seis votos favoráveis, o então Ministro César Peluzo ponderou que os atos de admissão não foram contemplados nos precedentes, levando os ministros que já tinham votado a revisaram seus votos para atender essa observação, levando, segundo Fajardo (2008, p. 31), a uma inversão da lógica:

Na verdade, tem-se aí uma inversão da lógica. O enunciado da súmula vinculante está a demandar a aplicação do contraditório e da ampla defesa. Em quais casos? Nos casos analisados pelo Supremo em que as aposentadorias e pensões já registradas foram revistas pelo TCU sem que seus beneficiários pudessem participar do processo. Casos de admissão e de alteração de fundamento legal de aposentadorias, reformas e pensões, que se encontram no mesmo plano jurídico-constitucional (art. 71, III, da CF/88), sujeitos a registro pelo Tribunal de Contas para completarem seus efeitos, não foram objeto dos precedentes. Sendo assim, o STF não poderia incluí-los no enunciado de súmula vinculante, de caráter obrigatório, para situações que não foram contempladas por decisões suas. Como entender diferença de tratamento para atos de idêntica natureza? E seria razoável entendermos a aplicação da súmula inclusive nos processos de fiscalização, que, no cumprimento do art. 71, IX, da Constituição, autorizam o TCU a

determinar o saneamento de irregularidade? Ora, sem que houvesse deliberações prévias do STF para casos análogos, obviamente que não (FAJARDO, 2008, p. 31).

O Ministro Marco Aurélio, externando preocupação com o encaminhamento da votação, vislumbrou a necessidade de limitar o alcance do verbete, na medida em que o mero encaminhamento pelo órgão de origem do processo ao TCU “não gera situação aperfeiçoada”.

Concluindo, a par de sugerir a inclusão do termo “aperfeiçoado” no enunciado, ressaltou que o teor do verbete “não corresponde ao conteúdo dos precedentes”, a exemplo dos casos de reforma que não estariam contemplados nos precedentes. Inobstante isso, a ponderação do Ministro não foi considerada.

Assim, prevaleceu a proposta original.

Nesse sentido, em que pese o fato de a Súmula Vinculante 3 se dirigir às decisões do Tribunal de Contas que anulem ou revoguem atos administrativos que beneficiem algum interessado, de fato, foi pensada sob as premissas dos processos da área de pessoal.

Evidentemente, isso não importa dizer que está dispensado o respeito ao contraditório e à ampla defesa nos demais processos, de fiscalização e de contas, mas tão-somente que a Súmula Vinculante nº 3 não dispõe sobre a observância desses princípios nesses processos, regendo apenas o devido processo legal nas fiscalizações atinentes ao registro de aposentadorias, reformas e pensões. Apesar de os atos de admissão não constarem expressamente da súmula, pelo fato de os ministros terem entendido que não foram objeto dos precedentes, cremos que possam ser agasalhados por ostentarem a mesma natureza dos demais atos da área de pessoal.

## **4 CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA NOS ATOS SUJEITOS A REGISTRO SOB O PRISMA DA SÚMULA VINCULANTE Nº 3**

### **4.1 Entendimento do Supremo Tribunal Federal**

Durante muito tempo, a questão em volta da ampla defesa nos processos de pessoal experimentou um tratamento mais restritivo por parte do Supremo Tribunal Federal, ao argumento de que se tratava de ato administrativo do tipo complexo, em que, sabidamente, somente se aperfeiçoava no mundo jurídico após a manifestação de diversos órgãos, com o Tribunal de Contas dando a palavra final, para, assim, ter-se por perfectibilizado um único ato.

Partia-se da premissa de que a relação do Tribunal de Contas não se dava diretamente com o interessado imediato com a apreciação do ato, de sorte que possível inconformismo haveria de resolvido ante a própria Administração que editou o ato ou perante os órgãos competentes do Poder Judiciário, mas sem relação necessariamente direta com as Cortes de Contas.

Todavia, o entendimento do STF avançou, para identificar, mesmo no ato de registro da área de pessoal, relação jurídica em que o interessado, por ser diretamente atingido por ato do Tribunal de Contas, possa ter assegurado o contraditório e a ampla defesa, em homenagem ao postulado básico do art. 5º, LV, da Constituição, quando não recair na exceção da parte final da Súmula Vinculante nº 3, que trata da análise inicial do ato e, portanto, em consonância com o entendimento tradicional, não haveria ato perfectibilizado a ser atacado.

Compulsando os julgados do STF após a edição da Súmula Vinculante nº 3, observa-se que o Tribunal aplicou o verbete sem ressalvas em diversas oportunidades. Porém, em outras oportunidades, ao argumento de peculiaridades casuísticas que envolvem o tema, como aparente estabilização das expectativas dos beneficiários, passou a efetuar uma nova leitura quanto ao conteúdo do enunciado sumular.

A fim de exemplificar essa mitigação pelo STF de enunciado sumular por ele mesmo editado, passa-se a discorrer, a seguir, acerca de alguns julgados representativos do que vem de se afirmar.



#### 4.1.1 O Mandado de Segurança nº 25.116/DF

Nesse julgado, cuidava-se da impugnação de decisão do TCU que negara registro a ato de aposentadoria editado em favor de servidor do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), decorrente do cômputo de tempo de serviço prestado sem contrato formal e sem recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias. A averbação do aludido tempo de serviço havia ocorrido há mais de vinte anos, enquanto que o ato de concessão da aposentadoria, tido por ilegal, havia sido expedido há mais de cinco anos.

No voto do Relator, Ministro Ayres Brito, foi levantado um ponto que até então o STF não havia se debruçado, ao menos de uma forma mais incisiva, dentre os julgados pesquisados para o presente trabalho.

O aspecto central posto em debate dizia respeito à necessidade de se fixar um momento no tempo em que mesmo um ato complexo, ainda não perfectibilizado pela manifestação do Tribunal de Contas, revista-se de densidade suficiente a, pelo menos, abrir ensanचा ao exercício do direito de defesa por parte daquele indivíduo que pudesse vir a ser alcançado pela negativa do registro, em homenagem à indispensabilidade da preservação da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana, e à razoável duração do processo, nos termos do inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal. Ademais, segundo Fernandes (2012), a participação do interessado na prática do ato pode representar também uma forma de controle.

Na oportunidade, prevaleceu a tese de que, mesmo sendo ato complexo, a garantia do direito de defesa constituiria verdadeira “condição de admissibilidade para a decisão do TCU quando ultrapassar os cinco anos”, nas palavras do Ministro Gilmar Mendes, fixando-se, ao final, como marco temporal para início do prazo de cinco anos, a data de publicação do ato de aposentação, em que pese ter havido proposta em contrário. Eis o teor do julgado:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NEGATIVA DE REGISTRO A APOSENTADORIA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. 1. O impetrante se volta contra o acórdão do TCU, publicado no Diário Oficial da União. Não exatamente contra

o IBGE, para que este comprove o recolhimento das questionadas contribuições previdenciárias. Preliminar de ilegitimidade passiva rejeitada. 2. Infundada alegação de carência de ação, por ausência de direito líquido e certo. Preliminar que se confunde com o mérito da impetração. 3. A inércia da Corte de Contas, por mais de cinco anos, a contar da aposentadoria, consolidou afirmativamente a expectativa do ex-servidor quanto ao recebimento de verba de caráter alimentar. Esse aspecto temporal diz intimamente com: a) o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito; b) a lealdade, um dos conteúdos do princípio constitucional da moralidade administrativa (*caput* do art. 37). São de se reconhecer, portanto, certas situações jurídicas subjetivas ante o Poder Público, mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder, como se dá com o ato formal de aposentadoria. **4. A manifestação do órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade.** Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade inter-subjetiva ou mesmo intergrupar. A própria Constituição Federal de 1988 dá conta de institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. Pelo que existe uma espécie de tempo constitucional médio que resume em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade. Tempo que é de cinco anos (inciso XXIX do art. 7º e arts. 183 e 191 da CF; bem como art. 19 do ADCT). **5. O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido *in albis* o interregno quinquenal, a contar da aposentadoria, é de se convocar os particulares para participarem do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa** (inciso LV do art. 5º). 6. Segurança concedida. (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Como bem asseverou no seu voto o Ministro Cezar Peluso, que endossou a tese acolhida naquela assentada, não obstante o caráter de ato complexo dos atos sujeitos a registro, deveria ser reconhecida a possibilidade da incidência da defesa como garantia em favor de seu destinatário, uma vez passados mais de cinco anos sem manifestação pelo Tribunal de Contas.

Em face da colisão desse julgado com os termos da então recente Súmula Vinculante nº 3, os votos dos Ministros Joaquim Barbosa, Marco Aurélio e Ellen Gracie chamaram a atenção para o risco de a Corte exigir o cumprimento das suas súmulas quando ela própria as relativiza. Outrossim, o Ministro Cezar Peluso propôs a revisão da súmula.

#### 4.1.2 O Mandado de Segurança nº 24.781-9/DF

A situação discutida dizia respeito a negativa de registro de aposentadoria de servidor que se acreditava estar em acumulação ilícita de três cargos públicos, situações essas constituídas anteriormente à CF/88 e, por conta disso, acreditava-se estar sob o regramento anterior então vigente, sendo que na linha argumentativa do defendente se situava a necessidade da ampla defesa, o que foi rejeitado pela Relatora, Ministra Ellen Gracie, fundamentando sua posição no que fora decidido no MS nº 24.268-0/MG, quando a Corte somente admitira o exercício dessa garantia quando presente a desconstituição do ato em si, ou de parcelas de retribuição a ele associadas.

Enfim, por maioria, o Plenário do STF considerou indispensável dar ciência aos interessados da existência do procedimento junto ao TCU quando, a partir da entrada do processo junto à Corte de Contas, não houvesse decisão no prazo de cinco anos. A respectiva decisão foi assim ementada:

Mandado de Segurança. 2. Acórdão da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU). Competência do Supremo Tribunal Federal. **3. Controle externo de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Inaplicabilidade ao caso da decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99. 4. Negativa de registro de aposentadoria julgada ilegal pelo TCU. Decisão proferida após mais de 5 (cinco) anos da chegada do processo administrativo ao TCU e após mais de 10 (dez) anos da concessão da aposentadoria pelo órgão de origem. Princípio da segurança jurídica (confiança legítima). Garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Exigência. 5. Concessão parcial da segurança.** I – Nos termos dos precedentes firmados pelo Plenário desta Corte, não se opera a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99 no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União – que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF). II – A recente jurisprudência consolidada do STF passou a se manifestar no sentido de **exigir que o TCU assegure a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle externo de legalidade exercido pela Corte de Contas, para registro de aposentadorias e pensões, ultrapassar o prazo de cinco anos, sob pena de ofensa ao princípio da confiança – face subjetiva do princípio da segurança jurídica. Precedentes.** III – Nesses casos, conforme o entendimento fixado no presente julgado, **o prazo de 5 (cinco) anos deve ser contado a partir da data de chegada ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem** para julgamento da legalidade do ato concessivo de aposentadoria ou pensão e posterior registro pela Corte de Contas. IV – **Concessão parcial da segurança para anular o acórdão impugnado e determinar ao TCU que assegure ao impetrante o direito ao contraditório e à ampla defesa no processo administrativo de julgamento da legalidade e registro de sua aposentadoria,** assim como para determinar a não devolução das

quantias já recebidas. V – Vencidas (i) a tese que concedia integralmente a segurança (por reconhecer a decadência) e (ii) a tese que concedia parcialmente a segurança apenas para dispensar a devolução das importâncias pretéritas recebidas, na forma do que dispõe a Súmula 106 do TCU. (BRASIL, 2011a, **grifo nosso**).

