



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**DECADÊNCIA E ATOS SUJEITOS A REGISTRO: análise do entendimento  
jurisprudencial e de sua aplicação nos Tribunais de Contas**

Hugo Mesquita Póvoa

Orientador: Prof. Dr. André Macedo de Oliveira

Brasília  
2018

**HUGO MESQUITA PÓVOA**

**DECADÊNCIA E ATOS SUJEITOS A REGISTRO: análise do entendimento  
jurisprudencial e de sua aplicação nos Tribunais de Contas**

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília como  
requisito parcial à obtenção de diploma  
no Curso de Graduação em Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Macedo de Oliveira

Brasília

2018

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção de diploma no Curso de Graduação em Direito.

Decadência e atos sujeitos a registro: análise do entendimento jurisprudencial e de sua aplicação nos Tribunais de Contas

Hugo Mesquita Póvoa

Aprovado por:

---

**Prof. Dr. André Macedo de Oliveira – FD/UnB**

Orientador

---

**Prof. Me. Paulo Francisco Soares Freire**

Examinador

---

**Prof. Esp. Giovani Trindade Castanheira Menicucci**

Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus pelas oportunidades concedidas e pelas graças alcançadas.

A meus pais, por terem feito da educação pedra de toque de nossa criação, e a meus irmãos, pelas discussões e incentivos constantes que me levaram à segunda graduação, em Direito.

Agradecimento especial à minha esposa, Marília, pelo incentivo e motivação constantes, sem os quais jamais teria conseguido concluir o curso.

A meu orientador, Prof. Dr. André Macedo de Oliveira, sempre disponível para trocar ideias e esclarecer as dúvidas ao longo do percurso, e aos membros da banca examinadora, pela atenção e disponibilidade.

Aos colegas da FD/UnB, cujo auxílio foi fundamental em diversos momentos do curso.

Aos colegas do TCDF, pelas observações, pesquisas e argumentos trazidos ao ambiente de trabalho que propiciaram a ideia do tema da monografia e o seu enriquecimento.

## RESUMO

A CF/88 outorgou aos Tribunais de Contas, órgãos independentes e autônomos, um extenso rol de competências disposto em seu artigo 71. Entre as citadas competências, destaca-se a de apreciar, para fins de registro, a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, em razão do grande volume de processos e das repercussões geradas na esfera jurídica dos servidores públicos. Em razão da competência registrária dos Tribunais de Contas, a jurisprudência, capitaneada pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal, considera a natureza jurídica dos atos de aposentadoria, reforma e pensão como complexa. Com isso, além de ser prescindível a observância do contraditório e da ampla defesa quando da apreciação de tais atos, não há que se falar em decurso do prazo decadencial antes do devido registro pela Corte de Contas, em razão de não estar o ato formado, perfeito, previamente à manifestação do Tribunal de Contas competente. Dessa forma, o presente estudo tem como objetivo averiguar a natureza jurídica dos atos de aposentadoria, reforma e pensão sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas; o termo *a quo* do prazo decadencial disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999; bem como a extensão da aplicação do entendimento jurisprudencial nos Tribunais de Contas, a partir da análise de decisões do TCU e do TCDF, a fim de avaliar a observância dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança, corolários do Estado de Direito. Nesse mister, utilizar-se-á pesquisa bibliográfica com o objetivo de subsidiar a análise crítica que se pretende, além de pesquisa documental de jurisprudência dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Contas.

**Palavras-chave:** controle externo; tribunais de contas; atos sujeitos a registro; segurança jurídica; decadência.

## ABSTRACT

The federal Constitution of 1988 granted to the Brazilian Accountability Offices, as independent and autonomous public agencies, an extensive list of competencies established in its article 71. Among these competences, stands out the competence to analyze, for registration purposes, the legality of retirements and pensions, due to the large volume of cases and the repercussions generated in the legal sphere of public servants. Due to the registration jurisdiction of the Accountability Offices, the jurisprudence, headed by the Supreme Court, considers the legal nature of the retirement and pension acts as complex. Therefore, besides not being necessary to the Accountability Offices to observe the contradictory and ample defense when assessing such acts, the decay period does not begin before the act is properly registered, because it is not formed prior to the manifestation of the Accountability Office. Thus, the present study aims to verify the legal nature of the acts of retirement and pension subject to registration by the Accountability Office; the term *a quo* of the decay period - article 54, Law 9.784/1999; as well as the extension of the jurisprudential application in the Accountability Offices, based on the analysis of TCU's and TCDF's decisions, in order to evaluate compliance with the principles of legal certainty and protection of trust, corollaries of the Rule of Law. In this case, bibliographical research will be used with the purpose of subsidizing the critical analysis that is intended, in addition to documentary research of jurisprudence of the Superior Courts and the Accountability Office.

**Keywords:** external control; accountability office; acts subject to registration; legal certainty; decadence.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AgR	Agravo Regimental
AI	Agravo de Instrumento
CF/88	Constituição Federal de 1988
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DJ	Diário da Justiça
DOU	Diário Oficial da União
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MC	Medida Cautelar
Min.	Ministro
MS	Mandado de Segurança
RE	Recurso Extraordinário
Rel.	Relator
REsp	Recurso Especial
RI	Regimento Interno
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>CAPÍTULO 1 – TRIBUNAIS DE CONTAS E ATOS SUJEITOS A REGISTRO</b> .....	10
1.1 Natureza jurídica e competências dos Tribunais de Contas.....	10
1.2 Atos sujeitos a registro: ato complexo .....	18
<b>CAPÍTULO 2 – SEGURANÇA JURÍDICA E DECADÊNCIA</b> .....	25
2.1 Legalidade, segurança jurídica e proteção à confiança .....	25
2.2 Prescrição e decadência.....	31
<b>CAPÍTULO 3 – DECADÊNCIA E ATOS SUJEITOS A REGISTRO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS</b> .....	39
3.1 Ato sujeito a registro como ato composto e incidência da decadência.....	39
3.2 Aplicação do entendimento jurisprudencial (ato complexo) nos Tribunais de Contas .....	49
<b>CONCLUSÃO</b> .....	61
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	65

## INTRODUÇÃO

O constituinte originário ampliou as competências outorgadas ao Tribunal de Contas da União - TCU, elencadas no artigo 71 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, entre elas a de controle dos atos sujeitos a registro (admissões, aposentadorias, reformas e pensões), que geram grande volume de processos e possuem reflexos importantes sobre o equilíbrio do regime próprio de previdência social. Ainda, a análise dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, que em regra percorre a análise de atos administrativos praticados ao longo da vida funcional do beneficiário, possui grande repercussão sobre a esfera jurídica e pessoal dos servidores públicos, uma vez que envolve direito constitucionalmente assegurado intrinsecamente ligado à sua subsistência e, conseqüentemente, ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Predominantemente, a jurisprudência tem se posicionado no sentido de considerar os atos de aposentadoria, reforma e pensão como atos complexos, o que gera conseqüências tanto na desnecessidade de observância do contraditório e da ampla defesa quando da análise de tais atos pelos Tribunais de Contas (Súmula Vinculante nº 3), quanto no termo inicial da contagem do prazo decadencial para a Administração Pública rever seus próprios atos, uma vez que, enquanto não aperfeiçoado o ato, com o devido registro pela Corte de Contas, não haveria que se falar em decadência.

Nessa toada, necessário se faz analisar a jurisprudência sobre o assunto, a classificação dos atos sujeitos a registro como atos complexos e suas conseqüências, bem como a forma como vem sendo aplicado o entendimento consolidado na jurisprudência no âmbito dos Tribunais de Contas, perquirindo principalmente sua extensão e consonância com os princípios corolários do Estado de Direito, entre eles o da segurança jurídica.

Inicialmente, analisar-se-á a natureza jurídica e as competências dos Tribunais de Contas, verificando sua conformação no ordenamento constitucional vigente, além da competência específica disposta no artigo 71, inciso III, da CF/88, no que se refere à apreciação, para fins de registro, dos atos de aposentadoria reforma e pensão. Em seguida, estudar-se-á o princípio da segurança jurídica, seus corolários, e o

instituto da decadência, a fim de verificar sua observância nos Tribunais de Contas quando da apreciação dos atos sujeitos a registro. Por derradeiro, a partir do arcabouço teórico trazido à baila, será analisada criticamente a jurisprudência firmada sobre o assunto, quanto à natureza complexa dos atos sujeitos a registro e o termo inicial para a contagem do prazo decadencial.

Ademais, a fim de avaliar como o entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF vem sendo aplicado nos Tribunais de Contas, proceder-se-á a análise de decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF e do TCU a respeito do assunto, para, ao final, concluirmos a respeito da natureza jurídica dos atos sujeitos a registro e, conseqüentemente, sobre a aplicabilidade e termo *a quo* do instituto da decadência (artigo 54 da Lei nº 9.784/1999), bem como se eventual conclusão pela complexidade de tais atos alberga a revisão/anulação de quaisquer atos administrativos com efeitos favoráveis para os beneficiários, relacionados à sua vida funcional, praticados há mais de 05 (cinco) anos, mas impugnados pelas Cortes de Contas no bojo da apreciação do ato de aposentadoria, reforma ou pensão.

Tendo em vista a abordagem eminentemente descritiva da pesquisa, utilizar-se-á pesquisa bibliográfica com o objetivo de subsidiar a análise crítica que se pretende, além de pesquisa documental de jurisprudência dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Contas, a fim de demonstrar a evolução do entendimento quanto a natureza complexa dos atos sujeitos a registro, a não aplicabilidade do instituto da decadência quando da análise da legalidade de tais atos e como tal entendimento vem sendo empregado no âmbito das Cortes de Contas.

## **CAPÍTULO 1 – TRIBUNAIS DE CONTAS E ATOS SUJEITOS A REGISTRO**

### **1.1 Natureza jurídica e competências dos Tribunais de Contas**

O artigo 2º da CF/88 assegura como princípio fundamental da república a separação dos Poderes, independentes e harmônicos entre si. Evoluindo a concepção clássica de tripartição de poderes vislumbrada por Aristóteles e aprimorada por Montesquieu, hodiernamente não mais se tem a ideia de que cada Poder desenvolva suas atividades (executiva, legislativa e jurisdicional) de forma exclusiva, mas a divisão orgânica se dá em virtude de suas competências predominantes, remanescendo um conteúdo comum de atribuições entre os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) (ZYMLER, 2015).

A necessidade de equilíbrio e harmonia, conseqüentemente, advém da coexistência de vários centros de poder no Estado. A Constituição, portanto, desenvolve controles recíprocos, prevendo instrumentos que garantam tais controles em quaisquer circunstâncias, a fim de evitar excessos de um Poder sobre outro ou mesmo contra a sociedade (MOREIRA NETO, 2003).

Nesse contexto de necessária harmonização entre os Poderes da República, e tendo em vista ainda a previsão constitucional do dever dos agentes públicos de prestar contas como princípio sensível cuja violação enseja a intervenção federal ou estadual (artigo 34, VII, “d”, e artigo 35, II), florescem os mecanismos de controle da Administração Pública (ZYMLER, 2015).

Com efeito, a promulgação da CF/88, apelidada de Constituição Cidadã, trouxe consigo a ampliação e o fortalecimento de diversas instituições de controle, a exemplo do Ministério Público, dos órgãos de controle interno, das agências reguladoras, dos Tribunais de Contas, entre outras, juntamente com a crescente demanda por aproximação entre cidadão e Estado (BARRETO, 2012).

Assim, em um ambiente de grandes mudanças na gestão da coisa pública, com a modernização da Administração e o constante incremento das demandas sociais, aos órgãos de controle são atribuídas funções cada vez mais complexas, a fim de que

possam exercer seu mister de defesa dos direitos fundamentais e da democracia (GUERRA e PAULA, 2012).

Vários ordenamentos jurídicos passaram por reformas para ampliar as competências dos Tribunais de Contas, evento esse ocorrido também no Brasil com a promulgação da CF/88, o que demonstra a importância da presença institucional das Cortes de Contas em matéria de controle (MEDAUAR, 2014).

O controle sobre a Administração é amplo, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, recaindo sobre os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade e abrangendo todos os Poderes da República, sendo uma garantia tanto para os administrados quanto para a Administração (AGUIAR FILHO, 2009).

Nessa esteira, os Tribunais de Contas possuem como razão de existência a defesa do interesse público, no que se refere à aplicação correta e legítima dos bens, dinheiros e valores públicos, recebendo suas competências diretamente da Constituição, que lhe conferiu autonomia financeira, funcional e administrativa (CASTARDO, 2007).

A análise quanto a natureza jurídica dos Tribunais de Contas envolve controvérsias que passam, necessariamente, pelo exame de sua previsão constitucional, tanto no que se refere a topologia do texto da CF/88, quanto pelas atribuições outorgadas a essas cortes. O constituinte originário optou por incluir o Tribunal de Contas no capítulo referente ao Poder Legislativo, na Seção IX – Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, em seus artigos 70 a 75.

Em seu artigo 70, a CF/88 dispõe que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Em seguida, em seu artigo 71, assevera que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”, elencando, na sequência as competências exclusivas da Corte de Contas.

Por último, o artigo 75 prevê o princípio da simetria constitucional, determinando aos Estados, Distrito Federal e Municípios que sigam o modelo estabelecido para o TCU quando da organização de seus Tribunais de Contas:

As normas estabelecidas nesta seção se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Observa-se que, apesar de a Constituição Federal prever que o controle externo, de titularidade do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TCU, não utiliza a expressão “órgão auxiliar” para se referir às Cortes de Contas. Dessa maneira, tendo em vista, ainda, que a própria Carta Magna assegura aos Tribunais de Contas as mesmas garantias e independência do Poder Judiciário, não é possível considerar tais cortes como órgãos meramente auxiliares ou mesmo subordinados ou dependentes do Poder Legislativo.

Segundo aponta Medauar (2014), a leitura combinada dos três dispositivos constitucionais mencionados permite concluir que “as matérias e aspectos indicados no art. 70 se incluem no controle exercido pelos Tribunais de Contas no Brasil”, apesar de a titularidade do controle externo ser do Poder Legislativo (Congresso Nacional, no caso da União).

Malgrado sua função ser a de atuar em auxílio ao Poder Legislativo no controle externo, sua natureza é de instituição independente, desvinculada de quaisquer dos três poderes, sem qualquer relação de hierarquia ou subordinação com o Poder Legislativo (MEDAUAR, 2014).

A necessidade de conceber as Cortes de Contas como órgãos autônomos, desvinculados de qualquer Poder da República, advém, ainda, da exigência de absoluta imparcialidade na aplicação das normas quando no exercício de suas atribuições constitucionais de fiscalização dos recursos públicos e julgamento de contas dos administradores públicos (ZYMLER, 2015).

Destarte, os Tribunais de Contas não podem ser vinculados expressamente a nenhum dos 03 (três) Poderes da República, na concepção clássica da tripartição de poderes, sob pena de se comprometer a independência e a própria efetividade do controle exercido (CASTARDO, 2007). Não se olvide, ainda, o que dispõe o artigo 44 da

CF/88, a respeito do Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou seja, não elenca o TCU.

De fato, ao estabelecer que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com o auxílio do Tribunal de Contas da União”, o constituinte quer colocar o Tribunal de Contas em posição semelhante à do Ministério Público em relação ao Poder Judiciário: não se pode exercer a jurisdição sem o Ministério Público (BRITTO, 2002).

Conclui-se, portanto, que as Cortes de Contas subordinam-se unicamente ao Poder Constituinte, uma vez que diretamente do texto constitucional originam-se suas competências, exclusivas e exercidas sem interferência ou chancela do Poder Legislativo, não podendo se falar em subordinação ou hierarquia entre os Tribunais de Contas e os poderes constituídos (AGUIAR, ALBUQUERQUE e MEDEIROS, 2011).

Quanto às competências outorgadas pelo artigo 71 do texto constitucional<sup>1</sup> às Cortes de Contas, destacam-se as seguintes, que representam grande parte do

---

<sup>1</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

volume de processos nos Tribunais de Contas: apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio (art. 71, inciso I, CF/88), que não se confunde com julgamento, que compete exclusivamente ao Congresso Nacional (artigo 49, inciso IX, CF/88); julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (artigo 71, inciso II, CF/88); e apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadoria, reforma e pensão (artigo 71, inciso III, CF/88), tema do presente estudo.

No que se refere à *jurisdição* exercida pelos Tribunais de Contas, sua capacidade de decidir temas com força de coisa julgada e a possibilidade de revisão de suas decisões pelo Poder Judiciário, não há posicionamento pacífico na doutrina, apesar de se observar que os autores tradicionais pugnam pelo caráter eminentemente administrativo das decisões das Cortes de Contas, com possibilidade de ampla revisão pelo Poder Judiciário, enquanto a doutrina mais moderna assevera serem algumas decisões dos citados tribunais dotadas dos efeitos típicos da coisa julgada, cabendo ao controle judicial a análise apenas dos aspectos formais do processo administrativo, e não de seu mérito.

Não obstante o Tribunal de Contas já ter sido posicionado, em constituições pretéritas (especificamente na Constituição de 1937 – artigo 114), na seção referente ao Poder Judiciário, e na vigência dessas constituições ter havido discussão quanto a eventual natureza jurisdicional das funções das Cortes de Contas, especificamente no que se refere a verificação da legalidade de contratos e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, em razão do verbo “julgar” outrora utilizado, entende parte da doutrina que as atribuições outorgadas pela CF/88 aos Tribunais de Contas revestem-se de caráter eminentemente administrativo, e não jurisdicional<sup>2</sup> (MEDAUAR, 2014).

---

<sup>2</sup> Posição compartilhada por José Cretella Júnior: “Somente quem confunde “administração” com “jurisdição” e “função administrativa” com “função jurisdicional” poderá sustentar que as decisões dos Tribunais de Contas do Brasil são de natureza judicante. Na realidade, nem uma das muitas e relevantes atribuições da Corte de Contas entre nós é de natureza jurisdicional. A Corte de Contas não julga, não tem funções judicantes, não é órgão integrante do Poder Judiciário, pois todas suas funções, sem exceção, são de natureza administrativa” (CRETILLA JÚNIOR, 1987, p. 1); e por Carlos Ayres Britto: “Com esta separação conceitual, fica evidenciado que os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário),

Para Mello (2010), a chamada “coisa julgada administrativa”, que possui alcance menos extenso do que a coisa julgada propriamente dita, em razão de ser possível a busca da correção do ato na via judicial<sup>3</sup>, possui fundamento jurídico nos princípios da segurança jurídica e da lealdade e boa-fé na esfera administrativa.

Segundo Medauar (2014), um dos argumentos para se considerar a natureza dos Tribunais de Contas como administrativa, e não jurisdicional, reside no fato de que, segundo o artigo 5º, inciso XXXV, da CF/88, nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário, incluídas as decisões dos Tribunais de Contas, se seus destinatários considerarem terem sofrido lesão ou ameaça a direitos, não gozando tais decisões da definitividade ou imutabilidade características dos atos jurisdicionais.

De outro modo, segundo Zymler (2015), as competências constitucionais outorgadas aos Tribunais de Contas no artigo 71 podem ser divididas em parajudiciais (julgamento de contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos; julgamento de processos de tomada e prestação de contas anual ou tomada de contas especial; e apreciação, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão) e fiscalizadoras (fiscalização das aplicações de subvenções e renúncia de receitas; realização de inspeções e auditorias; apuração de denúncias e representações; etc.).

Por sua vez, Jacoby Fernandes (2016) destaca que as competências exercidas pelas Cortes de Contas podem ser classificadas como de jurisdição, técnica de assessoramento, de mera fiscalização e de registro. Para o autor, o constituinte possui rigor científico nos verbos utilizados para descrever cada atribuição (apreciar, fiscalizar, realizar inspeção e auditoria, julgar), que diferenciam inclusive suas finalidades, demonstrando, ainda, que a competência de julgar não é exclusiva do Poder Judiciário.

---

como se vê da simples leitura do art. 92 da Lex Legum; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988” (BRITTO, 2002, p. 78).

<sup>3</sup> Entendimento compartilhado por José dos Santos de Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2017).

Nessa toada, os termos utilizados pelo próprio texto constitucional para se referir aos Tribunais de Contas nos artigos 71, inciso II, e 73<sup>4</sup> dizem respeito a sua capacidade de exercer jurisdição, que só possui efetividade se produzir coisa julgada<sup>5</sup>, ainda que o os Tribunais de Contas sejam órgãos tipicamente administrativos (JACOBY FERNANDES, 2016).

De toda forma, apesar de todas as manifestações dos Tribunais de Contas, em regra, possuírem poder coercitivo, sob pena de aplicação de multa, apenas a competência de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis, inscrita no inciso II do artigo 71 da CF/88, possuiria efeito de coisa julgada (AGUIAR FILHO, 2009).

Observa-se, portanto, que para os que defendem a jurisdição com poder de definitividade das decisões dos Tribunais de Contas o princípio da unicidade de jurisdição sofreria temperamentos do próprio texto constitucional, que atribui competência de julgamento para as Cortes de Contas (artigo 71, inciso II, da CF/88) e para o Senado Federal (artigo 52, incisos I e II, da CF/88).

Sendo tal competência própria e privativa das Cortes de Contas, ao Poder Judiciário caberia a análise não do mérito, mas dos aspectos formais da decisão do respectivo Tribunal de Contas, a exemplo da observância do contraditório e da ampla

---

<sup>4</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II - **julgar** as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e **jurisdição** em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

<sup>5</sup> Quanto à chamada coisa julgada administrativa, há que se ressaltar que o termo é utilizado por muitos autores para se referir a decisão administrativa da qual não caiba mais recurso na própria esfera administrativa, a exemplo de Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Para o autor, “toda vez que a Administração decidir um dado assunto em última instância, de modo contencioso, ocorrerá a chamada coisa julgada administrativa” (MELLO, 2010, p. 460). Por sua vez, a administrativista ressalta que um dos fundamentos da coisa julgada é a imparcialidade do juízo. Assim, sendo a Administração Pública parte na relação em que aprecia, “partindo do princípio que ninguém é juiz e parte ao mesmo tempo, a decisão não se torna definitiva, podendo sempre ser apreciada pelo Poder Judiciário, se causar lesão ou ameaça de lesão” (DI PIETRO, 2012, p. 803).

defesa, competência para julgamento, forma definida em lei, etc. (AGUIAR FILHO, 2009). Entre os citados aspectos poder-se-ia enquadrar ainda os direitos e garantias fundamentais e os próprios princípios corolários do Estado Democrático de Direito, a exemplo da segurança jurídica.

Outrossim, o princípio da inafastabilidade de jurisdição, segundo o qual qualquer ato da Administração poderia ser revisto pelo Poder Judiciário, inclusive as decisões dos Tribunais de Contas, não poderia significar, em última análise, a assunção das competências constitucionalmente outorgadas às Cortes de Contas pelo Poder Judiciário (SILVA, 2013).

Dessa forma, “reconhecendo que existe uma parcela de competência típica e inafastável que cabe aos Tribunais de Contas, é nesse ponto que reside a imutabilidade de suas decisões, que não pode ser afastada em nenhuma hipótese pelo Poder Judiciário” (SILVA, 2013, p. 97).

O Poder Judiciário, portanto, não substitui o Tribunal de Contas na apreciação do mérito das situações que lhe são postas à análise em razão de suas competências constitucionais, mas apenas verifica o cumprimento da lei e dos princípios afetos ao processo, em razão do princípio da inafastabilidade de jurisdição<sup>6</sup>. A ampla revisibilidade das decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário poderia acarretar verdadeira usurpação, por este, das competências constitucionais outorgadas àqueles, inviabilizando a própria ação de controle.

Conclui-se, dessa forma, serem os Tribunais de Contas órgãos independentes e autônomos, desvinculados de quaisquer dos três poderes, com jurisdição própria e privativa e competências outorgadas diretamente pelo texto constitucional a fim de realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

---

<sup>6</sup> Artigo 5º, inciso XXXV, CF/88: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

## 1.2 Atos sujeitos a registro: ato complexo

A CF/88 ampliou a competência dos Tribunais de Contas no que se refere a apreciação, para fins de registro, dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, incluindo nesse rol o exame da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão. A nova atribuição relaciona-se a exigência constitucional de concurso público para investidura em cargos ou empregos públicos disposta no artigo 37, inciso II (MEDAUAR, 2014).

A apreciação dos atos sujeitos a registro, especialmente as aposentadorias, reformas e pensões, elencada no inciso III do artigo 71 da CF/88, diz respeito a verificação da legalidade dos atos concessórios e sua conformação com a ordem jurídica vigente *a posteriori* (MEDAUAR, 2014), sendo uma das competências que mais consome tempo e, conseqüentemente, recursos dos Tribunais de Contas, apesar de limitada no sentido de não abranger os servidores celetistas (JACOBY FERNANDES, 2016).

Para o presente estudo, interessam as aposentadorias, reformas e pensões concedidas à conta do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, definidos da seguinte forma:

A aposentadoria, de modo geral, é um benefício concedido às pessoas que satisfizeram os requisitos constitucionais e legais para que possam receber o respectivo provento sem a necessidade de contraprestação do serviço, isto é, estão aptas a receber sem trabalhar.

A reforma é o benefício concedido aos militares e equivale à aposentadoria dos servidores civis. Para os objetivos dessa obra, é suficiente saber que a reforma é a passagem do militar para a inatividade. [...] A pensão é o benefício concedido ao(s) dependente(s) de servidores que venham a falecer. (AGUIAR, ALBUQUERQUE e MEDEIROS, 2011, p. 219)

Observa-se que, nos três casos, tem-se um ato concessório publicado, por meio do qual a Administração concede determinado benefício previdenciário ao servidor ou a seus dependentes, ato esse que será posteriormente apreciado, para fins de registro, pelo respectivo Tribunal de Contas mediante processo administrativo, conforme determinação constitucional. Dessa forma, tendo em vista a similitude dos mencionados atos e dos respectivos processos de apreciação, doravante referir-se-á ao ato de

aposentadoria, sem olvidar que as conclusões alcançadas se aplicam igualmente aos atos de reforma e de pensão, civis ou militares.

Sendo a aposentadoria o direito à inatividade remunerada, sob a perspectiva formal a concessão de aposentadoria é o ato por meio do qual a Administração Pública, por intermédio do órgão ao qual o servidor se encontra vinculado (órgão de origem), concede o direito à mencionada inatividade remunerada ao servidor público (DI PIETRO, 2012).

Tal ato, por determinação da CF/88, em seu artigo 71, inciso III, deve ser apreciado pelo respectivo Tribunal de Contas, que registrará o ato caso esteja conforme o ordenamento jurídico, negará registro caso possua alguma ilegalidade ou, ainda, recomendará ao órgão de origem a adoção de providências a fim de evitar a consequência mais gravosa de negativa de registro. Conforme destaca Jacoby Fernandes (2016, p. 80), “é de fundamental importância notar que o ato de inativação é praticado pela Administração, mas sujeito ao controle, mediante *registro*, no Tribunal de Contas”.

Apesar de haver divergência quanto a cogência e imperatividade das determinações dos Tribunais de Contas quando da análise dos atos sujeitos a registro<sup>7</sup>, estabelece o artigo 71, inciso IX, da CF/88 que compete ao Tribunal de Contas assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade. Por sua vez, o inciso X elenca entre as competências do Tribunal de Contas a sustação, se não atendido, da execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Há decisões do STF no sentido de que as recomendações dos Tribunais de Contas, quando da análise de atos sujeitos a registro, não obrigam a Administração a rever o ato (p. ex: MS 21.683/RJ, rel. Min. Moreira Alves, DOU 16.12.1994), apesar de eventualmente ocasionar a recusa de registro pelo respectivo Tribunal de Contas.

<sup>8</sup> A diferença entre sustação e anulação de atos administrativos reside no fato de que, na sustação, o ato administrativo ainda pode vir a ser corrigido e voltar a gerar seus efeitos, enquanto na anulação tal possibilidade não existe, uma vez que o ato foi extirpado do mundo jurídico. “Como exemplo, caso o TCU determine a sustação do pagamento de determinado benefício que um servidor vinha recebendo ilegalmente, essa vantagem pecuniária, após a sustação, ainda vai estar no mundo jurídico, porém desprovida de efeitos. Assim, não caberá ao servidor receber mais esta quantia, sob pena de ter que devolvê-la no futuro. Contudo, o ato só sairá do mundo jurídico quando for anulado, o que poderá ser feito pelo próprio órgão concedente do benefício ou, ainda, pelo Poder Judiciário” (AGUIAR, ALBUQUERQUE e MEDEIROS, 2011, p. 238).