Em percuciente análise desse julgado, Vale (2012) assere que naquela ocasião foi possível depreender que o Pleno do STF buscou firmar uma posição média, entre a garantia da defesa a partir de certo período de tempo e a preservação da Corte de Contas no tocante a uma eventual multiplicação incontrolável no volume de feitos submetidos ao crivo da garantia da defesa, inviabilizando talvez o trabalho do controle externo.

A referência do Ministro Gilmar Mendes, redator do acórdão da deliberação adotada, de que naquele julgado todos estavam aprendendo mais com a realidade e tomando cuidado revela, segundo Vale (2012), que talvez o STF não tenha maturado suficientemente a cadeia intelectual para a edição da SV nº 3:

**Curiosa a referência empreendida pelo Min. Gilmar Mendes**, neste ponto, e em outras intervenções ao longo do julgamento, **à circunstância de que “estamos todos aprendendo mais com essa realidade e tomando cuidado”**, no que foi secundado pelo Min. Ayres Britto – afirmação que, embora louvável sob a perspectiva de uma abertura da Corte à reformulação de suas decisões que se revelem em alguma medida inadequadas ou imperfeitas, de outro lado, **permite uma compreensão de que a matéria talvez não estivesse revestida da necessária consolidação intelectual para autorizar a edição da Súmula Vinculante nº 3**, que se vê fortemente influenciada por toda essa releitura que empreende à temática. (VALE, 2012, p. 69, **grifo nosso**).

Com mais essa relativização da Súmula Vinculante nº 3, implicando numa nova releitura dos seus termos, infere-se que a matéria talvez não estivesse revestida da necessária consolidação intelectual para autorizar a edição da Súmula Vinculante nº 3, nos termos em que editada no ano de 2007.

#### 4.1.3 O Recurso Extraordinário nº 636.553/RS

Discutia-se, em sede de repercussão geral, situação onde a União havia apresentado recurso no tocante a decisão que aplicara o prazo decadencial de cinco anos previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, na qual restara afastada a aplicação de decisão do TCU que declarara a ilegalidade de aposentadoria após o transcurso desse prazo.

Ali, a discussão se centralizou no fato de se tratar de ato complexo, o que inviabilizaria a evocação do prazo decadencial, enquanto não perfectibilizado pelo registro por parte da Corte de Contas.

No seu voto, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, defendeu que ao caso se aplicaria a abertura do contraditório e da ampla defesa, conforme excerto do voto transcrito a seguir:

[...] esta Corte firmou entendimento no sentido de que, **caso o julgamento da legalidade da aposentadoria pelo TCU seja realizado após 5 anos contados da concessão do benefício, é necessária a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa** para que seja preservada a segurança jurídica das relações [...]. (BRASIL, 2013a, **grifo nosso**).

No tocante ao início da contagem do prazo decadencial, o nobre Relator defendeu que este deveria ser contado a partir da concessão do benefício, posição que diverge daquela manifesta pelo mesmo Ministro quando do julgamento do MS nº 24.781-9/DF, no qual foi defendida a tese de que tal contagem teria início a partir da chegada do processo ao TCU.

Esse marco temporal faz toda diferença para efeito de demarcar a incidência ou não do contraditório e da ampla defesa, mesmo nas concessões iniciais, “para que seja preservada a segurança jurídica das relações”, nas palavras do eminente Ministro Gilmar Mendes.

A esse respeito, Vale (2012) se pronuncia de forma bastante salutar:

Têm-se, portanto, reaberta a discussão no que toca, se não à garantia em si da defesa em situações onde se possa ter claramente caracterizada uma implicação com a segurança jurídica, pelo menos no que se refere a qual seja moldura fática que permita essa afirmação das implicações com um status de confiança merecedora de proteção parte do servidor alcançado pela decisão reprobatória. Ao que tudo indica, está a prevalecer a conclusão no sentido de que os cinco anos contem-se da chegada do processo no Tribunal de Contas – esse foi o conteúdo em si das conclusões firmadas no MS nº 25.116, embora isso não esteja fielmente traduzido na ementa do julgamento; e essa foi a afirmação no MS nº 24.781. Não obstante isso, o ressurgir do tema, em recurso extraordinário dotado de repercussão geral, no qual se veicula uma proposta de conclusão distinta, está a evidenciar a necessidade nova pronúncia do Plenário, como reclamado pelo Min. Marco Aurélio no RE com Repercussão Geral nº 636.553.

O “aprendizado” pela Corte, a que se referia o Min. Gilmar Mendes, parece não se ter completado, especialmente tendo em conta as repercussões possíveis na vida dos interessados, mas também no desenvolvimento regular de suas atribuições por parte de uma instituição de controle do poder, que deve ser prestigiada no seu mister, num ambiente que lhe permita fixar suas próprias prioridades de atuação no vasto universo de análise do poder que lhe incumbe examinar. (VALE, 2012, p. 70).

Portanto, uma vez mais o STF relativizou a força cogente da Súmula Vinculante nº 3, segundo a qual não haveria a incidência do contraditório e da ampla defesa na apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, mas, no mérito, não reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, que será submetida a posterior julgamento.

Compulsando o sítio eletrônico do STF, a fim de verificar se já houve o desfecho do RE nº 636.553/RS, notou-se a existência do Parecer nº 8569 – RJMB, datado de 25 de março de 2013, no qual a Procuradoria-Geral da República defendeu que o ato de aposentadoria não é complexo, mas sim composto, e que ultrapassado o prazo de cinco anos para a apreciação, pelo TCU, da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, contado a partir da concessão administrativa, devem ser oferecidos aos interessados o contraditório e a ampla defesa. Transcreve-se a seguir excerto da ementa desse opinativo:

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. APOSENTADORIA. APRECIÇÃO DE LEGALIDADE E REGISTRO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ATO ADMINISTRATIVO COMPOSTO. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99: APLICAÇÃO DOS EFEITOS DA DECADÊNCIA A CONTAR DA PUBLICAÇÃO DO ATO CONCESSIVO. EFEITO ATÍPICO PRELIMINAR OU PRODRÔMICO DO ATO DE APOSENTADORIA QUE IMPÕE A MANUTENÇÃO DOS SEUS EFEITOS QUANDO PRESENTES A BOA-FÉ, O LONGO TRANSCURSO DE TEMPO E A CONFIANÇA DO CIDADÃO NOS ATOS DO PODER PÚBLICO COMO PROJEÇÃO ÉTICOJURÍDICA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. DECURSO DE MAIS DE CINCO ANOS DESDE O ATO CONCESSIVO: GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.** (BRASIL, 2013a).

Caso essa tese se sagre vencedora, a Súmula Vinculante nº 3 será fortemente atingida, com uma possível revisão dos seus termos, ou até mesmo o seu cancelamento.

#### 4.1.4 A Reclamação nº 15.405/RS

Decisão proferida no ano de 2015 na Reclamação nº 15.405/RS, pela Primeira Turma do STF, permite inferir que na atual composição do Tribunal ao menos metade, representada pela aludida turma, inclina-se a manter a relativização da parte

final da Súmula Vinculante nº 3, para aplicação o prazo de cinco anos, como marco para a obrigatoriedade do direito de defesa, contados da data da entrada do processo no Tribunal de Contas.

Na ação, a União questionava decisão da 5ª Vara Federal de Porto Alegre (RS) que desconstituiu acórdão do Tribunal de Contas da União contrário à concessão de aposentadoria. A autora da ação na Justiça Federal gaúcha alegava ausência do direito de defesa em seu processo de registro de aposentadoria no TCU.

Perante o STF, a União considerava ser cabível a reclamação por contrariedade à autoridade da Corte e à eficácia da Súmula Vinculante nº 3. Defendia a tese de que o Plenário do Supremo relativizou a parte final do verbete, na medida em que teria assentado a necessidade de respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa na apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão somente nos casos em que ultrapassados cinco anos da autuação do respectivo processo administrativo no TCU, o que não teria ocorrido no presente caso.

Por unanimidade de votos, a turma julgou procedente a reclamação, conforme ementa reproduzida a seguir:

**Constitucional e Administrativo. Reclamação constitucional. Ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão. Controle de legalidade pelo TCU. Direito ao contraditório e à ampla defesa. Súmula Vinculante nº 3. Artigo 103-A, § 3º, da CF/88. Reclamação procedente.**

1. Há prescindibilidade do contraditório e da ampla defesa nos processos de análise de legalidade do ato de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, ressalvados os casos em que ultrapassado o prazo de 5 (cinco) anos de ingresso do processo no TCU ou 10 (dez) anos da concessão do benefício.
2. Jurisprudência reiterada do STF que indica a mitigação da parte final da Súmula Vinculante nº 3 tão somente para garantir, em casos específicos, o respeito ao cânone do *due process of law*.
3. É indevida a aplicação de entendimento reiterado do STF acerca do contraditório e da ampla defesa perante o TCU para negar a imprescindibilidade do registro pela Corte de Contas para o aperfeiçoamento do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão
4. Reclamação julgada procedente para cassar a decisão reclamada e as decisões posteriores, devendo a autoridade reclamada proceder a novo julgamento, observadas as ponderações do presente julgado. (BRASIL, 2015a, grifo do autor).

Nesse julgado prevaleceu a tese de que o que teria sido fixado alhures no Plenário do Supremo Tribunal Federal foi que esse direito de defesa só seria dado

nos casos em que ultrapassado o prazo de cinco anos de ingresso do processo no TCU, na linha da jurisprudência da Corte.

Assim, percebe-se que houve uma reafirmação do reconhecimento do alcance do princípio do contraditório nos processos judicial e, o mais importante, a devida e necessária extensão ao processo administrativo, conferindo-se maior efetividade ao art. 5º, LV, da Constituição Federal, consentânea com o Estado Democrático de Direito.

Cumprido frisar que essa garantia constitucional, no que se refere aos atos sujeitos a registro, tem por objetivo principal não a defesa compreendida no sentido negativo, ou seja, como oposição ou resistência à ação do outro, mas a “influência” entendida como direito ou possibilidade de incidir ativamente sobre o êxito da decisão que venha a ser proferida, aproveitando-se, para tanto, da linha de pensamento advogada por Trocker (1974, p. 371).

## **4.2 Súmula Vinculante nº 3 no âmbito do TCDF**

### **4.2.1 Aplicação**

A Decisão Normativa-TCDF nº 3/11 (Brasil, 2011c), disciplina a audiência de interessados nos processos em curso no Tribunal de Contas do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

Compulsando o voto condutor dessa deliberação, verifica-se que a mesma levou em consideração o entendimento do STF manifesto no Mandado de Segurança nº 24.781-9/DF, de assegurar o direito de defesa, quando se tratar de ato sujeito a registro, se passados mais de cinco anos do recebimento dos autos no Tribunal de Contas. Assim, pode-se dizer que no âmbito da Corte de Contas distrital essa decisão normatiza o direito de defesa, precisamente, no tocante aos atos sujeitos a registro, comunicando-se, pois, com o objeto do presente estudo.

Com efeito, a referida decisão normativa traz disposição no sentido de oportunizar, preliminarmente, ao interessado o exercício do contraditório e da ampla



defesa, desde que, no momento da apreciação, para fim de registro, da legalidade da concessão de aposentadoria, pensão e reforma, e respectiva revisão que altere o fundamento legal, verifique-se que o correspondente ato, físico ou eletrônico, tenha sido recebido pelo Tribunal há mais de cinco anos da data da constatação da irregularidade, cuja correção afete-lhe os interesses.

Naturalmente, em regra não haveria necessidade de tal regulamentação se for levado em conta o fato de que o enunciado da Súmula Vinculante nº 3 é de observância obrigatória pelos órgãos do Poder Judiciário e da administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (CRFB, art. 103-A, “caput”). (BRASIL, 1988).

Todavia, a nosso ver, em razão de o próprio STF ter relativizado a aplicação dos termos da Súmula Vinculante nº 3, a regulamentação de sua aplicação no âmbito do TCDF serviu para fazer um apanhado do entendimento então firmado pelo Supremo e, assim, tornar claro o alcance da mesma. Clareza que é importante não apenas para o TCDF, na condição de órgão de controle externo, mas também para os jurisdicionados, trazendo-lhes segurança jurídica quanto à atuação da Corte.

Na prática, o TCDF vem oportunizando o exercício do contraditório e da ampla defesa mesmo nas hipóteses em que não seria obrigatório fazê-lo em consonância com a regulamentação levada a efeito pela Decisão Normativa-TCDF nº 3/11, que apenas reproduziu, como já dissemos, os termos da Súmula Vinculante nº 3 com a interpretação que lhe conferiu o STF no MS nº 24.781-9/DF.

Outra peculiaridade verificada no âmbito do TCDF, no que concerne à aplicação da Súmula Vinculante nº 3, diz respeito a duas possibilidades de alcance da indigitada súmula, a saber: na apreciação da legalidade de atos sujeitos a registro, sob o ponto de vista do ato concessório em si, e na apreciação de eventual alteração de parcelas pecuniárias que compõem o ato a ser registrado.

Tratemos dessa particularidade.

#### 4.2.1.1 Apreciação da legalidade de atos sujeitos a registro

Como se sabe, o art. 71, inciso III, da Constituição Federal determina que sejam registrados os atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, bem como as eventuais alterações procedidas no fundamento legal do ato inicial.

Atualmente, prevalece o entendimento de que o direito à inatividade e o direito aos proventos são interdependentes: um não sobrevive sem o outro, porquanto não seria possível haver inativação ou pensão sem proventos, nem proventos sem inativação ou pensão. Ilustrativamente, no Acórdão nº 82/04 – Segunda Câmara (Processo TC nº 003.436/01-7), o TCU reafirmou o seu entendimento nessa linha. Por oportuno, cabe transcrever excertos do Voto condutor do referido acórdão:

[...]

13. Assim, entendo que, no caso das aposentadorias e reformas, o fundamento legal do ato concessório reflete mais do que o simples direito de o servidor passar à inatividade, quando preenchidos determinados requisitos estabelecidos em lei; na verdade, o fundamento legal espelha o direito do servidor de receber proventos sem que haja a respectiva contraprestação laboral contemporânea, desde que cumpridas as exigências legais para tanto.

14. Tenho, então, como indissociáveis o direito à inatividade e o direito aos proventos, posto que esses dois direitos são simultaneamente incorporados ao patrimônio jurídico do servidor inativo. Tal noção é bem expressa nas palavras de Marcello Caetano, que conceitua a aposentadoria, conforme se segue:

‘Chama-se aposentação (ou reforma, para os militares) ao ato pelo qual o funcionário é dispensado definitivamente do exercício de funções públicas mediante a atribuição de uma pensão vitalícia cuja importância é proporcional ao número de anos de serviço prestado ou correspondente a sacrifícios extraordinários feitos pelo interesse geral.’ (BRASIL, 2004d).

Não obstante isso, a jurisprudência do TCDF se firmou no sentido de que os proventos estão dissociados da legalidade dos atos sujeitos a registro. Isso significa dizer que o fundamento legal do ato concessório se vincula a um único direito, ou seja, o direito de passar à inatividade ou de receber a pensão.

Nessa perspectiva, quaisquer parcelas ou vantagens de caráter individual constituir-se-iam em direitos acessórios balizadores do cálculo dos proventos ou das pensões, e a competência do TCDF seria exercida em duas frentes: o registro do direito principal e a fiscalização dos direitos acessórios como atos geradores de despesa.

Portanto, tratando neste tópico especificamente do registro do direito principal, cabe frisar que no TCDF o prazo decadencial de cinco anos do recebimento

do ato pela Corte não tem servido, em regra, como marco temporal para demarcar a necessidade ou não do direito de defesa em tais atos.

É que, em havendo a impugnação do ato, a Corte tem oportunizado aos interessados o direito a ter voz nos autos, abrindo-lhes o contraditório e a ampla defesa. Ressalte-se que, embora sejam aplicáveis aos processos de competência do TCDF os preceitos da Lei nº 9.784/99, por força da Lei nº 2.834/01, que a recepcionou, prevalece o entendimento de que a alegação da decadência prevista na referida Lei nº 9.784/99 é inaplicável quanto a obstar o exercício do controle externo nos atos sujeitos a registro, antes de conferida a chancela de legalidade (v.g. Processo nº 497/02, Decisão nº 1.675/03). (BRASIL, 2003).

O oferecimento do contraditório e da ampla defesa, inaugurando nos autos a bilateralidade de argumentos, mesmo naqueles casos em que não haveria a sua obrigatoriedade, se considerada estritamente a Súmula Vinculante nº 3 com a interpretação que lhe deu o STF, e bem assim a Decisão Normativa-TCDF nº 3/11, aponta na direção de que o Tribunal tem erigido o direito de defesa consagrado constitucionalmente como um bem jurídico maior, a ser franqueado a todos aqueles que possam ser afetados por deliberação da Corte, no caso concreto. (BRASIL, 2011c).

Para uma melhor compreensão do que se vem de destacar, traz-se à colação a aposentadoria de Policial Civil ocorrida há menos de cinco anos, tratada no Processo nº 6.230/16, de relato do Conselheiro Paiva Martins.

Naquela assentada, diante da possibilidade de o Tribunal considerar ilegal referida inativação, com recusa de registro, foi oportunizado ao interessado o direito de defesa, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, não obstante o conteúdo da Súmula Vinculante nº 3, que não tornaria, neste caso, a oitiva obrigatória, em acolhimento a proposta do membro do Ministério Público de Contas (MPC/DF) que atuou naquele feito, Dr. Marcos Felipe Pinheiro Lima, na linha do que vem sendo reiteradamente deliberado pelo Plenário (e.g. Decisão nº 939/14, Rel. Cons. Renato Rainha, DODF de 17/3/14 e Decisão nº 4.850/13, Rel.<sup>a</sup> Cons.<sup>a</sup> Anilcélia Machado, DODF de 10/10/13). (BRASIL, 2013c).

Desse modo, foi prolatada a Decisão nº 1.478/16, nos termos adiante reproduzidos:

O Tribunal decidiu: 1) por unanimidade, de acordo com o voto do Relator: **I – determinar, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o retorno dos autos à Polícia Civil do Distrito Federal para que, no prazo de 30 (trinta) dias, notifique o Senhor CLAUDIO SEVERIANO RAMOS para, querendo, apresentar razões de justificativa ante a possibilidade deste Tribunal considerar ilegal, com recusa de registro, a aposentadoria em exame;** II – autorizar: a) o envio de cópia da Informação nº 03041431/16 - DIAPES (e-doc E480F4DF-e), do Parecer Ministerial nº 207/16-MF (e-doc 94E32A68-e) e do relatório/voto do Relator à jurisdicionada e ao interessado, a fim de possibilitar o atendimento ao inciso I; b) o retorno dos autos à Sefipe, para a adoção das providências cabíveis; 2) por maioria, acolhendo voto do Conselheiro MÁRCIO MICHEL, autorizar o interessado que, se for de seu interesse, retorne, de imediato, à atividade. Parcialmente vencido o Relator, que manteve o seu voto. (BRASIL, 2016, **grifo nosso**).

Ora, tratando-se de concessão inicial de aposentadoria deferida há menos de cinco anos, cujo ingresso no TCDF, naturalmente, ocorrera há menos tempo ainda, não seria hipótese de contraditório e ampla defesa obrigatório, pelo o que se deflui da Súmula Vinculante nº 3 (com a interpretação que lhe deu o STF), combinada com a Decisão Normativa-TCDF nº 3/11, até porque pela teoria do ato complexo não se teria sequer um ato perfectibilizado apto a ser impugnado.

Contudo, aqui e em outros processos onde se tem percebido igual linha de encaminhamento, depreende-se que o oferecimento do direito de defesa se dá em função de uma norma de densidade maior, a saber, o art. 5º, LV, da Constituição Federal, e não necessariamente em face do comando da Súmula Vinculante nº 3, pois, como bem asseriu o douto Procurador de Contas, a súmula não comportaria o contraditório e a ampla defesa em tal situação de análise inicial de aposentadoria, deferida há menos de cinco anos, como sendo obrigatórios.