A despeito da citada discussão, observa-se que os procedimentos que envolvem a apreciação, para fins de registro, dos atos de aposentadoria são notadamente vinculados, uma vez que exigem o preenchimento de requisitos previstos em lei, bem como sua formalização depende de diversos atos praticados por diversos agentes - servidor, órgão de origem, controles internos e controle externo (ZYMLER, 2015).

Havendo dúvidas quanto a algum requisito para a legalidade do respectivo ato, diligenciará a Corte de Contas a respeito, buscando o saneamento da questão, podendo, em caso de recusa ao atendimento, julgar ilegal a concessão ou a admissão, com a consequente negativa de registro.

Tema de grande relevo e com importantes consequências para os servidores públicos diz respeito a natureza jurídica dos atos de aposentadoria, especificamente no que se refere à sua classificação quanto à composição da vontade produtora do ato, dividindo-se em simples, composto e complexo<sup>9</sup>.

Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2017) define<sup>10</sup> o ato simples como o emanado da vontade de um único agente; complexo<sup>11</sup> como aquele cuja vontade da Administração exige manifestação de vários agentes, apesar de haver certo conteúdo próprio em cada manifestação; e composto<sup>12</sup> como aquele formado por múltiplas manifestações, mas com uma só vontade de conteúdo próprio, sendo as demais meramente instrumentais, uma vez que se limitam a verificar a legitimidade do ato de conteúdo próprio.

---

<sup>9</sup> Observa-se que alguns autores, a exemplo de Celso Antônio Bandeira de Mello, dividem os atos administrativos quanto à composição da vontade produtora do ato em apenas simples e complexos, sendo os atos simples “os que são produzidos pela declaração jurídica de um único órgão” e complexos “os que resultam da conjugação de vontade de órgão diferentes” (MELLO, 2010, p. 427), dentre os quais encontrar-se-iam os atos compostos da classificação mencionada e mais utilizada.

<sup>10</sup> Posição compartilhada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, 2012).

<sup>11</sup> Como exemplo, o autor cita a investidura dos Ministros do STF, que se inicia com a escolha do nome pelo Presidente da República, é aprovado pelo Senado Federal e finaliza com a nomeação, nos termos do artigo 101 da CF/88.

<sup>12</sup> O autor dá como exemplo de ato composto um ato de autorização sujeito a outro ato confirmatório, um visto.

Nessa toada, se nos atos complexos duas vontades se fundem para formação de ato único, nos atos compostos são praticados dois atos, um principal e outro acessório, pressuposto ou complementar do principal, razão pela qual os atos que dependem de homologação, em geral, seriam atos compostos (DI PIETRO, 2012). Como exemplo, poder-se-ia citar os atos de aposentadoria, que são publicados pelo órgão de origem - ato principal - recebendo posteriormente a homologação pelo Tribunal de Contas - ato complementar.

Nada obstante, o STF possui entendimento no sentido de serem os atos de aposentadoria atos administrativos complexos, que se aperfeiçoam apenas com o devido registro pelo Tribunal de Contas competente, conforme se observa dos acórdãos nos MS 24.754/DF e MS 24.728/RJ, entre outros, entendimento que serviu como fundamento para edição do enunciado da Súmula Vinculante nº 3.

Por meio do MS 24.754/DF, o impetrante almejava a invalidação de ato do TCU que implicou a glosa de sua aposentadoria, argumentando, entre outros, o não oferecimento de oportunidade ao exercício do contraditório e da ampla defesa previamente à decisão da Corte de Contas.

Em seu voto, acolhido pelo Tribunal Pleno, o Ministro Relator destacou que o ato de aposentadoria se classifica como complexo, não havendo propriamente litigantes nos processos em trâmite no Tribunal de Contas, razão pela qual não seriam aplicáveis os princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme se observa da ementa transcrita abaixo:

APOSENTADORIA - HOMOLOGAÇÃO - ATO COMPLEXO - CONTRADITÓRIO - IMPROPRIEDADE. **O processo de aposentadoria revela atos complexos**, sem o envolvimento de litigantes, ficando afastada a necessidade de observância do contraditório, isso em vista do ato final, ou seja, a glosa pela Corte de Contas. (STF – MS 24.754/DF; Relator Min. Marco Aurélio; julgamento: 07.10.2004; Tribunal Pleno; DJ 18.02.2005) (sem grifos no original).

Por sua vez, no MS 24.728/RJ avaliou-se a situação de decisão pendente de recurso administrativo com efeito suspensivo no Tribunal de Contas, considerando-se que não é necessária a observância do contraditório, uma vez que o efeito suspensivo conferido ao recurso impediu o registro do ato e conseqüentemente seu aperfeiçoamento, tendo em vista sua natureza complexa:

EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Pensão por morte de ex-militar. 3. Decisão do Tribunal de Contas da União, que considerou legal a concessão de pensão à impetrante e determinou o registro do ato respectivo. 4. Decisão impugnada, no prazo legal, pelo Ministério Público da União, por meio de Pedido de Reexame. 5. **Recurso com efeito suspensivo, que impediu se perfizesse o ato complexo de registro da pensão militar.** 6. Pedido de Reexame provido para tornar insubsistente a decisão anterior e declarar ilegal a concessão de pensão. 7. Art. 71, III, da Constituição. Tribunal de Contas da União. Controle Externo. Julgamento de legalidade de concessão de aposentadoria ou pensão. Inexistência de processo contraditório ou contestatório. Precedentes. 8. Não se trata, portanto, de revisão de pensão. Inaplicabilidade do precedente MS 24.268-MG, Pleno, DJ 05.02.04, Gilmar Mendes, redator para o acórdão. 9. Mandado de Segurança indeferido, cassada a liminar anteriormente concedida. (MS nº 24.728/RJ. Tribunal Pleno. Relator Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 03.08.05) (sem grifos no original).

Cabe analisar, ainda, outros dois julgados da Suprema Corte exemplificativos do entendimento sobre o assunto em questão:

Aposentadoria – Ato administrativo do Conselho da Magistratura – Natureza – Coisa julgada administrativa – Inexistência. **O ato de aposentadoria exsurge complexo, somente se aperfeiçoando com o registro perante a Corte de Contas.** Insubsistência da decisão judicial na qual assentada, como óbice ao exame da legalidade, a coisa julgada administrativa. (RE nº 195861/ES. Segunda Turma. Relator Min. Marco Aurélio. Julgamento: 26.08.97). (Sem grifos no original).

ADMINISTRATIVO. APOSENTADORIA DE SERVIDORA PÚBLICA. INCORPORAÇÃO DE VANTAGEM REVOGADA: **RECUSA DE REGISTRO DE APOSENTADORIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INAPLICABILIDADE DO ART. 54 DA LEI 9.784/1999: ATO COMPLEXO.** PRECEDENTES. EM 19.1.1995 A SERVIDORA NÃO CUMPRIA OS REQUISITOS EXIGIDOS PELO REVOGADO ART. 193 DA LEI N. 8.112/1990. SEGURANÇA DENEGADA. Grifamos (MS 25697 / DF - DISTRITO FEDERAL, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Julgamento: 17/02/2010, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação DJe-040 de 05.03.2010). (Sem grifos no original).

Após reiteradas decisões no sentido dos precedentes citados, editou-se o enunciado da Súmula Vinculante nº 3, aprovada em 30.05.2007, nos seguintes termos:

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.** (Sem grifos no original)

Interessante notar que o enunciado apenas excetua o contraditório e a ampla defesa nos processos que envolvam a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, não ressaltando os atos de revisão que alteram o seu fundamento legal, porquanto já houve o registro do ato inicial, aperfeiçoando-se a concessão, razão pela qual garantir-se-ia, nesses casos, o contraditório e a ampla defesa.

Com efeito, fica claro o posicionamento da Suprema Corte no sentido de considerar o ato de aposentadoria como sendo um ato complexo, tendo em vista que, para sua formação (ato perfeito), além da manifestação do órgão de origem, é necessária a manifestação do Tribunal de Contas.

Como consequências de tal entendimento, tem-se que: a) não seria necessário a observância pelos Tribunais de Contas dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando da apreciação do ato de concessão inicial de aposentadoria, conforme disposto no enunciado da Súmula Vinculante nº 3; b) apenas a partir do registro do ato concessório inicial pelo Tribunal de Contas competente, momento no qual o ato estaria perfeito, passaria a ser contado o prazo decadencial de que trata o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999<sup>13</sup>, tornando-se o registro pela Corte de Contas o termo *a quo* para o prazo quinquenal.

Nada obstante, insta consignar que a própria Suprema Corte posteriormente suavizou o entendimento consubstanciado no enunciado da Súmula Vinculante nº 3, garantindo aos servidores o exercício do contraditório e da ampla defesa nos processos de apreciação da concessão inicial de aposentadoria nos Tribunais de Contas quando ultrapassado o prazo de 05 (cinco)<sup>14</sup>, tendo como supedâneo os princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança, da dignidade da pessoa humana, da lealdade e da moralidade administrativa.

---

<sup>13</sup> Nesse sentido: MS 25.440/DF, Relator Min. CARLOS VELLOSO, DJ 28.04.2006; 25.072/DF, Relator Min. MARCO AURÉLIO, DJ 27.04.2007; entre outros.

<sup>14</sup> Há certa divergência nos julgados quanto ao termo inicial para a contagem do prazo de 05 (cinco) anos a fim de garantir o exercício do direito de defesa pelo servidor, se da data da publicação do ato concessório ou se do ingresso do processo no Tribunal de Contas, o que não possui o condão de afetar as conclusões alcançadas no presente estudo.

Nesse sentido, cumpre colacionar entendimento do acórdão prolatado no bojo do MS 26.053/DF<sup>15</sup>:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APRECIÇÃO DA LEGALIDADE DO ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA. **OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA APENAS SE PASSADO MAIS DE CINCO ANOS.** SEGURANÇA CONCEDIDA. I - **Caso o Tribunal de Contas da União aprecie a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão após mais de cinco anos, há a necessidade de assegurar aos interessados as garantias do contraditório e da ampla defesa.** II - Segurança concedida para que seja reaberto o processo administrativo com a observância do due process of law.(MS 26.053, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe 23.2.2011) (sem grifos no original).

Observa-se, portanto, que a jurisprudência até o momento dominante no STF entende ser o registro da aposentadoria pelo Tribunal de Contas, e não a sua efetiva concessão, o termo inicial para a contagem do prazo decadencial de que trata o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999. Entretanto, ultrapassado o prazo quinquenal, apesar de não se operar a decadência, em virtude de ser o ato de aposentadoria complexo, surge para o servidor o direito ao exercício do direito de defesa previamente à manifestação da Corte de Contas, em razão do princípio da segurança jurídica e seus corolários (MOTTA, 2013).

Dessa forma, em face das graves repercussões do entendimento jurisprudencial sobre a esfera jurídica dos servidores públicos, cumpre investigar a natureza jurídica dos atos de aposentadoria, a fim de verificar o termo *a quo* da incidência da decadência disposta no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, bem como se tal entendimento quanto a natureza complexa do ato de aposentadoria se estende aos demais atos praticados ao longo da vida funcional dos servidores públicos, analisados quando da apreciação dos processos de aposentadoria nas Cortes de Contas, tendo em vista o princípio da segurança jurídica e os demais princípios corolários do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>15</sup> No mesmo sentido: MS 25.403, Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe 10.2.2011; MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe 13.6.2008; MS 25.116, Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe 10.02.2011; MS 24.781, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, DJe 09.06.2011.

## CAPÍTULO 2 – SEGURANÇA JURÍDICA E DECADÊNCIA

### 2.1 Legalidade, segurança jurídica e proteção à confiança

O princípio da legalidade evoluiu de uma acepção centrada na vinculação positiva à lei, para uma compreensão em que a ação administrativa deve ser pautada nos valores gerais do sistema normativo, entre eles os princípios constitucionais - segurança jurídica, proteção à confiança, entre outros -, ganhando conotação de juridicidade, mais ampla do que meramente a legalidade positiva, em um contexto de alterações no modelo de Estado Social, com uma Administração prestadora em que grande parte dos direitos subjetivos referem-se a relações jurídicas entre cidadãos e Estado (JARDIM, 2008).

Nessa toada, o Direito Público, especificamente o Direito Administrativo, tem buscado novos paradigmas a fim de se ajustar ao novo conceito de Estado, uma vez que, tradicionalmente, esse tem servido ao discurso de legitimação jurídica do autoritarismo estatal, a exemplo da visão até então vigente de legalidade administrativa e da supremacia – irrestrita – do interesse público, surgindo teorias que visam amoldar o Direito Administrativo a seu papel essencial de compatibilizar as prerrogativas públicas da autoridade, necessárias à atuação da Administração, aos direitos e garantias fundamentais assegurados na CF/88, que inserem o ser humano como núcleo da ordem jurídica (MAFFINI, 2010).

A fim de compatibilizar as prerrogativas estatais e os direitos e garantias fundamentais, a segurança jurídica se apresenta como elemento conformador e limitador de abusos estatais, integrando o bloco de juridicidade mencionado alhures. Segundo Cássio Benvenuto de Castro:

A segurança jurídica tornou-se obséquio externo e funcionalizador da legalidade/juridicidade, restringindo-a desde a origem - passa a integrar dinamicamente o bloco de juridicidade/legalidade. Logo, *ab ovo* se ressalva a nota protetiva da legalidade contra abusos estatais. A mesma vontade geral que lhe embasa, por vezes, corrige seus próprios excessos intransigentes, pena de as situações já conformadas no tempo deixar intranquilos e atônitos os súditos que confiaram na legitimidade das anteriores diretrizes administrativas (CASTRO, 2012, p. 84).

Logo, a Administração não mais deve observar cegamente à lei positivada, em uma visão hipertrofiada do princípio da legalidade, mas deve também cotejá-la com todas as normas que integram o sistema jurídico, incluídos os princípios constitucionais, entre os quais o da segurança jurídica e o da proteção à confiança, que enriquecem a própria legalidade, modernizando-a e adequando-a à primazia dos direitos fundamentais, além de contribuir para a função pacificadora do Direito (DELIBERADOR, 2013).

Acaba-se, portanto, com o dogma de que a Administração pode fazer o que for necessário, inclusive anular atos administrativos com efeitos favoráveis para os destinatários de boa-fé cujos efeitos já se consolidaram com o decurso do tempo, sob o pretexto da supremacia do interesse público, da legalidade e de que atos nulos não geram direitos (MATTOS, 2000).

A passagem do tempo como elemento de segurança jurídica surge da própria vida em sociedade, que revela a necessidade de se garantir determinadas relações entre indivíduos, bem como entre indivíduos e Estado, inclusive rechaçando novos efeitos ou novas interpretações a relações que já geraram efeitos por determinado lapso temporal, conferindo estabilidade a essas situações. Nesse sentido, o princípio da segurança jurídica funciona como “resultado de um conjunto de técnicas normativas encaminhadas a garantir a própria consistência do sistema” (MATTOS, 2000, p. 196).

Fundamentando-se no citado princípio, na França cunhou-se a teoria do funcionário de fato, a fim de evitar a invalidação de atos praticados por agentes irregularmente investidos em suas funções, mas que exerciam-nas com aparência de legalidade para os administrados de boa-fé (FERRAZ, 2012).

Na mesma esteira, no Brasil criou-se a teoria do fato consumado, a fim de resguardar os efeitos havidos na situação jurídica dos jurisdicionados que usufruíram de determinados direitos em razão de decisão liminar não confirmada posteriormente pelo Poder Judiciário. Sendo o fato consumado aquele cujos efeitos não podem mais ser modificados, esse possui força de convalidar os atos nulos e anuláveis, saneando-os (MATTOS, 2000).

O princípio da segurança jurídica, que guarda íntima relação com o da legalidade, como demonstrado, refere-se, portanto, à convicção dos cidadãos de que as situações jurídicas a que estão submetidos não serão modificadas por motivos

circunstanciais, situando-se entre as garantias fundamentais do Estado de Direito. Com efeito, os próprios enunciados das Súmulas nº 346<sup>16</sup> e 473<sup>17</sup> do STF, que tratam sobre o direito da Administração rever seus próprios atos, devem ser interpretados ponderando-se os princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, consagrados na Carta Constitucional de 1988 (JACOBY FERNANDES, 2016).

Dessa forma, a ordem jurídica serve como instrumento para orientação das pessoas a ela submetidas, para que saibam antecipadamente o que podem e o que devem fazer e as eventuais consequências imputáveis a seus atos, razão de ser do princípio da segurança jurídica, um dos mais importantes princípios dentre os princípios gerais do Direito (MELLO, 2010). Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Esta *segurança jurídica* coincide com uma das mais profundas aspirações do Homem: a da segurança em si mesma, a da certeza possível em relação ao que o cerca, sendo esta uma busca permanente do ser humano (MELLO, 2010, p. 124).

No que se refere a previsões infraconstitucionais do princípio da segurança jurídica, enquanto o inciso XIII do artigo 2º da Lei nº 9.784/1999 veda a aplicação retroativa de nova interpretação de lei, protegendo o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa, em obediência ao inciso XXXVI do artigo 5º da CF/88, o artigo 54 do mesmo diploma legal define limite temporal de 05 (cinco) anos para a Administração anular seus próprios atos dos quais decorram efeitos favoráveis para os destinatários, levando em conta “a boa-fé do cidadão, que acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros”<sup>18</sup> (DI PIETRO, 2012, p. 87).

---

<sup>16</sup> Súmula 346/STF: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

<sup>17</sup> Súmula 473/STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

<sup>18</sup> Outrossim, as leis que tratam sobre o controle abstrato de constitucionalidade tratam sobre o princípio da segurança jurídica, a saber: artigo 27 da Lei nº 9.868/1999 (dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal) e artigo 11 da Lei nº 9.882/1999 (dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental), que permitem ao STF, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos da declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em

Apesar de por vezes se encontrar na doutrina a menção a boa-fé, segurança jurídica e proteção à confiança como expressões sinônimas, observa-se que são, de fato, princípios distintos, cada um com suas particularidades, mas que se aproximam e pertencem ao mesmo feixe de valores (SILVA, 2004).

Com relação ao princípio da segurança jurídica - *lato sensu* – podemos dividi-lo em seus aspectos objetivo e subjetivo. No aspecto objetivo tem-se o princípio da segurança jurídica *stricto sensu*, indicando a inafastabilidade da estabilização jurídica, tendo como corolários o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada - artigo 2º da Lei nº 9.784/1999. No aspecto subjetivo tem-se o princípio da proteção à confiança, que se refere ao sentimento do administrado com relação aos atos administrativos praticados, que são dotados de presunção de legitimidade, tendo como consequência a manutenção desses atos, ainda que inválidos, em razão de eventual inércia da Administração em adotar as providências necessárias em prazo razoável - artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 (CARVALHO FILHO, 2017).

Sobre o assunto, cumpre colacionar lição de Almiro do Couto e Silva:

Falam os autores, assim, em princípio da segurança jurídica quando designam o que prestigia o aspecto objetivo da estabilidade das relações jurídicas, e em princípio da proteção à confiança, quando aludem ao que atenta para o aspecto subjetivo. Este último princípio (a) impõe ao Estado limitações na liberdade de alterar sua conduta e de modificar atos que produziram vantagens para os destinatários, mesmo quando ilegais. ou (b) atribui-lhe consequências patrimoniais por essas alterações, sempre em virtude da crença gerada nos beneficiários, nos administrados ou na sociedade em geral de que aqueles atos eram legítimos, tudo fazendo razoavelmente supor que seriam mantidos (SILVA, 2004, p. 274).

Ganha destaque no presente estudo a acepção subjetiva do princípio da segurança jurídica - proteção à confiança ou confiança legítima - porquanto diz respeito à possibilidade de manutenção de atos, ainda que inválidos, no mundo jurídico, em razão da confiança depositada pelos administrados de boa-fé de que tais atos eram válidos, operando tal princípio como verdadeiro limitador do direito da Administração de anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que o tornem ilegais.

---

julgado ou de outro momento que venha a ser fixado, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

O princípio da proteção à confiança surge na Alemanha, por construção jurisprudencial, no ambiente propício do Estado Social, primordialmente para lidar com a questão de preservação de atos inválidos, ainda que nulos por vício de ilegalidade ou inconstitucionalidade, em razão da grande dependência em que se encontravam os administrados relativamente ao Estado e aos seus serviços e prestações (SILVA, 2004).

Apesar de historicamente pouco trabalhado no direito administrativo brasileiro, o princípio da proteção à confiança, como acepção subjetiva do princípio da segurança jurídica, ganhou destaque com sua previsão legal expressa no ordenamento jurídico<sup>19</sup> e com a utilização cada vez mais comum pela jurisprudência<sup>20</sup>, demonstrando a importância das repercussões práticas do citado princípio (FERRAZ, 2012).

A proteção à confiança relaciona-se diretamente com a presunção de legitimidade dos atos administrativos. Entretanto, insta frisar que o que se protege não é a aparente legitimidade, mas a confiança depositada pelo administrado em razão de presumir-se legítimo, ilibado, o ato praticado pela Administração. Dessa forma, a boa-fé a que alude o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 diz respeito não à conduta do administrador, que praticou o ato inquinado, mas do administrado, que não pode ter contribuído para a mácula, razão pela qual se protege sua confiança (SILVA, 2004).

A presunção de legitimidade dos atos administrativos opera juntamente com o princípio da proteção à confiança no seguinte sentido: uma vez que os atos foram praticados com estrita observância de seus requisitos legais, pode o administrado, de boa-fé, acreditar que seus efeitos favoráveis serão permanentes no tempo. Portanto, uma vez criada a expectativa, de boa-fé, de determinado benefício concedido ao administrado, e ultrapassado prazo razoável para a adoção das providências pertinentes, não pode a Administração simplesmente anular o ato, ainda que editado sem fiel observância às normas de regência (DELIBERADOR, 2013).

Por sua vez, a boa-fé, que possui seu nascedouro no direito privado, relaciona-se, de um lado, às crenças e convicções internas, pessoais das partes, quanto

---

<sup>19</sup> Art. 54 da Lei nº 9.784/1999; art. 27 da Lei nº 9.868/1999; art. 11 da Lei nº 9.882/1999.

<sup>20</sup> Como exemplo, no âmbito do STF: Pet 2900/RS, 2a T, Min. Gilmar Mendes; MS 24.268/MG, Min. Gilmar Mendes; MS 22357/DF, Min. Gilmar Mendes; MS 25.963/DF, Pleno, César Peluso; ADI 3689/PA, Pleno, Eros Grau.

a eventual irregularidade – boa-fé subjetiva; e de outro lado diz respeito a lealdade, lisura e honestidade na condução dos procedimentos, agindo as partes em conformidade com o que se espera e com o que foi prometido – boa-fé objetiva. A concepção da boa-fé objetiva, em última análise, confere substrato ao princípio da segurança jurídica, segundo o qual nas relações entre Administração e administrados exige-se previsibilidade e garante-se estabilidade das relações realizadas de acordo com as normas impostas pelo Estado, assegurando-se coerência na atividade do poder público (SILVA, 2004).

Dessa forma, observa-se que o princípio da segurança jurídica, especialmente em sua acepção subjetiva – proteção à confiança - tem como objetivo proteger a boa-fé do administrado, que age acreditando que a Administração atua de forma leal e honesta e de acordo com o sistema normativo.

A despeito do poder/dever de autotutela da Administração, o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 resguarda o princípio da proteção à confiança, concomitantemente com o da boa-fé, inculcando a ideia de que há situações em que os atos administrativos praticados há longa data, ainda que ilegais, merecem proteção do ordenamento jurídico, uma vez que acabam por constituir situações irreversíveis ou reversíveis a custos intoleráveis juridicamente (FERRAZ, 2012).

Interessante observar que mesmo antes da positivação do princípio da proteção à confiança levada a efeito pela lei que rege o processo administrativo federal a jurisprudência já vinha mitigando a aplicação indiscriminada e absoluta do princípio da legalidade, conforme se observa do REsp 45.522/SP:

ADMINISTRATIVO - ENSINO - FREQUENCIA A AULAS - FALTAS - SUPRIMENTO - DL 1.044/69 - ESTUDANTE PRESO - ANALOGIA - ATO ADMINISTRATIVO - NULIDADE - SUMULA 473 STF - TEMPERAMENTOS EM SUA APLICAÇÃO. I - É lícita a extensão, por analogia, dos benefícios assegurados pelo dl 1.044/69, a estudante que deixou de frequentar aulas, por se encontrar sob prisão preventiva, em razão de processo que resultou em absolvição. II - **Na avaliação da nulidade do ato administrativo, é necessário temperar a rigidez do princípio da legalidade, para que se coloque em harmonia com os cânones da estabilidade das relações jurídicas, da boa-fé e outros valores necessários a perpetuação do Estado de Direito.** III - **A regra enunciada no verbete 473 da Súmula do STF deve ser entendida com algum temperamento. A Administração pode declarar a nulidade de seus atos, mas não deve transformar esta faculdade, no império do arbítrio.** (STJ – Resp 45.522/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, 1ª Turma, Julgamento em 14.09.1994) (sem grifos no original)

Conforme relatado pelo Min. Vicente Cernicchiaro, quando do julgamento do REsp 136.204/RS em 21.10.1997 no STJ<sup>21</sup>, portanto antes mesmo do advento da Lei nº 9.784/1999: “[...] na vida social importa que não se eternize o estado de incerteza e de luta quanto aos direitos das pessoas; por isso, consolida-se a situação criada pelo ato nascido, embora com pecado original”.

## 2.2 Prescrição e decadência

O tempo possui grande relevância na vida humana, sendo de grande importância, também, no mundo jurídico, podendo criar ou extinguir direitos e até mesmo estabilizar relações jurídicas. Nesse sentido, observa-se que o tempo no Direito Administrativo atua de forma eclética, tocando também os direitos do administrado frente à Administração, inclusive podendo obstaculizar as ações desta (FORTINI, 2006).

Em estudo a respeito do limite temporal à revisibilidade de atos ilegais, Jacoby Fernandes destaca que:

[...] embora a regra seja a possibilidade de controlar, convalidar ou invalidar a qualquer tempo, há expressiva tendência no sentido contrário, amparada nos princípios da estabilidade ou segurança das relações jurídicas, da boa-fé, da presunção de legitimidade dos atos administrativos perante terceiros (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 73).

Conforme se observa dos enunciados das Súmulas 346 e 473 do STF, publicadas em 1963 e 1969, respectivamente, a Administração tinha a prerrogativa de declarar a nulidade de seus próprios atos a qualquer tempo. Entretanto, com o advento da CF/88, o exercício da autotutela pela Administração vem encontrando limites no princípio da segurança jurídica, situação positivada no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, que estabeleceu prazo de 05 (cinco) anos para o exercício da potestade anulatória da Administração, salvo comprovada má-fé, prazo ao fim do qual o fato anteriormente inquinado converte-se em situação jurídica legítima (CARVALHO FILHO, 2017).

---

<sup>21</sup> STJ – REsp 136.204/RS, Rel. Min. Vicente Cernicchiaro, 6ª Turma, Julgamento: 21.10.1997, DJ 16.02.1998.

A CF/88 adotou a prescritebilitade como regra, conforme se observa de seu artigo 37, § 5º, discriminando as exceções à prescrição ao longo de seu texto, tendo em vista a relevância social das questões tratadas, como os crimes de racismo e a ação de grupos armados, civis ou militares, crimes contra a ordem constitucional e o Estado Democrático e as ações de ressarcimento ao erário. Baseada no princípio da segurança jurídica, a prescrição possui o condão de dar tratamento isonômico à Administração e aos administrados, a fim de que não haja em todas as situações o privilégio unilateral de a Administração exercer seu *jus imperii* a qualquer tempo (MARIANO, 2010).

Como exemplo de normas do Direito Administrativo que disciplinam a prescrição e estabelecem seu prazo em 05 (cinco) anos tem-se a Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa; Lei nº 4.717/1965 – Lei da Ação Popular; Decreto nº 20.910/1932 - regula a cobrança das dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios; Lei nº 9.873/1999 - trata sobre o prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, quando do exercício de seu poder de polícia; Lei nº 8.112/1990 - trata do regime jurídico dos servidores públicos federais; entre outras.