Daí por que a utilização da Súmula Vinculante nº 3 não tem sido a regra no TCDF, fundamentando-se o direito de defesa diretamente nos princípios constitucionais. Oportunamente, será analisada a implicação do oferecimento do direito de defesa diretamente da Constituição, em detrimento do enunciado sumular.

#### 4.2.1.2 Apreciação de eventual alteração de parcelas pecuniárias que compõem o ato a ser registrado

O entendimento de que os proventos estão dissociados da legalidade dos atos sujeitos a registro pode trazer alguns reflexos no campo do direito de defesa.

Com efeito, considerando que no TCDF a teoria do ato complexo não é levada a efeito em relação à aferição da legalidade das parcelas componentes dos proventos de aposentadoria, reforma ou pensão, conseqüentemente, nestes casos, o prazo decadencial de cinco anos é contado não do registro da concessão como o seria no caso de uma aposentadoria, por exemplo, mas do ato administrativo que deferiu a vantagem pecuniária.

Na prática, embora o direito de defesa seja oferecido em todos os casos que cuidem de atos sujeitos a registro (como a possibilidade de uma aposentadoria ser considerada ilegal, por insuficiência temporal) e de vantagens pecuniárias em geral (como a incorporação de função comissionada), poderá conduzir a resultado diverso pelo simples fato da dissociação. É que, se por um lado, o ato sujeito a registro será passível de decadência somente após o registro pelo Tribunal, por outro, as parcelas financeiras estarão sujeitas à decadência a partir da data em que foram deferidas.

Em suma, a Corte entende que lhe continua inaplicável o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, recepcionada pela Lei local nº 2.834/01, em relação a ato complexo (aposentadoria, reforma ou pensão), antes do seu julgamento. Todavia, em relação a atos em geral, concedidos pelas jurisdicionadas, que importem no deferimento de vantagens financeiras aos interessados, ficam sujeitos à decadência desde o momento em que foram editados pelas jurisdicionadas. (BRASIL, 1999).

Uma leitura atenta dos julgados do Tribunal permite concluir que essa iterativa jurisprudência parece ter começado a se formar nos idos de 2007 para 2008, sendo um dos casos mais representativos o Processo nº 15/97, por ocasião da apreciação de Pedidos de Reexame pelos Conselheiros Manoel de Andrade e Jorge Caetano, em momentos diferentes. A propósito, transcreve-se excerto do voto do Conselheiro Jorge Caetano proferido no aludido processo:

No caso em apreciação, verifica-se que este Tribunal já exerceu sua competência constitucional em relação ao ato de inatividade da servidora, que foi apreciado e considerado legal para fins de registro pela Decisão nº 248/2000, adotada na Sessão Ordinária do dia 08.02.2000, e, portanto, aperfeiçoado desde aquela data.

A correção determinada pelo Tribunal foi em relação ao cálculo das parcelas de “quintos”, transformadas em parcelas de “décimos”. Os atos concessórios dessas vantagens, que foram incorporadas aos proventos por se constituírem

em vantagem pessoal, são, evidentemente, anteriores ao ato de inatividade, e não se constituem em atos complexos.

Assim, a meu ver, a situação em exame amolda-se, também, ao segundo precedente do STF mencionado pelo Relator que me antecedeu, Agravo de Instrumento 595723, vez que a Suprema Corte entendeu ser aplicável a decadência prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/99 a ato administrativo que atribuiu gratificação a servidor público.

Os demais julgados do Pretório Excelso indicados pela recorrente referem-se à não aplicação do art. 54 da Lei nº 9.784/99 a atos de aposentadoria, reforma ou pensão ainda não aperfeiçoados com o registro pelo Tribunal de Contas da União.

Penso, portanto, que os precedentes do Supremo Tribunal Federal citados apontam no sentido de que não se conta o prazo decadencial, enquanto o ato complexo de aposentadoria, reforma ou pensão não se aperfeiçoa pela decisão da Corte de Contas que julgue sua legalidade para fins de registro, o que não significa que todos os atos administrativos que envolvam efeitos favoráveis para os destinatários, ainda que de natureza financeira, fiquem afastados dos efeitos da decadência. (BRASIL, 2008).

Noutra ocasião, também em sede de Pedido de Reexame, interposto nos autos do Processo nº 4.284/06, o recorrente se insurgiu contra deliberação do TCDF que determinara a correção de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), alegando que no caso estaria presente a decadência, pois deferida há mais de dez anos. Na oportunidade, o relator recursal, Conselheiro Manoel de Andrade propôs, no que foi acompanhado à unanimidade, o provimento recursal.

No ponto, cabe destacar que um dos pressupostos utilizados pelo eminente Conselheiro, reafirmando jurisprudência da Corte de Contas distrital, dizia respeito ao fato de se tratar de vantagem pessoal concedida antes da aposentação e que, portanto, não compunha o ato complexo, consoante excerto colacionado a seguir:

A correção determinada pelo Tribunal foi em relação ao cálculo da parcela "VPNI - Incorporação Adm. Indireta". O ato concessório dessa vantagem, que foi incorporada aos proventos por se constituir em vantagem pessoal, é, evidentemente, anterior ao ato de inatividade, e não se constitui em ato complexo. Assim, a matéria aqui debatida não diz respeito à verificação da decadência de ato sujeito a registro em si, ainda não apreciado pelo Tribunal. Antes, refere-se a vantagem financeira concedida há mais de 10 anos ao recorrente, o que demanda a devida avaliação pelos nobres pares. (BRASIL, 2013b).

Portanto, nestes casos em que se discute vantagem financeira, como forma de preservar a segurança jurídica das relações jurídicas que foram estabelecidas ao longo do tempo, com mais razão o TCDF observa os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

No Processo nº 14.650/09, Relatora a Conselheira Anilcéia Machado, tem-se um outro caso ilustrativo da participação do interessado previamente à adoção de

qualquer medida constritiva de direito, cuja deliberação (Decisão nº 3.023/11) foi prolatada nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – considerar parcialmente cumprida a Decisão nº 1.947/10 (fl.24); II - determinar o envio dos autos apensos à Secretaria de Estado de Educação, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, **seja procedida a revisão da incorporação da parcela TIDEM aos proventos do servidor**, consoante o art. 21, inciso VII e § 6º, III, da Lei nº 4.075/07, conforme Decisão nº 6.412/10, item III-e, (Processo nº 8.952/09 – Auditoria de Regularidade), **condicionada à prévia comunicação da possível redução dos valores pagos para o mesmo se manifestar, caso queira, observando não poder ser considerado, para incorporação da vantagem, o período em que o servidor acumulou o cargo de Analista de Administração Pública da SES [...]. (BRASIL, 2011b, grifo nosso).**

Cuidava-se da concessão inicial de aposentadoria a servidor ocupante do cargo de Professor da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SE/DF). A aposentadoria fora concedida havia menos de cinco anos e o processo ingressara no TCDF, igualmente, há menos de cinco anos.

Constatou-se que o interessado não fazia jus à percepção de gratificação de dedicação exclusiva, por exercer, quando na atividade, cargo efetivo na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF). A rigor, em consonância com o entendimento do STF não haveria que se cogitar do direito de defesa; ressalte-se, porém, conforme já dito, no TCDF prevalece o entendimento de que os proventos estão dissociados da legalidade, a justificar com mais razão, neste caso, o contraditório e a ampla defesa diretamente no art. 5º, LV, da Constituição, e não na Súmula Vinculante nº 3.

Por isso, diante da necessidade de revisão da incorporação da vantagem pecuniária em questão, com possível redução dos valores pagos, foi oportunizado ao interessado o direito de se manifestar previamente.

Dessume-se, pois, que o Tribunal entende que os bens jurídicos envolvidos são absolutamente relevantes, o que legitimaria a atuação concreta e direta dos interessados a partir do momento em que configurada a possibilidade de que os interessados sejam atingidos pela decisão a ser adotada, de sorte a poderem apresentar no prazo legal a competente defesa.

Essa linha de entendimento aponta na direção de que é possível a aderência ao papel de controle externo sem que seja necessário abrir mão de garantias e direitos fundamentais por parte dos interessados, visto que a atuação

tempestiva do interessado perante a Administração, trazendo elementos de convicção quanto ao direito alegado, especialmente quando revestidos de natureza alimentar, permitiria ao próprio órgão de controle aplicar o melhor direito e, obviamente, evitar decisões descabidas, por incidirem no plano material apenas quando restasse esclarecida a situação fática.

No caso em que o contraditório e a ampla defesa são oferecidos em face de uma vantagem pecuniária, questionada na apreciação inicial de um ato sujeito a registro, não se busca legitimar eventual afronta ao princípio da proteção ao erário. Muito pelo contrário. Quer-se crer que o Tribunal tem trilhado por esse caminho com o fito de que assim como o Estado não pode tutelar concessões que firam o direito pertinente à regulação da matéria, não pode, por presunção, impor à parte mais fraca na relação que abra mão de benefício de caráter alimentar, especialmente quando pairam dúvidas quanto ao mérito da “*quaestio*”.

Negar o direito de participação por motivo do caráter exaustivo da fiscalização, ou então do fato de a relação se dar diretamente entre o Tribunal de Contas e o órgão ou entidade, pode levar, a nosso ver, a um distanciamento dos fundamentos regentes da legitimidade do processo e da atividade administrativa, porquanto, ainda que admissível a alegação de que, em tese, possa haver um choque dos princípios da ampla defesa e do contraditório com o da eficiência, não se mostra razoável, no arcabouço jurídico atual, que aqueles cedam espaço a este, sob o risco de se colocar em xeque o equilíbrio e a harmonia com os demais princípios informativos do processo administrativo.

Em tal caso se poderia cogitar, ao menos, de que o direito de defesa fosse oferecido diretamente pelo órgão ou entidade, cuja regularidade seria objeto de apreciação pela Corte em futura fiscalização “*in loco*”.

Em todo caso, vale frisar que no MS nº 24.927-7/RO, Relator o Ministro Cezar Peluso, consta da ementa do julgado que se entendeu que a impetrante tinha o direito líquido e certo de ser ouvida, no procedimento administrativo, por força dos princípios do contraditório e da ampla defesa, antes de a autoridade decidir ou não sobre a legalidade ou não da pensão percebida. (BRASIL, 2005b).

Todavia, a referida ementa não retrata fielmente o que foi decidido naquela oportunidade, visto que os demais ministros acompanharam o Relator por razões



diversas, particularmente porque o TCU, ao afirmar que a impetrante teria agido de má-fé, imputou-lhe uma acusação de conduta ilícita e essa acusação somente poderia ser fundamento para uma decisão do TCU se tivesse sido previamente submetida ao contraditório.

Ademais, no MS nº 24.268-0/MG, o STF decidiu que o contraditório é necessário apenas quando o TCU revê, de ofício, decisão anterior que havia registrado o ato de aposentadoria ou pensão. Contudo, nesse mesmo julgado o STF reafirmou que não se exige contraditório quando o TCU aprecia o ato inicial de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão. (BRASIL, 2004b).

#### 4.2.1.2.1 Verificação posterior da regularidade das parcelas pecuniárias

No ano de 2007, o TCDF prolatou a Decisão nº 77/07, adotada no Processo nº 24.185/07, que autorizou a análise simplificada das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, inclusive revisões dos respectivos proventos e benefícios, possibilitando que a regularidade das parcelas dos abonos provisórios e títulos de pensão fosse objeto de fiscalização posterior pela Corte, como forma de diminuir os estoques de processos e de permitir análise eficaz e tempestiva. (BRASIL, 2007d).

Em face disso, quando dos registros das concessões, o Tribunal dá a conhecer ao órgão/entidade jurisdicionado que a regularidade das parcelas do abono provisório/título de pensão será verificada posteriormente, na forma delineada na referida Decisão nº 77/07. Para o cumprimento desse mister, anualmente é aprovada no Plano Geral de Ação (PGA), para o exercício subsequente, a realização de auditorias na área de pessoal em determinados órgãos e/ou entidades.

Observa-se que esse procedimento simplificado da Decisão nº 77/07 trouxe uma maior otimização para os trabalhos da Corte, permitindo baixar consideravelmente os estoques de processos da área de pessoal.

Por outro lado, um dado preocupante diz respeito ao fato de que na hipótese de um determinado servidor estar recebendo indevidamente determinada rubrica poderá haver maior dificuldade para a sua correção posterior, caso transcorrido muito tempo desde a sua concessão e a parte interessada alegue em sua

defesa, por exemplo, a tese de decadência, pois será necessária uma análise mais detida e demorada, com a devida fluência de prazos recursais.

Sobre esse último aspecto, veja que na vida funcional de um servidor pode ocorrer de lhe ser paga na atividade determinada rubrica durante muitos anos, incorporável para a aposentadoria, cuja irregularidade na percepção venha a ser percebida somente após transcorridos muitos anos, quiçá no momento da apreciação da inativação pelo Tribunal de Contas.

Em se concebendo que a parte financeira, de natureza acessória, não compõe o ato principal (aposentadoria, reforma ou pensão), torna-se necessário um cuidado maior na fiscalização da folha de pagamento pelo Tribunal de Contas e na sua operacionalização pelos órgãos/entidades jurisdicionados.

Para se ter uma ideia, há estudos do Governo do Distrito Federal objetivando a substituição do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (Sigrh), atual sistema de pagamento de pessoal, por outro mais moderno, que possibilite a automatização de métodos e sistemas, com economia mensal estimada em mais de R\$ 30 milhões, conforme tratado no Processo-TCDF nº 34.798/13. Possivelmente, dentre os fatos que ensejariam essa economia estaria o fato de o novo sistema conseguir rodar um mecanismo de crítica que evite, por exemplo, lançamento indevido de rubrica para servidores de determinada carreira e pagamento em duplicidade.

Em tempos de crise, uma economia dessa magnitude apenas com a substituição do sistema de pagamento de pessoal seria excelente. O que se pensar então de uma atuação mais proativa dos órgãos/entidades ao concederem vantagens aos seus servidores, zelando para que ocorram nos estritos termos da legislação de regência? Decerto, além da economia haveria menor ocorrência de alegações de decadência do direito de a Administração impugnar a vantagem pecuniária.

De toda forma, se formos pensar em termos de eventuais prejuízos que a não verificação da regularidade das parcelas no momento do registro da concessão traz consigo, veremos que o TCDF se acercou de algumas medidas para que a necessidade de correção seja mínima.

Com efeito, a implementação da sistemática autorizada pela Decisão nº 77/07 foi seguida de outras medidas, dentre as quais a atribuição de competência

permanente à então 4ª ICE, atual Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefipe), para a realização de auditorias em folhas de pagamento, abrangendo servidores ativos e inativos e pensionistas, e bem assim para a implementação do módulo de concessões do Sistema de Registro de Admissões e Concessões (Sirac).

Houve ainda recomendação a todos os órgãos responsáveis pelo processamento e controle de concessões de aposentadorias, reformas e pensões no sentido de adotarem efetivas medidas para garantir eficiência às unidades administrativas encarregadas da fase preparatória das concessões e do controle interno, envolvendo a qualificação da força de trabalho e melhoria dos equipamentos, sem prejuízo de outras providências modernizadoras.

Isso em razão das inúmeras anormalidades constatadas nas concessões, acarretando pagamentos indevidos que, em função da elevada quantidade e do tempo transcorrido, alcançavam soma expressiva de recursos públicos transferidos, de forma ilegal, para inativos ou pensionistas ou retidos indevidamente pela Administração, causando prejuízo, no primeiro caso, para o erário e, no segundo, para os beneficiários.

Atualmente, o Sirac-Concessões tem contribuído sensivelmente para mitigar os riscos de parcelas dos proventos erradas, pois o sistema possui alguns mecanismos de crítica que indicam as impropriedades relevantes já no momento do lançamento da informação.

Em função disso, é possível o cenário atual em que, na análise de sua alçada, a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) se atém ao mérito da concessão, ficando a verificação da regularidade das parcelas que integram o abono provisório para futura auditoria, em conformidade com as Decisões nºs 1.258/14 e 6.284/14, adotadas no Processo nº 157/14. Essa análise simplificada tem por fundamento a Decisão nº 6.003/15 (Processo nº 34.894/15), voltada à implementação de ação estratégica para a redução do estoque existente no Controle Interno, dos atos cadastrados no Sirac (módulo concessões), no sentido de que haja análise simplificada dos atos de menor complexidade, a serem selecionados por meio de trilhas de auditoria criadas pela Sefipe. (BRASIL, 2014a, 2014b, 2015b).

Inobstante isso, cabe ter presente que, mesmo sendo uma situação pontual, a análise simplificada tanto pelo TCDF quanto pelo Controle Interno pode vir

a enfraquecer os mecanismos de mitigação de irregularidades nos proventos, cuja regularidade seja objeto de verificação posterior, sendo imperioso, caso mantida essa sistemática, constante aperfeiçoamento do Sirac e do cruzamento de bancos de dados afetos à área de pessoal, e bem assim, quiçá, dos procedimentos afetos à instrução do processo físico pelos jurisdicionados, com vistas a mitigar os riscos de controle, os quais podem vir a repercutir na esfera do direito de defesa, numa eventual impugnação de rubrica analisada a destempo.

#### 4.2.1.3 Determinação de correção diretamente

Não resta dúvida de que o oferecimento do direito de defesa de uma forma mais ampla pode retardar a adoção de medida corretiva e revelar, na hipótese de patente irregularidade, que o interessado nada acrescentará ao convencimento do julgador.

Por exemplo, imaginemos a situação em que o interessado contou em dobro para aposentadoria os períodos de licenças-prêmio adquiridas até 15/12/98 e converteu em pecúnia esses mesmos períodos. Os trâmites processuais são relativamente rápidos e o feito chega brevemente ao TCDF e prontamente é apreciado pelo Conselheiro-Relator.

Claramente, o ordenamento jurídico não agasalharia esse aproveitamento duplo, de modo que a correção, no caso, a devolução dos valores percebidos indevidamente a título de pecúnia, poderia ser determinada diretamente porque a defesa nada acrescentaria que pudesse afastar a necessidade de reposição ao erário.

Partindo dessa premissa, nos casos em que cobrado o aproveitamento duplo dos mesmos períodos de licença-prêmio (aposentadoria e pecúnia), o TCDF tem determinado diretamente a reposição ao erário, sem oferecimento do contraditório e da ampla defesa, a exemplo do ocorrido no Processo nº 916/13, de relato da Conselheira Anilcéia Machado.

No caso, verificou-se que as licenças-prêmio não gozadas não constavam do demonstrativo de tempo de serviço, indicando um possível cômputo para a percepção do abono de permanência e posterior conversão em pecúnia.

Tendo em conta que a possibilidade de conversão em pecúnia consiste em que a licença-prêmio não tenha sido usufruída ou contada para quaisquer outros efeitos, nos termos das Decisões nºs 1.152/05 e 255/10, adotadas no Processo nº 3.296/04, reafirmou-se o entendimento da Corte, já pacificado, de que se confirmado o duplo aproveitamento o interessado deveria devolver ao erário os valores recebidos a título da referida conversão.

Assim, no referido Processo nº 916/13, a teor da Decisão nº 3.170/13, a colenda Corte determinou diligência ao Serviço de Limpeza Urbana do DF, reproduzida em excertos a seguir:

II - **determine ao Serviço de Limpeza Urbana do DF** que adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, na forma a seguir indicada, o que será objeto de verificação em futura auditoria:

[....]

b) **no caso de as licenças-prêmio terem sido consideradas para concessão de abono de permanência e, posteriormente, convertidas em pecúnia**, providenciar o levantamento dos valores recebidos em decorrência da referida conversão, para fim de **ressarcimento ao erário**; (BRASIL, 2013a, **grifo nosso**).

Em situações dessa natureza se tem, por assim dizer, ato puramente jurídico, envolvendo, simplesmente, a aplicação de normas objetivas, a exemplo do que ocorre, em geral, em processos de auditoria.

## **5 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Para a operacionalização da pesquisa, primeiramente foi selecionada a jurisprudência do STF e do TCDF, para uma avaliação geral do tema objeto de estudo. Na sequência, a par dessa visão geral, foram selecionadas as referências bibliográficas que serviriam para subsidiar o aprofundamento do estudo e selecionados dez processos da área de pessoal onde o direito de defesa foi oferecido após a edição da Súmula Vinculante nº 3.

Na oportunidade, buscou-se, ainda, a leitura detida de artigos científicos que trataram do tema, na medida em que, na verdade, não se buscou neste trabalho inovar, apenas averiguar a forma de aplicação da Súmula Vinculante nº 3 pelo TCDF.

A fim de avaliar se as premissas levantadas se justificariam ou não, a metodologia utilizada neste trabalho consistiu na elaboração de um texto dissertativo com pesquisa bibliográfica e abordagem qualitativa, recorrendo-se a fontes primárias e secundárias, tais como leis, livros, artigos científicos e decisões judiciais e de Tribunais de Contas.

### **5.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

No presente, trata-se de pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa. Por sua vez, os dados são preponderantemente secundários, originados sobretudo de documentos.

### **5.2 Caracterização da organização, setor ou área**

Instalado em 15 de setembro de 1960, na gestão do então presidente Juscelino Kubitschek, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, integrado por sete Conselheiros, tem sede na cidade de Brasília, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território do Distrito Federal, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 da Constituição Federal.