Outrossim, foi publicada em 26.04.2018 a Lei nº 13.655/2018, que inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Apesar de o princípio da segurança jurídica não ser textualmente elencado na Constituição<sup>22</sup>, é da natureza do próprio Estado de Direito, razão pela qual é parte integrante e indissociável do sistema constitucional em sua universalidade, sendo os institutos da prescrição e da decadência expressões concretas de tal integração (MELLO, 2010).

Muitos autores utilizam o termo “prescrição administrativa” de forma ampla, abarcando também o instituto da decadência. Carvalho Filho (2017) conceitua a prescrição administrativa como a situação jurídica na qual o administrado ou a própria Administração perde o direito de manifestação em virtude de não o ter feito no prazo

---

<sup>22</sup> A única previsão constitucional que se encontra faz referência à *insegurança jurídica*, ao tratar a respeito das hipóteses de edição de súmula vinculante – art. 103-A, § 1º, CF/88.

estabelecido. Por sua vez, Di Pietro (2012) indica três possibilidades para a prescrição administrativa: a) perda do prazo pelo administrado de recorrer de decisão administrativa; b) perda do prazo pela Administração para rever seus próprios atos; c) perda do prazo pela Administração para aplicar as penalidades previstas em lei.

Tanto a prescrição quanto a decadência são fatos jurídicos por meio dos quais o legislador e a ordem jurídica conferem destaque à estabilidade das relações jurídicas ou ao princípio da segurança jurídica (CARVALHO FILHO, 2017). Nada obstante, necessário se faz distinguir os conceitos para os fins a que se destina o presente estudo.

A prescrição atinge os direitos pessoais ou reais, aos quais corresponde uma prestação de outrem, sendo eventualmente exercidos, caso violados, por meio de ação condenatória, tendo como exemplo as pretensões relativas a aluguéis, seguros, reparação civil, cobrança de dívidas entre outros (CAMPOS, 2009).

Logo, uma vez violado o direito surge a pretensão, momento no qual o mesmo se torna exigível. Não exercitada a pretensão, por meio da ação respectiva, dentro do prazo fixado em lei, opera-se a prescrição. Observa-se que a prescrição extingue a pretensão em si, e não o direito de ação, como outrora se afirmava<sup>23</sup> (MARIANO, 2010).

A decadência, por seu turno, alcança os direitos potestativos, que são aqueles insuscetíveis de violação e seu reconhecimento se dá por meio de ações constitutivas ou declaratórias, tendo como exemplo o direito à revogação de mandato; o direito à aceitação de herança; o direito à ação de divórcio; o direito à via do mandado de segurança; o direito ao rito especial das ações possessórias e o direito da Administração de anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários (CAMPOS, 2009).

Observa-se, assim, que o não exercício, pela Administração, de seu direito de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários em prazo razoável não gera a perda da pretensão ou o perecimento da via processual adequada, mas a perda do próprio direito. Conforme elucida Cristiana Fortini:

---

<sup>23</sup> Cf. FORTINI, Cristiana. Os conceitos de prescrição, preclusão e decadência na esfera administrativa: a influência do novo Código Civil e da Lei Federal de Processo Administrativo. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, p. 67-74, outubro 2006.

[...] os direitos potestativos de que é titular a Administração Pública (sem exclusividade), porque seu exercício cria um estado de sujeição para terceiros, são alcançados, nos prazos fixados pelo ordenamento jurídico, pela decadência (FORTINI, 2006, p. 71).

Conclui-se, portanto, que o prazo quinquenal disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 é decadencial, e não prescricional, uma vez que a passagem do citado interregno extingue o próprio direito de a Administração anular o ato administrativo, ao qual não corresponde nenhuma contraprestação por parte do administrado, conforme bem aponta o § 1º do citado dispositivo<sup>24</sup>. Consequentemente, o citado prazo não se interrompe ou suspende, liquidando, seu termo final, a própria potestade invalidante dos atos administrativos pela Administração (FERRAZ, 2012).

O entendimento perfilhado acima mostra-se de extrema relevância, uma vez que não há que se falar que a decadência se operaria apenas no seio da própria Administração, em seu poder de autotutela administrativa, permanecendo a possibilidade de anulação no âmbito do Poder Judiciário (ou de outros poderes e órgãos, a exemplo dos Tribunais de Contas), uma vez que extinto o próprio direito à anulação do ato pelo Estado (SILVA, 2004).

A origem do equívoco dos que pugnam pela manutenção da possibilidade de anulação do ato atingido pela decadência fora do âmbito da Administração, aqui entendida como função executiva, parece residir na ideia de que a decadência é instituto de direito processual e não de direito material. No entanto, observa-se que não há a possibilidade de que se opere a decadência de determinado direito mas subsistam ações processuais a salvaguardar o direito extinto<sup>25</sup>; além do fato de que o Código de Processo Civil – CPC impõe como julgamento de mérito a decisão que pronuncia a decadência.

---

<sup>24</sup> Art. 54 [omissis]

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de **decadência** contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

<sup>25</sup> Almiro do Couto e Silva (2004) reconhece a possibilidade de a decadência atingir determinados direitos exercíveis na via processual, como ocorre com o prazo decadencial para impetração de Mandado de Segurança, situação que não extingue o direito de fundo, que ainda pode ser pretendido por meio de outras vias processuais. Nada obstante, tal situação não se confunde com a do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, que extingue pela decadência o direito de a Administração anular os atos administrativos em determinadas circunstâncias, independentemente da via utilizada para tanto.

Logo, uma vez extinto pela decadência, não há como exercitar o direito por meio de qualquer via (SILVA, 2004).

Como a CF/88 outorgou às Cortes de Contas a competência para exigir a prestação de contas dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, em regra os prazos analisados no âmbito de seus processos são prescricionais<sup>26</sup>, nascendo do descumprimento da obrigação imposta pelo constituinte aos responsáveis pelos recursos públicos (CAMPOS, 2009). Entretanto, quando da apreciação para fins de registro dos atos de aposentadoria, está-se diante de prazo decadencial, uma vez que se trata de direito potestativo da Administração de anular o referido ato, não correspondendo a qualquer prestação do servidor interessado, enquadrando-se no citado artigo 54 da Lei nº 9.784/1999.

Para a correta interpretação do preceito insculpido no mencionado dispositivo legal, deve-se ter em mente que a segurança jurídica é um princípio constitucional, subprincípio do Estado de Direito<sup>27</sup>, encontrando-se no mesmo nível hierárquico que o princípio da legalidade, como defendido alhures. Ambos formam os pilares de sustentação do Estado de Direito (SILVA, 2004).

Observa-se que o próprio legislador realizou a ponderação entre legalidade estrita e proteção à confiança ao positivar o prazo quinquenal para a Administração anular os atos dos quais decorram efeitos favoráveis aos destinatários, havendo necessidade de cotejamento entre legalidade e segurança jurídica por parte do administrador apenas quando não preenchidas as condições previstas em lei. Ou seja, uma vez preenchidos os requisitos estabelecidos no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, não há espaço para avaliação do administrador, sendo a anulação do ato conduta ilegal, impugnável via impetração de Mandado de Segurança (DELIBERADOR, 2013).

---

<sup>26</sup> Quanto à prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas, não há qualquer normativo que especifique a aplicação do instituto, havendo verdadeira celeuma quanto ao tema, se aplicável a prescrição e, uma vez aplicável, qual seria o prazo. O tema foi discutido no âmbito do TCU por meio do Acórdão nº 1.441/2016, em que se definiu o prazo de 10 (dez) anos para a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, conforme artigo 205 do Código Civil. Por sua vez, no TCDF o tema é objeto de estudos especiais levados a efeito no Processo nº 32.351/2017, no qual o Corpo Técnico sugere prazo de 05 (cinco) anos para a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, mas que ainda pende de julgamento pelo Plenário da Corte.

<sup>27</sup> MC nº 2.900-RS, 23 Turma, relator Min. Gilmar Mendes (08.03.2003), Informativo do STF nº 231; MS 24268/MG, relator Min. Gilmar Mendes (15.03.2004), Informativo do STF nº 343; e MS 22357/DF, relator Min. Gilmar Mendes, DJ de 24.05.2004

Com efeito, positivado no ordenamento jurídico, ainda que com fundamento no princípio da segurança jurídica em sentido amplo, tem-se uma regra, que como tal não comporta juízo de ponderação com o princípio da legalidade, em razão de já ter sido realizada pelo legislador, que entendeu aplicável a decadência uma vez satisfeitos os requisitos disciplinados. Dessa maneira, cumpridos os requisitos legais, opera-se a decadência, não sendo admissível a extirpação do ato inválido, que deverá ser mantido juntamente com todos os seus efeitos por expressa disposição legal (SILVA, 2004).

Partindo-se para uma digressão lógica, observa-se que a não observância da continuidade do ato inválido pela Administração, nesses casos, com sua consequente anulação sob pretexto de se prestigiar o princípio da legalidade em detrimento à segurança jurídica, acarretará a infringência do próprio princípio a que se queria homenagear, tendo em vista a desobediência da norma expressa no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999.

Nessa toada, tendo a proteção à confiança sido positivada como regra, opera-se na via do “tudo ou nada”: mantem-se o ato viciado e seus efeitos em virtude de terem sido cumpridos os requisitos legais para a aplicação da decadência ou não se opera a decadência pelo não cumprimento dos requisitos legais para sua consumação e permanece aberta a possibilidade de anulação do ato pela Administração<sup>28</sup> (SILVA, 2004).

Quanto aos requisitos que, uma vez presentes, impedem a Administração Pública de anular o ato, em face do que dispõe a multicitada norma que regula o processo administrativo federal, destacam-se: a) vício de ilegalidade no ato; b) este vício favoreça o destinatário; c) o vício não decorra de comprovada má-fé do beneficiário; d) decurso de mais de cinco anos, contados da prática do ato; e) disciplina legal do ato não sujeita a legislação específica que afaste a incidência da Lei n 9.784/1999 (JACOBY FERNANDES, 2016).

Definido como decadencial o prazo de que trata o artigo 54 da Lei n 9.784/1999, constituindo verdadeiro limite ao poder de autotutela da Administração, inclusive no que se refere às determinações das Cortes de Contas quando da análise

---

<sup>28</sup> A respeito da relação entre princípios e regras e os direitos fundamentais, cf. ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

dos atos de aposentadoria, há que se avaliar se quaisquer vícios seriam alcançáveis e protegidos pelo manto da decadência.

Quanto à teoria das nulidades no Direito Administrativo brasileiro, não há consenso na doutrina a respeito da classificação da invalidade, observando-se as seguintes teorias mais relevantes ao presente estudo, entre outras: a) teoria monista, segundo a qual o vício sempre acarreta a nulidade do ato, podendo ser o mesmo válido ou nulo (MEIRELLES, 2006); b) teoria dualista, segundo a qual o vício pode acarretar a nulidade ou anulabilidade do ato, podendo o mesmo ser válido, nulo ou anulável, a depender do grau de gravidade do vício; c) visão tricotômica, agregando à teoria dualista os atos inexistentes, que seriam os atos administrativos com grave vício de objeto, correspondendo a conduta criminosa contrária aos direitos fundamentais, estando, portanto, “fora do possível jurídico e radicalmente vedados pelo Direito” (MELLO, 2010, p. 469), razão pela qual, diferentemente dos atos nulos e anuláveis, não prescreveriam e não seriam convalidáveis. Há, ainda, quem considere inexistentes os atos que violem a ordem constitucional.

Nada obstante, a Lei nº 9.784/99, em seu artigo 54, ao positivizar o princípio da segurança jurídica em sua acepção subjetiva (princípio da proteção a confiança), não faz qualquer distinção quanto à classificação do vício que macula o ato, se nulo ou anulável. Logo, o prazo decadencial para que a Administração anule seus próprios atos é de 05 (cinco) anos, sejam os atos nulos ou anuláveis (MELLO, 2010, p. 484).

Note-se que ao se referir à anulação dos atos administrativos, a regra não faz distinção relativa à natureza dos vícios que podem atingi-los: tanto os atos que a doutrina costuma classificar como anuláveis, quanto os classificáveis como atos nulos são tocados pela decadência do art. 54 da Lei 9.784/99, sendo requisitos para a não aplicação excepcional da decadência: a) extremidade do vício; b) evidência clara ao homem-médio da gravidade do vício; c) a manutenção do ato no ordenamento jurídico ser absurda (FERRAZ, 2012).

Ao tratar sobre invalidação e convalidação dos atos administrativos, Mello (2010) leciona que há obrigação da Administração de invalidar o ato insuscetível de convalidação, a menos que a situação gerada já esteja estabilizada pelo Direito, o que ocorre nas seguintes hipóteses: a) quando esgotado o prazo para a Administração

invalidar o ato; b) quando, embora dentro do prazo para decretar a invalidade, o ato amplie a esfera jurídica do administrado e sua desconstituição gere mais prejuízos do que sua manutenção, por dele decorrerem inúmeras relações jurídicas para seus destinatários de boa-fé com amparo em norma protetora de interesses hierarquicamente superiores.

Quanto à incidência da decadência sobre atos nulos, Castro (2012) defende sua aplicação em razão de hierarquia normativa: os vícios que maculam os atos administrativos nulos e anuláveis e o prazo quinquenal para a caducidade são infraconstitucionais, portanto de mesma hierarquia, não havendo razão para a exclusão da incidência aos atos nulos.

No que se refere aos atos inquinados de vício de inconstitucionalidade, tidos para o autor como inexistentes, afirma não ser aplicável diretamente a decadência positivada no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, mas entende que, nesses casos, “a segurança jurídica a lhes perenizar deve ser exortada pela própria Carta Maior” (CASTRO, 2012, p. 66), ou seja, a decisão pela manutenção do ato viciado não deve ser tomada pela mera subsunção do fato à norma – aplicação da regra, no caso a Lei nº 9.784/1999 –, mas pela ponderação dos princípios constitucionais, servindo o prazo previsto em lei como suporte interpretativo para o desate da questão.