A Corte tem a missão de exercer o controle externo da administração dos recursos públicos do Distrito Federal, em auxílio à Câmara Legislativa do Distrito Federal, zelando pela legalidade, legitimidade, efetividade, eficácia, eficiência e economicidade na gestão desses recursos.

### **5.3 População e amostra**

Para o trabalho foi realizada pesquisa no sistema processual e-TCDF de modo a selecionar dez processos da área de onde o direito de defesa foi oferecido aos interessados após a edição da Súmula Vinculante nº 3.

Destes, constatou-se que boa parte fazia referência à Súmula Vinculante nº 3 notadamente nos anos iniciais da sua edição. Nos anos posteriores, em especial após a Decisão Normativa-TCDF nº 3/11, teve-se a impressão de que quando do oferecimento do contraditório e da ampla defesa não se fazia referência direta, em boa parte das vezes, ao enunciado sumular ou a essa decisão, fundamentando o direito de defesa nas garantias constitucionais insertas no art. 5º, LV. Decerto isso se deveu ao contraditório e à ampla defesa mais amplos que a Corte passou a entender necessários.

Após se constatar que o Tribunal considera os proventos dissociados da legalidade do ato principal a ser registrado, houve um ajuste nos processos então selecionados, de modo a contemplar primordialmente no estudo essa linha de entendimento.

### **5.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa**

Não houve propriamente a formação de um instrumento de pesquisa, mas sim a formação de um procedimento de pesquisa, detalhado no tópico a seguir.

## **5.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados**

A coleta de dados teve início com a separação da bibliografia base, acrescida das indicações do orientador.

Após, foi realizado o levantamento da jurisprudência acerca do tema, passando pela pesquisa diretamente no sistema processual e-TCDF, com a seleção da amostra de processos e posterior ajuste, consoante já detalhado no tópico “População e amostra”, culminando na análise dos dados coletados.

Ato seguinte, apresentou-se ao orientador um breve rascunho dos dados coletados e analisados, para prévia avaliação e ajustes julgados necessários, prosseguindo-se, então, no desenvolvimento da monografia.



## 6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 6.1 Resultados

Ao longo deste estudo, vimos que a edição da Súmula Vinculante nº 3 não foi capaz de encerrar a controvérsia em torno do modo como se deve oferecer o direito de defesa nos atos sujeitos a registro. Pelo contrário, pouco tempo depois de sua edição o próprio STF, que a editara, relativizou a sua aplicação. Mais ainda: em sede do RE nº 636.553/RS, a Corte Suprema houve por bem rediscutir os seus termos, seja para uma revisão, o que se revela mais provável, seja para o seu cancelamento mesmo, o que não se deu até o momento.

Percebeu-se, então, que ao longo dos anos, ou melhor, nos primeiros anos após a edição da súmula, o entendimento do STF oscilou no que se refere à forma como relativizou ou condicionou a sua aplicação, firmando-se, e é o entendimento prevalente até então, no sentido de que nos atos sujeitos a registro a incidência do contraditório e da ampla defesa são mandatórios quando passados mais de cinco anos da entrada do processo no Tribunal de Contas. Portanto, o marco para o oferecimento do direito de defesa não decorre de se tratar ou não de concessão inicial, mas se foi ultrapassado o prazo de cinco anos da entrada dos autos na Corte de Contas.

Entrou em discussão o fato de que os atos sujeitos a registro não seriam, em regra, perfectibilizados antes do seu registro, porquanto não estariam ainda totalmente formados, a considerar o entendimento majoritário de que se tratam de atos administrativos complexos. Essa constatação reforçou a tese inicial da Súmula Vinculante nº 3, que ao não prever o direito de defesa na fase de formação do ato (concessão inicial), justificar-se-ia precisamente porque não haveria o ato completo, perfeito e acabado com o exame e registro da Corte de Contas.

Contudo, a uma se percebeu que a flexibilização da Súmula Vinculante nº 3 pelo STF, a partir do MS nº 24.781-9/DF, enfraqueceu essa constatação, e a duas, percebeu-se que no TCDF o contraditório e a ampla defesa são oferecidos em todas as fases do processo, notadamente em razão do direito de defesa insculpido no art. 5º, LV, da Constituição, e não com espeque direto no enunciado sumular, muito

embora, é bom que se diga, exista a Decisão Normativa-TCDF nº 3/11, regulamentando a aplicação da Súmula Vinculante nº 3 no âmbito da Corte. Isso levaria a se pensar de alguma forma na corrente minoritária que advoga pela classificação dos atos sujeitos a registro na categoria de atos compostos.

Houve uma nítida mudança de paradigma na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sendo possível perceber uma evolução no reconhecimento do alcance do princípio do contraditório nos processos judicial e, o mais importante, a devida e necessária extensão ao processo administrativo, conferindo-se, por oportuno, efetividade e força normativa ao art. 5º, LV da Constituição Federal, consentânea com o Estado Democrático de Direito.

Essa garantia constitucional, no que se refere aos atos sujeitos a registro, tem por objetivo principal, a nosso ver, não a defesa compreendida no sentido negativo, ou seja, como oposição ou resistência à ação do outro, mas a “influência” entendida como direito ou possibilidade de incidir ativamente sobre o êxito da decisão que venha a ser proferida, em linha com o que advoga Trocker (1974).

Outro ponto de discussão, para a análise do exercício do direito de defesa no TCDF, foi que sua jurisprudência se firmou no sentido de dissociar os proventos da legalidade do ato principal sujeito a registro, de modo que o prazo decadencial, no caso dos proventos, é contado não da data de entrada do ato principal (aposentadoria, reforma ou pensão) no Tribunal, mas do deferimento da vantagem pelo órgão/entidade jurisdicionado. Por serem considerados atos em geral, não atrelados aos atos de natureza complexa que se sujeitam a registro, o TCDF considera que estão sujeitos à decadência desde o momento em que as respectivas vantagens são deferidas.

Com relação ao ato principal sujeito a registro, o entendimento do Tribunal, consubstanciado na Decisão nº 5.417/12 (Processo nº 905/11), é de considerar inaplicável o art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99 quanto a obstar o exercício do controle externo, começando a fluir o prazo decadencial somente após o respectivo registro, assegurando aos interessados o contraditório e a ampla defesa sempre que da deliberação a ser adotada puder resultar a impugnação da concessão, tratando-se ou não das hipóteses que de acordo com a Súmula Vinculante nº 3 (com a interpretação

que lhe o STF a partir do MS nº 24.781-9/DF) seria obrigatório o direito de defesa. (BRASIL, 2012).

## 6.2 Discussão

De tudo o que foi dito antes, inevitavelmente uma pergunta se apresenta, a saber: da forma como TCDF tem aplicado a Súmula Vinculante nº 3, pode-se cogitar de descumprimento do enunciado? Entende-se que não.

No nosso entender, descumprimento haveria se o TCDF não oferecesse o contraditório e ampla defesa, no mínimo, nas hipóteses tidas como necessárias pelo STF. Percebe-se que o TCDF vai além, possibilitando o direito de defesa, por assim dizer, de forma mais ampla.

O direito de defesa compõe o rol de direitos e garantias individuais do cidadão, podendo, conforme leciona Sarlet (2005), ser modificado, desde que tal mudança implique a ampliação de direitos, jamais para suprimir ou estabelecer condições não impostas pelo Constituinte Originário, em face do princípio da vedação ao retrocesso dos direitos e garantias individuais, “in verbis”:

[...] a eficácia do direito à segurança jurídica na condição de direito à proteção contra o retrocesso em matéria de direitos fundamentais, priorizando aquilo que a doutrina tem designado de princípio da vedação do retrocesso social, já que é na esfera dos direitos sociais (pela intensa e muitas vezes indispensável atuação do legislador infraconstitucional no que concerne à sua regulamentação e implementação) onde se concentra o maior número de problemas. (SARLET, 2005, p. 322).

O novo panorama jurídico ao qual os Tribunais de Contas estão jungidos, pós Constituição de 1988, aperfeiçoado com a EC nº 45/04, não nos permite conceber que a sua ação se dê sem aderência à garantia do devido processo legal, notadamente quando se tem, à evidência, situação com potencial considerável de trazer consigo prejuízo ao beneficiário do ato impugnado.

Ao prestigiar o devido processo legal, na forma do contraditório e da ampla defesa sempre que da decisão a ser adotada puder resultar prejuízo aos interessados, em sede de atos sujeitos a registro, o TCDF se volta ao parâmetro normativo maior que congrega esses princípios, qual seja, o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

Tanto é assim que, embora exista a Decisão Normativa-TCDF nº 3/11, regulamentando a aplicação da Súmula Vinculante nº 3 no âmbito da Corte, o Tribunal tem prestigiado o direito de defesa mais amplo, com assento constitucional, conforme visto ao longo do presente estudo.

Perceba que, inobstante a Decisão nº 5.417/12 (Processo nº 905/11) tenha considerado inaplicável o art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99 no que tange aos atos sujeitos a registro, enquanto não operado o registro, fato é que ao assegurar o contraditório e a ampla defesa nessa fase prévia ao registro, abre-se a oportunidade de o interessado fornecer elementos outros que afastem a própria desconstituição do ato.

Por exemplo, se o Tribunal houver dado a oportunidade de manifestação em face da possibilidade de ser considerada ilegal a aposentadoria, por insuficiência de requisito temporal, revela-se viável a apresentação de documentos que comprovem que o órgão jurisdicionado, por um lapso, deixou de computar todo o período averbado. Nesse simples exemplo se observa a importância de ouvir a parte contrária para se decidir bem e evitar injustiças.

Noutra vertente, poder-se-ia concluir que o oferecimento do contraditório e da ampla defesa a todos os processos de atos sujeitos a registro, sem exceção, pode vir a obstaculizar o exercício do controle externo pelo TCDF, especialmente nas hipóteses em que a defesa, ao final, mostrar-se improcedente, revelando nítido propósito de protelar a adoção de medida corretiva, quando nada acrescente ao convencimento do julgador.

Preocupado com essa situação, o Tribunal tem feito um recorte desse contraditório amplo, afastando a sua incidência quando se tratar de correção de patente ilegalidade, frontalmente rechaçada pelo ordenamento jurídico, envolvendo ato puramente jurídico, consistente apenas na aplicação de normas objetivas, a exemplo do que ocorre, em geral, em processos de auditoria. Assim, por exemplo, nos casos em que cobrado o aproveitamento duplo dos mesmos períodos de licença-prêmio (aposentadoria e pecúnia), a Corte tem determinado diretamente a reposição ao erário, sem oferecimento do contraditório e da ampla defesa.

Com relação à verificação a “*posteriori*” da regularidade das parcelas dos proventos, embora o ideal seja a verificação no momento do registro da

aposentadoria, até mesmo como forma de evitar uma possível disseminação da cultura de que talvez o Tribunal não identifique alguma irregularidade, a medida permitiu reduziu consideravelmente o estoque de processos da área de pessoal, sem que isso resultasse, necessariamente, em perda da qualidade.

Como visto, foram adotadas medidas visando mitigar os riscos de controle, para que a necessidade de correção posterior seja a exceção, não regra. Não que seriam agasalhadas pura e simplesmente concessões de vantagens indevidas pelo TCDF, mas que estas, com os mecanismos existentes, sequer serão deferidas na origem.

Esses mecanismos de controle possibilitam, a nosso ver, mitigar por arrastamento a insegurança jurídica oriunda da verificação posterior das parcelas pecuniárias, visto que o foco primordial passa a ser no controle mais incisivo na origem, desde o deferimento. Como consequência da diminuição dos estoques processuais, a atuação do Tribunal se torna mais célere e eficiente.

Vejamos ilustrativamente a situação de determinado indivíduo que se aposenta próximo da idade-limite de permanência no serviço público com integralidade e paridade pela regra de transição da Emenda Constitucional nº 47/05, para a qual é mandatório que o ingresso no serviço público tenha ocorrido até 15/12/98. (BRASIL, 2005d).

Suponhamos que, após decorridos vários anos, o TCDF, ao apreciar a concessão, concluisse pela ilegalidade da aposentação, pelo fato de o interessado ter ingressado no serviço público após 31/12/03, não fazendo jus, portanto, nem a essa regra de transição, nem à regra de transição da Emenda Constitucional nº 41/03.

A demora na apreciação da concessão, pensemos, por hipótese, que tenha decorrido do elevado estoque de processos a instruir na Corte. Como não seria mais possível o retorno à atividade e o tempo de inatividade só seria contado para nova concessão se fosse até 15/12/98, o interessado haveria de obter nova aposentadoria sem paridade e integralidade.

Aqui, percebam, o maior prejuízo para o interessado decorreria da demora em registrar o ato e não da posterior verificação da regularidade das parcelas dos proventos. A verificação posterior da regularidade dos proventos apenas terá o condão de atestar e, em sendo caso, ajustar, o respectivo cálculo, mas não o direito

em si à aposentadoria. Daí a importância, a nosso ver, de a nova sistemática de atuação do TCDF ter conseguido reduzir sensivelmente os estoques de processos da área de pessoal.

Cabe obter, em relação à verificação simplificada pela CGDF, que pode vir de alguma forma a enfraquecer os mecanismos de mitigação dos riscos de controle, vez que a maioria dos processos da área de pessoal são cadastrados no Sirac e o Controle Interno, por ter acesso aos autos físicos, teria condições mais adequadas de traduzir, na sua análise, a fidedignidade dos registros no sistema com os autos físicos.

## 7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Chegamos ao final do nosso estudo com algumas lições importantes, colhidas de constatações acerca do exercício do controle externo pelo TCDF à luz da Sumula Vinculante nº 3.

Uma constatação que desponta inicialmente é que o novo panorama jurídico ao qual os Tribunais de Contas estão jungidos, pós Constituição de 1988, aperfeiçoado com a EC nº 45/04, não nos permite conceber que a sua ação se dê sem aderência à garantia do devido processo legal, notadamente quando se tem, à evidência, situação com potencial considerável de trazer consigo prejuízo ao beneficiário do ato impugnado.

A forma como concebido o contraditório e a ampla defesa pela Súmula Vinculante nº 3, com a interpretação que lhe deu o STF a partir do MS nº 24.781-9/DF, fixando como marco não o fato de se tratar ou não de concessão inicial, mas o prazo quinquenal, contado da entrada no Tribunal de Contas, embora represente um avanço na direção do direito de defesa, não contempla propriamente a amplitude desse direito como definido na Constituição, aplicável sempre que direitos, em geral, possam ser afetados.

A rigor, a regulamentação da aplicação da Súmula Vinculante nº 3 no âmbito TCDF, ocorrida pela Decisão Normativa-TCDF nº 3/11, não seria necessária, mas em razão de o próprio STF ter relativizado a sua aplicação, serviu para fazer um apanhado do entendimento então firmado e, assim, tornar claro o alcance da mesma. A deliberação do TCDF regula as hipóteses em que, no mínimo, deve ser assegurado o direito de defesa, sem que isso inviabilize que o Relator o conceda em outras situações nas quais, embora a oitiva não seja obrigatória, a seu juízo deva ser concedido aos interessados.

Essa é a razão por que, nos processos de atos sujeitos a registro perante o TCDF, a concessão aos interessados de oportunidade para falar nos autos, se por um lado desborda da Súmula Vinculante nº 3, na medida em que o faz em todas as fases do processo, uma vez constatado eventual risco de lesão a direito, por outro, encampa um princípio maior, de assento constitucional, o do direito de defesa, que tem como seus consectários lógicos o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV, CF).

Esclareça-se, porém, que o real sentido da Súmula Vinculante nº 3 ainda não foi totalmente estabelecido pelo STF, seja por conta das oscilações de interpretações ao longo dos anos, desde a sua edição, seja por conta da rediscussão que se fará em sede de repercussão geral dos seus contornos, a qual poderá conduzir até mesmo ao seu cancelamento. Não se poderia, pois, querer que o TCDF aplicasse a indigitada súmula de forma engessada, sem considerar as nuances que o direito de defesa traz consigo, para além do que foi contemplado no enunciado sumular.

Agora, seria interessante que a rediscussão dos termos da súmula, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, tivesse em mira que o exercício do direito de defesa, em todos os processos, já resta garantido pela Constituição Federal e deve ser oferecido pelo órgão julgador sempre que direitos forem colocados em xeque. A experiência do TCDF, um tanto alvissareira, merece ir além da Corte de Contas distrital, passando a fazer parte da lida diária dos Tribunais de Contas como um todo. Ganha o jurisdicionado e, no final, ganha o Estado igualmente com o devido processo legal.

No nosso entender, o TCDF poderia disciplinar os casos em que se poderia determinar diretamente a adoção da medida corretiva, como já acontece, por exemplo, com o aproveitamento em duplicidade da licença-prêmio (contagem para a aposentadoria e conversão em pecúnia), por contrariar o próprio ordenamento jurídico. Em casos desse jaez, a bilateralidade apenas procrastinaria a adoção de medida que não poderia, ao final, ser afastada, pois se estaria diante de situação frontalmente rechaçada pelo ordenamento jurídico.

Por mais que pareça haver uma dificuldade de difícil superação, no sentido de que faria mais sentido que os interessados somente se manifestassem após a “constituição” do ato sujeito a registro, porque antes disso não haveria um ato perfectibilizado a ser atacado, a própria aplicação da teoria do ato complexo aos atos sujeitos a registro vem sofrendo mitigação, com alguns entendendo que a classificação correta seria na categoria de atos compostos, hipótese na qual essa discussão se tornaria de todo despicienda.

Mesmo que a experiência do TCDF em relação à Súmula Vinculante nº 3, franqueando o direito de defesa de uma forma mais ampla, com base na garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa, que lhe dá suporte, possa não ser a mais adequada para balizar, precisamente, a atuação dos interessados em sede de



atos sujeitos a registro, sob o enfoque da teoria do ato complexo, apresenta-se mais salutar no contexto atual, onde o próprio STF relativizou a aplicação da indigitada súmula vinculante e, por consequência, a própria classificação dos atos sujeitos a registro nessa categoria de ato administrativo, como norte para a atuação dos interessados.

Naturalmente, é do interesse do cidadão ter assegurados direitos que lhe pareçam legítimos perante os Tribunais de Contas, de sorte que a negativa do exercício do contraditório e da ampla defesa, quando da decisão lhe advenha efeitos na esfera jurídica, poderia significar a negativa do próprio exercício da cidadania, indo na contramão dos direitos e garantias que o Constituinte realçou a alto grau de importância.

Somado a isso, vale rememorar o entendimento do Ministro Ayres Brito no Mandado de Segurança nº 25.116/DF de que em determinados momentos o ato sujeito a registro ganha densidade tal que a sua desconstituição deve ser precedida da manifestação do interessado. O contraditório mais amplo atende a essa preocupação, mitigando o risco de uma decisão que não leve em conta argumentos que possam conduzir a conclusão diversa daquela a que se chegaria unicamente com os elementos ordinariamente presentes nos autos.

Por sua vez, a consideração das parcelas dos proventos dissociadas do ato concessório pelo TCDF, ao argumento de que se enquadram na categoria de atos em geral concessivos de vantagens, revela uma preocupação com a segurança jurídica, que preconiza que as questões sepultadas com o tempo devem ser preservadas, sobretudo porque, em geral, as vantagens pecuniárias são concedidas muito antes do ato de inativação, protraindo-se no tempo. Esse fato, em especial, por ter implicações no direito de defesa e na defesa do erário, por força da possibilidade de aplicação da decadência contada do deferimento da vantagem e não do registro do ato principal (aposentadoria, reforma ou pensão) pelo TCDF, traz consigo algumas sugestões de aperfeiçoamento.

No caso, seria interessante avaliar a necessidade de estudos especiais visando definir se a verificação posterior das parcelas dos proventos, na forma definida na Decisão nº 77/07, não merece aperfeiçoamento. Uma sugestão seria, primeiramente, voltar à situação anterior de análise completa do ato concessório pela CGDF, ficando a análise simplificada a cargo apenas do TCDF e, ainda assim, nos

casos em que apontadas irregularidades nos proventos, baixar os autos em diligência, de modo a minimizar eventual prejuízo ao erário decorrente por força do exercício do direito de defesa em que seja acolhida a tese da decadência por não atuação corretiva tempestiva.

Igualmente, parece-nos salutar avaliar a necessidade de reformar a Decisão Normativa-TCDF nº 3/11, para contemplar o que tem sido feita na prática, a saber, oferecer o contraditório e a ampla defesa nos atos de pessoal sempre que houver a possibilidade de afetar direito dos interessados. Essa regulamentação, em consonância com a interativa e notória jurisprudência da Corte, trará maior segurança jurídica para os julgados.