Por fim, conclui:

Concluindo e com a vênia de alguns doutrinadores, defendemos a aplicação do art. 54 aos atos nulos e aos anuláveis - por razões de hierarquia normativa, são todos interesses tutelados infraconstitucionalmente. Para os inexistentes, a manutenção do ato defeituoso é casuísta, dinâmico e conforme os auspícios constitucionais identificáveis no caso concreto (CASTRO, 2012, p. 71).

Tendo em vista os direitos fundamentais previstos no ordenamento constitucional, o legislador, ao prever prazo máximo para o exercício do poder de autotutela administrativa, privilegiou a segurança jurídica como princípio “funcionalizador” do princípio da legalidade, razão pela qual ainda que absolutas as nulidades dos atos administrativos, podem as mesmas ser convalidadas pelo decurso do tempo, resguardando o interesse público como um todo e de todas as partes da relação jurídico-administrativa: administrados e Administração (CASTRO, 2012).

O interesse público decorrente do princípio da segurança jurídica é tão importante quanto o da legalidade estrita, devendo o ato permanecer no mundo jurídico uma vez ultrapassado o prazo para o exercício da potestade invalidante do ato administrativo, independentemente do vício de que esteja contaminado (CARVALHO FILHO, 2017, p. 169).

A despeito da gama de classificações possíveis para as invalidades dos atos administrativos e ainda que se entenda que a decadência não se aplica aos atos inexistentes, tidos aqui como aqueles contrários aos direitos fundamentais, criminosos e altamente vedados pelo Direito, observa-se que os vícios verificados nos atos administrativos praticados ao longo da vida funcional de um servidor público, que serão analisados no capítulo 3 do presente estudo, são em sua maioria de baixa gravidade (nulos ou anuláveis), uma vez que se referem em grande parte a concessão de benefícios aos quais o servidor não fazia jus por não cumprir os requisitos da ordem infraconstitucional, a exemplo da concessão indevida de adicionais e gratificações e a própria concessão de aposentadoria, sem olvidar que a própria lei elenca como um dos requisitos para a incidência da decadência a ausência de má-fé por parte dos beneficiários do ato.

## **CAPÍTULO 3 – DECADÊNCIA E ATOS SUJEITOS A REGISTRO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

### **3.1 Ato sujeito a registro como ato composto e incidência da decadência**

Os atos de aposentadoria sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas são tidos pela jurisprudência pátria, conduzida pelo entendimento do STF, como atos administrativos complexos, aperfeiçoando-se apenas com o devido registro na respectiva Corte de Contas, haja vista o disposto no inciso III do artigo 71 da CF/88. Conforme estudado no Capítulo 1 do presente estudo, tal entendimento possui como uma das consequências o registro pelo Tribunal de Contas do ato de aposentadoria como termo *a quo* do prazo decadencial disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999.

A classificação dos atos administrativos como simples, compostos ou complexos apresenta diversas dificuldades de ordem jurídica, linguística, metalinguística e hermenêutica, carecendo, por vezes, da cientificidade necessária. Nesse sentido, observa-se que os critérios adotados acabam sendo voltados à utilidade dos conceitos, e não necessariamente a sua correção (MAFFINI, 2005).

Carlos Ari Sundfeld afirma que "toda classificação em ciência é feita sob o critério da utilidade: as classificações são formuladas para servirem a algum fim. Elas não existem por si, isto é, não derivam da 'natureza da coisa'" (SUNDFELD, 2000, p. 144).

No sentido da utilidade das classificações, Celso Antônio Bandeira de Mello, ao conceituar ato administrativo, afirma que "não há um conceito *verdadeiro* ou *falso*. Portanto, deve-se procurar adotar um que seja o mais possível útil para os fins a que se propõe o estudioso" (MELLO, 2010, p. 381).

Por seu turno, José dos Santos Carvalho Filho tece críticas à classificação dos atos administrativos como complexos ou compostos, uma vez que, para o autor, é a vontade da Administração que deveria ser classificada dessa forma, e não o ato em si, haja vista ser possível identificar em todos os atos da cadeia, sejam eles finais ou meio, cada um dos elementos que o compõe (competência, finalidade, forma, motivo e objeto.). Leciona que:

[...] se meditarmos com serenidade, veremos que *não é o ato* que é complexo ou composto; a vontade-fim da Administração é que exige *vários atos* no processo de formação da vontade final. Está é que resulta de processo complexo, e não o ato em si. Melhor, então, firmar a conclusão de que há certas vontades administrativas que somente consomem seu ciclo de formação se mais de um ato-meio for praticado em tal processo. É em relação a este, e só a este, que se poderá falar em *complexidade* ou *composição* (CARVALHO FILHO, 2017, p. 137).

Nessa esteira, a despeito da classificação adotada pela Corte Suprema, que acaba por garantir aos Tribunais de Contas maior flexibilidade, haja vista o grande volume de processos dessa natureza que tramitam nessas Cortes<sup>29</sup>, em razão da

---

<sup>29</sup> O TCU apreciou conclusivamente 446.917 atos de aposentadoria, reforma e pensão entre 2013 e 2017, conforme Relatório Anual de Atividades do TCU – 2017 (<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E624F243A016292387AF64C40>). Acesso em 28.04.2018). Importante notar que entre os atos apreciados conclusivamente estão os atos

desnecessidade de observância do contraditório e da ampla defesa e da não incidência da decadência nos processos que envolvam a apreciação dos atos de aposentadoria, necessário se faz analisar a natureza jurídica do ato de aposentadoria, se complexo ou composto, a fim de perquirir a correção do entendimento jurisprudencial e as consequências dele advindas.

A atribuição conferida às Cortes de Contas pelo inciso III do artigo 71 da CF/88 assemelha-se a ato homologatório, que, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello é ato por meio do qual a Administração verifica a validade do ato a ser homologado, cotejando-o com os requisitos legais necessários à sua edição, e realiza apreciação vinculada do mesmo, aceitando-o ou não (MELLO, 2010).

Os atos de aposentadoria são eficazes e exequíveis desde sua publicação, data essa considerada como vigência da concessão, a partir da qual são gerados efeitos jurídicos e patrimoniais para o inativo e que constitui marco para o princípio *tempus regit actum*, segundo o qual o benefício previdenciário deve ser regido pela legislação vigente à época de sua concessão, e não de seu registro pela Corte de Contas.

Sendo os atos complexos aqueles que necessitam das manifestações de vários agentes que se fundem para a formação de ato único, e compostos os que se formam pela conjugação de dois atos, um principal e outro acessório, complementar ou pressuposto do principal, não há como pugnar pela complexidade dos atos de aposentadoria sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas, uma vez que o citado registro opera como verdadeiro ato de homologação, complementar ao ato principal, concessório do benefício previdenciário, que não depende daquele para gerar seus efeitos, mas apenas para mantê-los.

Nesse sentido, há que se fazer a distinção entre perfeição, validade e eficácia do ato administrativo. A perfeição diz respeito ao esgotamento das fases necessárias à produção do ato, sendo perfeito o ato que concluiu seu processo formativo; a validade refere-se à adequação do ato ao sistema normativo, sendo válido o ato que cumpriu os requisitos estabelecidos pela ordem jurídica; e eficácia relaciona-se a

---

julgados legais, ilegais e os que tiveram a perda de objeto, não incluindo os encaminhados em diligência saneadora para esclarecimentos.

disponibilidade do ato para produção de efeitos, sendo eficaz o ato que não depende de qualquer outro evento para produção de seus efeitos típicos (MELLO, 2010).

Logo, observa-se que um ato administrativo pode ser válido e eficaz; válido e ineficaz; inválido e eficaz; ou inválido e ineficaz. Entretanto, para que se possa avaliar a validade ou eficácia de um ato, é necessário que o mesmo seja, previamente, perfeito, uma vez que a validade e a eficácia são condições de atos formados, e não de atos imperfeitos. Ou seja, não há que se falar em ato válido ou inválido se o mesmo sequer concluiu seu processo de formação, uma vez que a validade e a eficácia são características atinentes a atos perfeitos.

Por seu turno, uma vez perfeito, o ato encontra-se protegido pela garantia constitucional atribuída aos atos jurídicos perfeitos, corolário do princípio da segurança jurídica, não podendo ser atingido sequer por efeito retroativo de lei (CARVALHO FILHO, 2017).

Com efeito, a segurança jurídica *stricto sensu* - direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada - alberga os atos de aposentadoria desde a sua publicação, e não de seu registro, ficando o servidor protegido de alterações posteriores no sistema normativo. Caso contrário, considerando-se perfeito o ato jurídico apenas com o registro pelo Tribunal de Contas, todos os inativos que ainda não tivessem seu ato de aposentadoria devidamente apreciado e registrado estariam sujeitos a mudanças legislativas posteriores a sua inativação, o que não ocorre em razão do mencionado princípio *tempus regit actum*.

Não há razão para se considerar termo inicial diferente para a aplicação do aspecto subjetivo da segurança jurídica - princípio da proteção à confiança -, que acomoda a manutenção de atos inválidos no mundo jurídico em homenagem à confiança depositada pelo administrado na Administração, em razão da presunção de legitimidade de seus atos.

Afirmar que os Tribunais de Contas, em cumprimento ao comando constitucional disposto no inciso III do artigo 71, apreciam a legalidade dos atos de aposentadoria, significa dizer que as cortes analisam a validade de tais atos, ou seja, sua conformação com a ordem jurídica, sendo necessário, de antemão, que tais atos sejam existentes, perfeitos, o que não se coaduna com o entendimento do STF.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Para que se possa predicar a validade ou invalidade de uma norma – lembre-se que, para Kelsen, um ato administrativo será uma norma individual – cumpre, antes, que ela exista. Este não é apenas um pressuposto lógico, mas especificamente jurídico (MELLO, 2010, p. 387).

Há que se observar, ainda, que quando da publicação do ato de aposentadoria, todos os elementos de aperfeiçoamento já se encontram implementados, sendo a apreciação pelo Tribunal de Contas, em razão de determinação constitucional, controle de legalidade *a posteriori* de ato praticado. Conclui-se, portanto, que se tratam de atos já existentes, logo, perfeitos e acabados.

Dessa forma, tendo em vista a apreciação da legalidade do ato de aposentadoria ser necessariamente condicionada a existência e a produção de efeitos do ato analisado, não há como conceber a manifestação do Tribunal de Contas como volitiva e requisito de formação do ato concessório (MAFFINI, 2005).

Interessante notar que, nos casos de legalidade sem necessidade de diligências saneadoras, em regra o servidor sequer toma conhecimento da apreciação de seu ato de aposentadoria pela Corte de Contas e conseqüente registro, uma vez que da decisão é dado conhecimento ao órgão de origem, e não ao interessado, o que demonstra que o registro pelo Tribunal de Contas: a) não integra a formação de vontades como requisito da completude do ato de aposentadoria; b) não possibilita a produção de efeitos do ato, tampouco habilita novos efeitos ao mesmo, haja vista todos os efeitos dele emanarem a partir de sua publicação, independentemente da manifestação posterior do Tribunal de Contas.

Nesse sentido:

[...] tomando-se como exemplo do ato de concessão de aposentadoria de um servidor público inscrito no regime próprio (art. 40, da CF/88), percebe-se que uma vez concedida a aposentadoria pela Administração Pública, antes mesmo de o ato ser remetido para a apreciação pelo Tribunal de Contas respectivo, já ocorre a produção de todos os efeitos jurídicos decorrentes da inativação. Em efeito, somente com a concessão de aposentadoria pela Administração Pública, portanto, já se opera a vacância do cargo, podendo o mesmo ser prontamente provido por outro servidor. (MAFFINI, 2005, p. 7).

Em estudo sobre o tema, Fabrício Motta tece críticas ao entendimento do ato de aposentadoria como ato complexo:

O entendimento do ato de aposentadoria como complexo não parece o mais adequado. Nas concessões de aposentadoria, inicialmente, é forçoso reconhecer a existência de dois atos: o ato concessório, emitido pela autoridade competente e que propriamente aposenta o servidor; e o ato de controle da legalidade, posteriormente emitido pelo Tribunal de Contas. Não há que se falar em integração de vontades: um ato concede a aposentadoria e o outro, externo e emitido por órgão diverso, controla a legalidade do primeiro (MOTTA, 2013, p. 11).

O Ministro Cezar Peluso, quando do julgamento do MS 26.535/DF, em 06.09.2007, em discussão a respeito da Súmula Vinculante nº 3 e da aplicação do contraditório e da ampla defesa aos atos de aposentadoria, asseverou 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.

A própria atenuação da Súmula Vinculante nº 3 por parte do STF, a fim de garantir o contraditório e a ampla defesa aos servidores após ultrapassados 05 (cinco) anos da concessão inicial, com fundamento no princípio da segurança jurídica, torna-se questionável, uma vez que tal fundamento também se aplicaria à estabilização do ato pelo instituto da decadência (MOTTA, 2013).

Nesse sentido é a lição de Rafael Maffini:

Embora não se desconheça tal posição jurisprudencial que qualifica os atos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas como atos administrativos complexos, roga-se vênia para dela se discordar. Parece ser mais adequado qualificar tal categoria de atos administrativos como “ato administrativo composto” (MAFFINI, 2010, p. 168).

No âmbito do Poder Judiciário, o STJ, apesar de hodiernamente se curvar ao entendimento do STF<sup>30</sup>, já se manifestou em diversas ocasiões considerando os atos

---

<sup>30</sup> AgRg no Resp 1.371.576/SC; AgRg no REsp 1.377.444/SC; AgRg no REsp 1.204.996/SC.

de aposentadoria como compostos, conforme se observa do AgR-REsp 1.168.805, cuja ementa se colaciona:

RECURSO ESPECIAL. ANÁLISE DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL. DESCABIMENTO. REVISÃO DO ATO DE APOSENTADORIA. DECADÊNCIA. OCORRÊNCIA. 1. Não é possível examinar violação a dispositivos da CF, ainda que para fins de prequestionamento sob pena de usurpar a competência do STF. **2. O STJ já decidiu que a decisão do Tribunal de Contas, no que toca à legalidade do ato de aposentadoria de servidores públicos, tem natureza jurídica meramente declaratória, e não constitutiva do ato referido. Precedentes.** 3. **A nova situação jurídica surge com a própria publicação do ato de aposentadoria, do que decorre a sua imediata, e não obstante precária, execução, nos termos em que foi concedida. Consequentemente, a partir deste momento inicia o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99.** 4. Agravo regimental improvido. (sem grifos no original)

Observa-se que o ato concessório de aposentadoria e o registro pelo Tribunal de Contas são atos autônomos, tanto material quanto formalmente, não havendo qualquer conjugação de vontades para formação de ato único, mas duas manifestações de vontade distintas, referentes ao ato principal e ao ato acessório que homologa ou avalia a legalidade do ato principal, razão pela qual não há que se falar em ato complexo.