Diante de tudo o que foi aqui exposto, entende-se que o objeto do presente trabalho foi atendido, porquanto suficientemente abordado e discutido, de onde se extraem algumas sugestões, indicadas a seguir, que eventualmente poderiam ser encaminhadas ao conhecimento da Administração da Corte:

1. realização de estudos especiais visando:

a) regulamentar as hipóteses nas quais medidas corretivas possam ser determinadas diretamente, como já acontece, por exemplo, com o aproveitamento em duplicidade da licença-prêmio (contagem para a aposentadoria e conversão em pecúnia), por contrariar o próprio ordenamento jurídico;

b) definir se a verificação posterior das parcelas dos proventos, na forma definida nas Decisões nºs 77/07 (Processo nº 24.185/07) e 6.003/15 (Processo nº 34.894/15), não merece aperfeiçoamento, especialmente no sentido de voltar à situação anterior de análise completa do ato concessório pela CGDF e, nos casos em que apontados irregularidades nos proventos, o Tribunal baixar os autos em diligência para evitar eventual prejuízo ao erário, em sede de exercício do direito de defesa em que seja acolhida a tese da decadência por não atuação corretiva tempestiva;

2. avaliação da necessidade de reformar a Decisão Normativa-TCDF nº 3/11, para contemplar o que tem sido feito na prática, a saber, oferecer o contraditório e a ampla defesa nos atos de pessoal sempre que houver a possibilidade de afetar direito dos interessados.

Outrossim, parece-nos salutar uma rediscussão mais profunda, quiçá pelo STF por ocasião do julgamento do RE nº 636.553/RS, da própria classificação dos

atos sujeitos a registro na categoria de atos complexos. A classificação como ato composto, com a chancela daquela Suprema Corte, levaria a se repensar com mais razão em outras Cortes de Contas onde se tem aplicado a Súmula Vinculante nº 3 em termos mais restritos, na linha da interpretação atual conferida pelo STF, sobre a viabilidade, e por que não dizer a necessidade, de um direito de defesa mais amplo, em compasso com a prática do TCDF, para maior segurança jurídica e acerto nas decisões, por inaugurar a atuação das partes em todas as fases onde direitos seus sejam postos em xeque.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004a**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)>. Acesso em: 1º mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005d**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006**. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11417.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11417.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.834, de 7 de dezembro de 2001**. Recepção a Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/50790/Lei\\_2834\\_07\\_12\\_2001.html](http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/50790/Lei_2834_07_12_2001.html)>. Acesso em: 17 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Texto atualizado com as alterações adotadas pelas Emendas à Lei Orgânica nºs 1 a 98 e as decisões em ação direta de inconstitucionalidade proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios até 8/2/2017. Disponível em: <<https://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Procuradoria-Geral da República. **Recurso Extraordinário nº 636.553/RS**. Repercussão Geral Reconhecida. Aposentadoria. Apreciação de legalidade e registro pelo Tribunal de Contas. Ato administrativo composto. Art. 54 da Lei nº 9.784/99: aplicação dos efeitos da decadência a contar da publicação do ato concessivo. Efeito atípico preliminar ou prodrômico do ato de aposentadoria que impõe a manutenção dos seus efeitos quando presentes a boa-fé, o longo transcurso de tempo e a confiança do cidadão nos atos do poder público como projeção ético-jurídica do princípio da segurança jurídica. Decurso de mais de cinco anos desde o ato concessivo: garantias do contraditório e da ampla defesa. Parecer nº 8569 – RJMB, de 25 de março de 2013. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em:<

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4043019>  
>. Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **AgR-SS nº 514-6/AM**. Rel. Min. Octávio Gallotti. Julgado em 6/10/93. DJ de 3/12/93. Disponível em: <  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=345940>>.  
Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.268-0/MG**. Relator: Min. Ellen Gracie. Relator p/ acórdão: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 5/2/04c. DJ de 17/9/04b. Disponível em:<  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86111>>.  
Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.728-2/RJ**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 3/8/05. DJ de 9/9/05a. Disponível em:<  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86175>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.781-9/DF**. Rel. Min. Ellen Gracie. Rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 2/3/2011. DJ de 9/6/11a. Disponível em:<  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623956>>.  
Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.859-9/MG**. Relator: Min. Carlos Velloso. Tribunal Pleno. Julgado em 4/8/04c. DJ de 27/8/04. Disponível em:<  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86200>>.  
Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.927-7/RO**. Relator: Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno. Julgado em: 28/9/05b. DJ de 25/8/06. Disponível em:<  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86210>>.  
Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 25.116/DF**. Relator: Min. Ayres Brito. Tribunal Pleno. Julgado em 8/9/2010. DJ de 17/9/10. Disponível em:<  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618869>>.  
Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 25.440-8/DF**. Rel. Min. Carlos Velloso. Tribunal Pleno. Julgado em 15/12/05c. DJ 28/4/06. Disponível em:< <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365424>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.353-9/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 6/9/07a. DJ de 7/3/08. Disponível em:< <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513643>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandato de Injunção nº 715/DF. Rel. Min. Celso de Mello. **Informativo STF**, Brasília, nº 378, mar. 2005d. Disponível em:< <http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo378.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 15.405**. Rel. Min. Dias Toffoli. 1ª Turma. Julgado em 3/2/15. DJe 7/4/15 - Ata nº 42/15a. DJE nº 64, divulgado em 6/4/15. Disponível em:< <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8153038>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 6**. Aprovada na sessão plenária de 13/12/63. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal – Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 34. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=6.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 3**, aprovada na sessão plenária de 30/5/07, DJ 6/6/07b. Disponível em:< <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=000000003&base=baseSumulas>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 82/04, adotado no Processo TC nº 003.436/01-7**. Relator: Ministro Adylson Mota. Segunda Câmara. Julgado em 5/2/04d. Ata nº 3/04. Disponível em:< [https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/\\*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-20175/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-20175/DTRELEVANCIA%20desc/false/1)>. Acesso em: 7 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 1.258/14, adotada no Processo nº 157/14**. Relator: Conselheiro Paulo Tadeu Vale da Silva. Sessão Ordinária nº 4.675, de 25/3/14. DODF de 10/4/14a. Disponível em:<

<https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 1.478/16, adotada no Processo nº 1.280/16.** Relator: Conselheiro Márcio Michel Alves de Oliveira. Sessão Ordinária nº 4.853, de 29/3/16. DODF de 11/4/16. Disponível em:<<https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 1.675/03, adotada no Processo nº 497/02.** Relator: Conselheiro Antônio Renato Alves Rainha. Sessão Ordinária nº 3.737, de 8/4/03. DODF de 17/4/03. Disponível em:<<https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 3.023/11, adotada no Processo nº 14.650/09.** Relator: Conselheira Anilcéia Luzia Machado. Sessão Ordinária nº 4.436, de 30/6/11. DODF de 18/7/11b. Disponível em:<<https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 3.170/13, adotada no Processo nº 916/13.** Relator: Conselheira Anilcéia Luzia Machado. Sessão Ordinária nº 4.614, de 11/7/13. DODF de 23/7/13a. Disponível em:<<https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 3.644/08, adotada no Processo nº 15/97.** Relator: Conselheiro Jorge Caetano. Sessão Ordinária nº 4.179, de 26/6/08. DODF de 14/7/08. Disponível em:<<https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 4.293/13, adotada no Processo nº 4.284/06.** Relator: Conselheiro Manoel Paulo de Andrade Neto. Sessão Ordinária nº 4.630, de 5/9/13. DODF de 16/9/13b. Disponível em:<<https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 4.850/13, adotada no Processo nº 12.980/13.** Relator: Conselheira Anilcéia Luzia Machado. Sessão Ordinária nº 4.637, de 1º/10/13. DODF de 10/10/13c. Disponível em:<

[https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=form Principal](https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal)>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 6.003/15, adotada no Processo nº 34.894/15.** Relator: Conselheiro Paulo Tadeu Vale da Silva. Sessão Ordinária nº 4.833, de 10/12/15. DODF de 29/12/15b. Disponível em:< [https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=form Principal](https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal)>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 6.284/14, adotada no Processo nº 157/14.** Relator: Conselheiro Paulo Tadeu Vale da Silva. Sessão Ordinária nº 4.742, de 9/12/14. DODF de 18/12/14b. Disponível em:< [https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=form Principal](https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal)>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 6.820/07, adotada no Processo nº 15/97.** Relator: Conselheiro Manoel Paulo de Andrade Neto. Sessão Ordinária nº 4.140, de 11/12/07. DODF de 20/12/07c. Disponível em:< [https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=form Principal](https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal)>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 77/07, adotada no Processo nº 24.185/07.** Relator: Conselheira Marli Vinhadeli. Sessão Extraordinária Administrativa de 6/11/07d. Disponível em:, [https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=form Principal](https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal)>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 939/14, adotada no Processo nº 30.555/13.** Relator: Conselheiro Antônio Renato Alves Rainha. Sessão Ordinária nº 4.670, de 27/2/14. DODF de 17/3/14c. Disponível em:< [https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=form Principal](https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal)>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 5.417/12, adotada no Processo nº 905/2011.** Relator: Conselheira Anilcéia Luzia MAchado. Sessão Ordinária nº 4.547, de 4/10/12. Disponível em:< [https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=form Principal](https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal)>. Acesso em: Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão Normativa nº 3/11, aprovada pela Decisão nº 6.559/11, adotada no Processo nº 22.360/07.** Relator: Conselheiro Antônio Renato Alves Rainha. Sessão Ordinária nº 4.479, de 13/12/11c. DODF de 30/12/11b. Disponível em:<



[https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=form Principal](https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal)>. Acesso em: 27 abr. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris. 2008.

FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla. Súmula Vinculante nº 03 do STF: uma abordagem crítica sobre as garantias da ampla defesa e do contraditório nos processos perante o Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasil, ano 40, nº 112, p. 31-46, maio/agosto de 2008. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-112-maio-ago-2008.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Do Direito de Defesa em Inquérito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, [Rio de Janeiro], v. 183, 1991. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44160/47833>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

JARDIM, Carlos Henrique Caldeira. **Incidência da ampla defesa e do contraditório em processos de apreciação de atos de pessoal**. Monografia apresentada em 29/08/2008. Brasília: 2008. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-incidencia-da-ampla-defesa-e-do-contraditorio-em-processos-de-apreciacao-de-atos-de-pessoal.htm>>. Acesso em 17 mar. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 6. ed. São Paulo: Método, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PONDÉ, Lafayette. Controle dos Atos da Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, [Rio de Janeiro], nº 212, 1998. Disponível em:< <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47164>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro. **Revista Latino-Americana de estudos constitucionais**, Belo Horizonte, nº 6, p. 315-366, jul./dez. 2005, p. 322.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. **Segurança jurídica e jurisprudência: um enfoque filosófico jurídico**. São Paulo: LTr, 1996.

TROCKER, Nicolò. **Processo civile e costituzione**. Milão: Giuffrè, 1974.

VALE, Janice Regina Lírio do. Ampla defesa e defesa técnica nos Tribunais de Contas. **Revista Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 12, nº 140, p. 64-76, outubro de 2012.