Ao contrário, tendo em vista que os atos – de aposentadoria e de registro pelo Tribunal de Contas – são autônomos, gerando inclusive efeitos jurídicos diversos, com pressupostos e formalidades independentes, em nada se relacionando, a não ser pelo fato de que o segundo aprecia a legalidade do primeiro, como é de esperar no âmbito do controle da Administração Pública, está-se diante de ato administrativo composto, conforme classificação e definição da doutrina majoritária (MAFFINI, 2005).

Além disso, indicando possibilidade de rediscussão do tema, ainda que de forma reflexa, o STF reconheceu, em 2011, a repercussão geral da matéria, tendo como *leading case* o RE 636.553/RS, em que se discute a incidência do prazo decadencial e a necessidade de observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos processos que envolvem os atos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas, dando origem ao tema 445, que se encontra atualmente pendente de julgamento, cujo enunciado segue abaixo:

445 - Obrigatoriedade de o Tribunal de Contas da União - TCU observar os princípios do contraditório e da ampla defesa no exame da legalidade de atos

concessivos de aposentadorias, reformas e pensões, após o decurso do prazo de cinco anos.

A despeito da celeuma que envolve a classificação dos atos de aposentadoria sujeitos a registro, mesmo que se admita, para fins argumentativos, que se tratam de atos administrativos complexos, aperfeiçoando-se apenas quando do devido registro pela Corte de Contas, entende-se que, ainda assim, não seria possível considerar o citado registro como termo *a quo* do prazo decadencial da prerrogativa anulatória da Administração com fundamento unicamente no afastamento do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 (MAFFINI, 2005).

Conforme mencionado em linhas volvidas, não se pode ter a legalidade como princípio absoluto, tendo como consequência uma Administração que observa cegamente à lei positivada, sob pena de legitimação do autoritarismo estatal em detrimento dos direitos fundamentais e da própria teleologia da Constituição Cidadã.

Nessa toada, a segurança jurídica desponta como integrante do bloco de legalidade/juridicidade, devendo ser observada e ponderada no caso concreto juntamente com outros princípios caros ao Estado de Direito moderno. Com efeito, “a legalidade administrativa consiste em um instrumento voltado à obtenção de segurança jurídica para, em conjunto com tal princípio constitucional, conformar a noção de Estado de Direito” (MAFFINI, 2005, p. 11).

O princípio da proteção à confiança, como aspecto subjetivo do princípio da segurança jurídica, corolário do próprio Estado de Direito, refere-se ao sentimento do administrado com relação aos atos administrativos praticados, que são dotados de presunção de legitimidade. Dessa forma, a proteção à confiança opera no sentido de avaliar a possibilidade de manutenção dos atos viciados em razão de inércia da Administração em adotar as providências necessárias em prazo razoável, protegendo a confiança depositada pelo administrado na atuação administrativa, que se tinha até então como correta e ilibada, confiança essa que nasce com a publicação do ato concessório, e não com o registro pelo Tribunal de Contas.

Ainda que a classificação do ato de aposentadoria como complexo tenha como consequência a não aplicação direta da regra insculpida no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, permanece como princípio do Estado de Direito o princípio da proteção à

confiança, que deve ser ponderado no caso concreto a fim de avaliar se a retirada de tal ato inválido do mundo jurídico acarretará custos demasiadamente elevados.

Demais disso, o ato administrativo sujeito a registro, uma vez praticado ou publicado, já se vê qualificado pela presunção de legitimidade que também auxilia na construção da confiança digna de proteção. Nesse sentido, não se poderia afirmar que a presunção de legitimidade do ato somente teria início quando da decisão de registro pelo Tribunal de Contas (MAFFINI, 2005, p. 15).

A decadência, como expressão do princípio da proteção da confiança, pretende concretizar a segurança jurídica ao homenagear a confiança depositada pelos administrados na Administração, uma vez que seus atos são dotados de presunção de legitimidade. Tendo em vista que os efeitos do ato de aposentadoria se operam completamente a partir de sua publicação, tanto para o servidor, com a percepção de seus proventos na inatividade, quanto para a Administração, que pode prover o cargo em virtude de sua vacância<sup>31</sup>, entende-se que considerar o registro pelo Tribunal de Contas como termo inicial para a contagem do prazo decadencial ofende o Estado de Direito e seus corolários, uma vez que coloca a cargo do próprio Estado, que praticou e controlará o ato, a iniciação do prazo para que se opere a decadência, que não se interrompe nem se suspende, frise-se.

Quanto ao entendimento jurisprudencial capitaneado pelo STF, conclui Rafael Maffini:

Assim, se o que se pretende com a decadência administrativa é a concretização do princípio da proteção da confiança e, com isso, a obtenção de um estado de segurança jurídica, impõe-se concluir que a decisão do STF não cumpre seu desiderato de guarda do Estado de Direito e, pois, da Constituição, ao deixar de reconhecer como termo inicial da decadência a prática do ato, para fazê-lo em relação tão-somente com a decisão de registro pelo Tribunal de Contas respectivo (MAFFINI, 2005, p. 15).

Em face da estatura constitucional conferida aos Tribunais de Contas, cuja estrutura se assemelha aos tribunais do Poder Judiciário, tais cortes devem fazer uso de forma exemplar do processo administrativo e de seus princípios conformadores para o

---

<sup>31</sup> Segundo o artigo 33 da Lei nº 8.112/1990 – repetido pelo artigo 50 da LC nº 840/11 – a aposentadoria encontra-se entre as hipóteses de vacância do cargo.

aperfeiçoamento dos atos administrativos inseridos em suas competências fiscalizadoras, em especial quando suas decisões afetam diretamente os direitos individuais de terceiros, a exemplo da apreciação para fins de registro dos atos de aposentadoria (ZYMLER, 2015).

Em pesquisa realizada por Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011), a partir da análise de julgados do TCU, observa-se a aplicação dos princípios constitucionais norteadores da atuação da Administração Pública como fundamento das deliberações do Tribunal, conforme quadro abaixo:

**Tabela** – Quantidade de acórdãos nos quais os princípios foram empregados na fundamentação, TCU, 20.01.2004 a 10.06.2009

<b>Princípios constitucionais explícitos</b>	<b>Dispositivo da CRFB</b>	<b>Quantidade de acórdãos</b>
Moralidade	Art. 37, <i>caput</i>	55
Impessoalidade	Art. 37, <i>caput</i>	225
Legalidade	Art. 37, <i>caput</i>	175
Publicidade	Art. 37, <i>caput</i>	138
Eficiência	Art. 37, <i>caput</i>	60
Dever de licitar	Art. 37, inciso XXI	29
Probidade	Art. 37, § 4º	19
Isonomia	Art. 5º, <i>caput</i>	101

Fonte: AGUIAR, ALBUQUERQUE e MEDEIROS, 2011, p. 333.

Em conclusão do mencionado estudo, afirmam os autores que o TCU segue a corrente de instituições que aplicam a nova hermenêutica constitucional representada pelo neoconstitucionalismo, fazendo com que a simples menção do cumprimento da lei no caso concreto pela parte não afaste sua eventual responsabilidade frente ao descumprimento dos princípios constitucionais (AGUIAR, ALBUQUERQUE e MEDEIROS, 2011).

Por outro lado, não se observa qualquer menção ao princípio da segurança jurídica, concluindo-se que, apesar de o TCU se conformar à moderna aplicação do Direito Constitucional, que tem nos princípios fonte normativa, ainda não os pondera no sentido de manter atos inválidos no ordenamento jurídico com efeitos favoráveis a seus destinatários.

Há que se observar que, com a promulgação da CF/88, houve grande ampliação das competências e das pessoas sujeitas a fiscalização dos Tribunais de Contas. Ademais, nas constituições anteriores o controle era exclusivamente de legalidade, inovando a Constituição Cidadã com a previsão do controle de legitimidade pelos Tribunais de Contas, em razão da evolução de um Estado de Legalidade para um Estado de Direito, que vai além da mera legalidade estrita. Nessa toada, os Tribunais de Contas passam a ser órgãos legitimados constitucionalmente para a defesa dos direitos fundamentais (CASTARDO, 2007).

Destarte, a credibilidade necessária dos Tribunais de Contas frente à sociedade reclama uma atuação tempestiva e sem perda da qualidade dos trabalhos, além da necessária observância dos princípios corolários do devido processo legal (AGUIAR, ALBUQUERQUE e MEDEIROS, 2011).

Nesse contexto, insere-se o respeito à segurança jurídica, não sendo razoável que os Tribunais de Contas, órgãos independentes e autônomos que atuam na defesa dos direitos e garantias fundamentais, em razão da não aplicabilidade da regra insculpida no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 como consequência da classificação do ato de aposentadoria como complexo, hodiernamente ainda se mostrem reticentes à aplicação dos princípios constitucionais que protegem os direitos fundamentais de seus jurisdicionados, aplicando o princípio da legalidade de forma irrestrita e hipertrofiada, em detrimento do princípio da proteção à confiança e da estabilização das relações jurídicas, que compõem atualmente o bloco de juridicidade/legalidade que sustentam o Estado de Direito.

### **3.2 Aplicação do entendimento jurisprudencial (ato complexo) nos Tribunais de Contas**

O processo nos Tribunais de Contas é tipicamente administrativo, de natureza multiforme, devendo observar, ao mesmo tempo, os princípios da oficialidade, do formalismo moderado, da verdade material e as garantias constitucionais dos envolvidos, tendo em vista o disposto no artigo 5º da CF/88, em seu inciso LIV, que trata

sobre a necessária observância do devido processo legal, requisito indispensável à legitimidade do processo (ZYMLER, 2015). Ademais, hodiernamente os órgãos de controle de contas são tidos como baluartes dos direitos fundamentais e da democracia (MOREIRA NETO, 2003).

Nesse contexto, uma vez ultrapassada a questão classificatória dos atos de aposentadoria e a necessidade da contagem do prazo decadencial a partir da publicação de tais atos, insta analisar as decisões dos Tribunais de Contas e dos Tribunais Superiores sobre o assunto, a fim de avaliar como as Cortes aplicam o entendimento jurisprudencial mencionado e como o instituto da decadência é tratado no âmbito dos processos que envolvem a apreciação dos atos de aposentadoria e suas respectivas consequências práticas. Serão tomados como paradigma o TCU e o TCDF.

O Plenário do TCU, na Sessão de 01.12.2010, em discussão a respeito do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 e da convalidação de atos ilegais encaminhados tardiamente à Corte, em face do princípio da segurança jurídica, deliberou no sentido de que o transcurso de longo período entre a edição do ato e a deliberação da Corte de Contas não converte atos ilegais em legais, mas apenas gera a necessidade de observância do contraditório e da ampla defesa para a validade do processo.

Por sua vez, o enunciado da Súmula nº 278/TCU, aprovada por meio do Acórdão nº 1426-Plenário, de 13 de junho de 2012, cristaliza no âmbito do Tribunal de Contas da União o entendimento pela complexidade do ato de aposentadoria e, conseqüentemente, define como termo *a quo* da contagem do prazo decadencial disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 o registro do ato pelo Tribunal, nos seguintes termos:

Os atos de aposentadoria, reforma e pensão têm natureza jurídica de atos complexos, razão pela qual os prazos decadenciais a que se referem o § 2º do art. 260 do Regimento Interno e o art. 54 da Lei nº 9.784/99 começam a fluir a partir do momento em que se aperfeiçoam com a decisão do TCU que os considera legais ou ilegais, respectivamente.

Analisando casos concretos de processos de apreciação de atos de aposentadoria, por meio do Acórdão 28/2008 – Segunda Câmara (Processo nº

017.637/2003-3), o TCU negou provimento a pedido de reexame<sup>32</sup> interposto por servidora que teve sua aposentadoria julgada ilegal pela Corte em razão da contagem de tempo prestado na condição de aluno aprendiz, comprovado por meio de justificação judicial, e de tempo prestado na condição de estagiária, mantendo a recusa de registro do ato.

Em suas alegações, a servidora argumentou a aplicação da decadência, tendo em vista a passagem de mais de 05 (cinco) anos entre a publicação do ato concessório e o julgamento pela Corte de Contas. Entretanto, o TCU afastou a alegação citando a Decisão nº 1.020/2000 – Plenário, além da jurisprudência aplicável ao caso, no sentido de que a decadência não seria aplicável aos atos de aposentadoria, “visto que, em se tratando de ato complexo, só é aperfeiçoado quando de seu registro pelo TCU”.

No Acórdão nº 1.185/2008 – Primeira Câmara (Processo nº 003.494/2001-0), negou-se provimento a pedido de reexame interposto por pensionista contra decisão do TCU que, entre outras providências, determinou ao órgão de origem a revisão dos proventos da mesma, em virtude de incorporação indevida de vantagens pelo instituidor da pensão, enquanto na ativa. A alegação de decadência do direito de anular por parte da Administração foi afastada sob o seguinte fundamento, disposto na ementa do citado acórdão<sup>33</sup>:

[omissis]

**4. Não incide a decadência administrativa, prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, nos processos por meio dos quais o TCU exerce sua competência constitucional de apreciação da legalidade dos atos de aposentadoria, reforma ou pensão,** pois estes, por serem complexos, somente se aperfeiçoam após o exame do Tribunal, quando se verifica sua adequação ao ordenamento jurídico vigente à época do implemento das condições para a

---

<sup>32</sup> Resolução-TCU nº 246/2011 (RI/TCU) - Art. 286. Cabe pedido de reexame de decisão de mérito proferida em processo concernente a ato sujeito a registro e a fiscalização de atos e contratos.

Resolução-TCDF nº 296/2016 (RI/TCDF) - Art. 286. De decisão de mérito em processo concernente a ato sujeito a registro e à fiscalização de atos e contratos, cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista no art. 168 deste Regimento, devolvendo ao Tribunal apenas o conhecimento da matéria impugnada.

<sup>33</sup> Posicionamento semelhante pode ser observado no Acórdão nº 1.423/2017-Plenário (Processo nº 014.413/2016-7) e no Acórdão nº 9.610/2017-Segunda Câmara (004.632/2014-1), mais recentes, que trataram de pedidos de reexame contra decisões que consideraram ilegal, no âmbito do processo de apreciação do ato de aposentadoria, a incorporação de vantagens (quintos/décimos) pelos servidores, resultando na negativa do registro dos respectivos atos de inativação.

inativação, conforme entendimento firmado pela Corte de Contas, mediante a Decisão nº 1.020/2000-TCU-Plenário, com a ratificação do STF, em diversos julgados (MS-24.859/DF, MS-24.958/DF, MS-25.090/DF, MS-25.192/DF, MS-25.256/PB e MS- 25.440/DF) (sem grifos no original)

Por derradeiro, cabe mencionar o entendimento consubstanciado no Acórdão nº 3.502/2016-TCU-1ª Câmara, no sentido de que não cabe transposição automática de pretensos direitos havidos na atividade para a inatividade, tendo em vista que “a relação jurídica de servidores ativos com a União é distinta daquela que envolve aposentados e pensionistas”.

Por sua vez, no âmbito do TCDF, o Plenário, por meio da Decisão TCDF nº 1.675/2003 (Processo TCDF nº 497/2002), considerou inaplicável o artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/1999, recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834/2001, quanto a obstar o exercício do controle externo a cargo deste Tribunal. Esse entendimento foi ratificado por meio da Decisão nº 5.417/2012 (Processo nº 905/2011).

Nada obstante, por meio da citada Decisão nº 5.417/2012, o Tribunal também autorizou a aplicação da Decisão Normativa TCDF nº 03/11, 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.

Quanto aos casos concretos analisados pela Corte de Contas distrital, por meio da Decisão nº 1.201/2018 (Processo nº 3.470/1981) o Tribunal, apesar de julgar legal o ato concessório de revisão de pensão para integralização dos proventos, com o devido registro, determinou ao órgão de origem que notificasse a pensionista interessada para que apresentasse sua defesa ante a possibilidade de correção da classificação funcional do ex-servidor, instituidor da pensão, o que acarretaria em decesso dos proventos.

No voto condutor da decisão, que acatou na íntegra o posicionamento do Corpo Auxiliar do Tribunal, alertou-se que em março de 1994 ocorreu erro na concessão de padrões conferidos em lei, tendo como consequência a incorreta classificação funcional do servidor, com dois padrões a mais. Quanto à decadência, apesar de o ato

viciado de concessão de padrões incorretos ter ocorrido em 1994, portanto 24 (vinte e quatro) anos antes da determinação do TCDF, a Corte frisou o entendimento consubstanciado na citada Decisão nº 5.417/2012, no sentido de considerar inaplicável o art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99.

Por meio da Decisão nº 1.517/2017 (Processo nº 4.802/2017), o TCDF considerou legal o ato de aposentadoria em exame, sem prejuízo de determinar ao órgão de origem a adoção de providências no sentido de comprovar os cursos realizados pela servidora que levaram à concessão de gratificação de titulação em determinado valor, adotando, eventualmente, as medidas necessárias para a correção da impropriedade e redução do percentual pago a título da citada gratificação. Interessante notar que, nesse caso, a gratificação de titulação foi concedida à servidora por meio de ato administrativo praticado enquanto a mesma ainda se encontrava em atividade, há mais de 05 (cinco) anos da análise pela Corte distrital.

Por derradeiro, o TCDF, por meio da Decisão nº 2.559/2004 (Processo nº 1.685/1990), determinou o retorno dos autos ao órgão de origem para que juntasse cópia autenticada dos atos de nomeação e dispensa dos cargos comissionados exercidos pelo servidor, a fim de comprovar o direito à incorporação das vantagens quintos/décimos, independentemente do fato de tal incorporação ter ocorrido há mais de 05 (cinco) anos, por ato da Administração, enquanto ainda na ativa o servidor.

Observa-se das decisões colacionadas que os Tribunais de Contas aplicam o entendimento consagrado na jurisprudência no sentido de considerar inaplicável o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 aos atos de aposentadoria, reforma e pensão antes do devido registro pela Corte, afastando as argumentações dos interessados e servidores nesse sentido.

Malgrado o entendimento pela inaplicabilidade do citado dispositivo ter como fundamento a classificação do ato de aposentadoria como complexo, aperfeiçoando-se apenas com o devido registro, observa-se que os Tribunais de Contas têm extrapolado tal entendimento para a análise de todo o processo, e não apenas para o ato específico de aposentadoria, que se reputaria complexo, conforme se observa de trecho da ementa do já colacionado Acórdão nº 1.185/2008 – Primeira Câmara (Processo

nº 003.494/2001-0)<sup>34</sup>. Ou seja, as Cortes de Contas acabam por considerar inaplicável a decadência sobre quaisquer atos avaliados no bojo do processo de apreciação da legalidade dos atos de aposentadoria, ainda que não propriamente o ato de aposentadoria em si, a exemplo da concessão de gratificações e vantagens pecuniárias enquanto o servidor se encontrava em atividade.

A apreciação pelo Tribunal de Contas do ato de aposentadoria avalia, em regra, a fundamentação legal do ato concessório e os requisitos constitucionalmente exigidos para a inativação, como idade, tempo de contribuição, de serviço público, no cargo e na carreira, além da composição dos proventos, se integrais, proporcionais, pela média, pela última remuneração, com ou sem paridade, tendo como base de cálculo o último contracheque do servidor em atividade.

Entretanto, tendo em vista a competência dos Tribunais de Contas de agir de ofício e em razão de o processo de aposentadoria vir acompanhado de todo o histórico funcional do servidor, quando de sua análise acabam sendo perquiridos aspectos diversos relacionados a atividade dos servidores, como a concessão de gratificações, adicionais e vantagens, acumulações de cargos, licenças, faltas, etc., o que por si só não acarretaria qualquer problema.

Entretanto, ao afastar a incidência da decadência antes do registro do ato concessório, indiscriminadamente, de todos os atos que se encontram acostados ao processo de aposentadoria, não o restringindo ao ato de aposentadoria em si, os Tribunais de Contas acabam por ampliar o conceito de ato complexo a todo o processo de aposentadoria e a todos os atos eventualmente perquiridos quando da análise de tal processo, ainda que autônomos e não dependentes de registro pela Corte, mas apenas indiretamente ligados ao direito de aposentadoria.

A maioria das decisões dos Tribunais de Contas levadas a apreciação do Poder Judiciário tratam a respeito do julgamento das contas dos administradores de bens, dinheiros e valores públicos e da apreciação, para fins de registro, das admissões de pessoal e da concessão de aposentadoria, reforma e pensão (GRACIE, 2007).

---

<sup>34</sup> “[...] **não incide a decadência administrativa**, prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, **nos processos** por meio dos quais o TCU exerce sua competência constitucional de apreciação da legalidade dos atos de aposentadoria, reforma ou pensão [...]”

Nesse contexto, interessante notar que o equívoco observado nas decisões dos Tribunais de Contas colacionadas alhures é também notado ao se analisar as decisões dos Tribunais Superiores a respeito da incidência do instituto da decadência sobre os atos ampliativos de direitos de servidores públicos, havendo divergência na aplicação se o citado ato ampliativo é analisado isoladamente ou se inquirido no bojo do processo de apreciação da legalidade do ato de aposentadoria no Tribunal de Contas respectivo.

No julgamento do REsp 1.157.831/SC, o STJ pugnou pela aplicação da decadência do direito da Administração de anular ato que concedeu incorporação da vantagem ‘quintos/décimos’ ao servidor, ultrapassados 10 anos da concessão do benefício, considerando aplicável a decadência tanto a atos nulos quanto anuláveis, conforme se observa da ementa do julgado:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE OFENSA AO ART. 535 DO CPC. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO. 1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. **2. A autotutela administrativa dos atos – anuláveis ou nulos – de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários está sujeita ao prazo de decadência quinquenal, previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999.** A regra não se aplica de forma retroativa, e, nos atos anteriores à citada norma, o termo a quo é o dia 1º.2.1999, data em que a lei entrou em vigor. Precedentes do STJ. **3. O ato concessivo do benefício é de 1997, e sua anulação é de 2007. Está caracterizada, portanto, a decadência do direito de revisar o ato administrativo.** 4. Foram oferecidos memoriais pela recorrida, os quais não inovam na discussão nem alteram o resultado do julgamento. 5. Recurso Especial não provido. (STJ, REsp 1.157.831/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 24.04.2012) (sem grifos no original)

O STF, por sua vez, quando do julgamento da MC-AgR MS 26.387/DF, pugnou pela aplicação do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 a fim de anular acórdão do TCU que determinou a mudança na forma de pagamento de determinado reajuste, ressaltando que a aplicação do instituto se devia ao fato de que, “na espécie, não se cuida de registro inicial de aposentadoria pelo Tribunal de Contas da União (CRFB, art. 71, III) de modo que não há que se falar em ato complexo”.

Nada obstante, em casos semelhantes, mas analisados no bojo de processos de apreciação, para fins de registro, de atos de aposentadoria nos Tribunais

de Contas, em que os servidores recorreram ao Poder Judiciário, os interessados, em regra, viram seus pleitos denegados sob o fundamento de se tratar de ato complexo, não incidindo a decadência disposta no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 antes de aperfeiçoado o ato concessório com o devido registro pela Corte de Contas, ainda que o ato impugnado não fosse propriamente o ato de aposentadoria – STF, AI 844.718/AL, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 12.12.2011; STF, MS 31.704/DF, Relator Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe 16.05.2016; STJ, REsp 1.524.880/PR, Relator Min. Humberto Martins, DJe 26.05.2015.

Com efeito, observa-se que o mesmo ato pode ter tratamentos distintos, a depender se a ilegalidade for constatada em processo fiscalizatório comum, enquanto o servidor ainda se encontra em atividade, ou se analisado no âmbito de processo de registro de ato de aposentadoria.

A título de exemplo, pode-se citar o ato administrativo que concede incorporação da vantagem de quintos/décimos a servidor público pelo exercício de função ou cargo em comissão por determinado lapso temporal. Caso o ato seja praticado com vícios que o tornem nulo ou anulável, incidirá a decadência disposta no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 sobre o direito da Administração de anular tal ato, uma vez ultrapassado 05 (cinco) anos de sua prática e não haja comprovada má-fé por parte do beneficiário. Todavia, caso a ilegalidade, frisa-se, do mesmo ato, seja constatada pelo Tribunal de Contas 20 (vinte) anos após sua prática, mas no bojo da análise, para fins de registro, do ato de aposentadoria do mesmo servidor, a decadência será afastada em razão de ser a aposentadoria ato complexo, que apenas se aperfeiçoa com o devido registro pela Corte de Contas respectiva. Nessa toada, o equívoco perpetrado advém de confusão havida entre ato administrativo complexo e processo de aposentadoria, que não se confundem.

José dos Santos Carvalho Filho define ato administrativo como:

[...] a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público (CARVALHO FILHO, 2017, p. 105).

Celso Antônio Bandeira de Mello define o processo administrativo<sup>35</sup> como uma “sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos tendendo todos a um resultado final e conclusivo” (MELLO, 2010, p. 443).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, traz duas definições para o processo administrativo: a) “conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo”; b) “série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração”, uma vez que nem todo processo administrativo envolve controvérsia (DI PIETRO, 2012, p. 678).

Dessa forma, os atos seguintes no encadeamento lógico de atos dependem da validade dos atos anteriores, possuindo entre eles uma relação lógica indissociável, apesar de serem todos atos autônomos entre si e com funções específicas. Diferentemente, nos atos complexos observa-se homogeneidade na função dos atos praticados, formando os mesmos uma unidade entre si.

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

O procedimento administrativo não se confunde com os atos complexos, pois nestes há *unidade na função das declarações jurídicas que os compõem*, ao passo que no procedimento seus atos desempenham funções distintas, com autonomia e, portanto, heterogeneidade de função (MELLO, 2010, p. 444).

Pelo exposto, não se confundem o ato de aposentadoria, tido como complexo, e os atos que compõem o processo de aposentadoria encaminhado para apreciação do Tribunal de Contas em virtude do disposto no artigo 71, inciso III, da CF/88, razão pela qual não há que se estender o entendimento quanto à complexidade do ato concessório de aposentadoria, e a conseqüente inaplicabilidade da decadência antes de seu registro, aos atos praticados ao longo da vida funcional dos servidores, atos esses que não requerem registro pelas Cortes de Contas, sob pena de a aposentadoria, direito constitucionalmente assegurado, operar verdadeiro renascimento da potestade invalidante da Administração, outrora fulminado pela decadência, maculando o próprio princípio da segurança jurídica e o Estado de Direito.

---

<sup>35</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello não faz distinção entre procedimento e processo administrativo, tratando ambos como sinônimos, conforme se observa do Título XIII do Capítulo VII de sua obra “Curso de Direito Administrativo” (MELLO, 2010, p. 443 et seq.).

Analisando-se o conteúdo do enunciado da Súmula Vinculante nº 3, observa-se que a própria Suprema Corte acaba por fazer, no que se refere à fiscalização de pessoal, a separação entre a apreciação da legalidade dos atos de aposentadoria, tida como último estágio para a perfeição do ato, uma vez que complexo, e a própria fixação dos proventos e demais atos correspondentes, caso no qual recomendar-se-ia a garantia dos princípios do contraditório e da ampla defesa, em razão da segurança jurídica, princípio norteador do próprio Estado de Direito (VALLE, 2012).

Insta consignar que não se defende a aplicação do instituto da decadência indiscriminadamente a todos os atos administrativos praticados ao longo da vida funcional dos servidores públicos, uma vez que não são resguardados pela decadência os atos de aposentadoria, reforma e pensão, ou mesmo quaisquer atos, uma vez verificada e comprovada a má-fé em sua concessão (JACOBY FERNANDES, 2016).

Tampouco defende-se que a decadência seja utilizada a fim de obstar o exercício do controle externo e da competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas. Ao contrário, defende-se que as Cortes de Contas atuem de forma temporalmente mais próxima do ocorrido, não se utilizando de mera questão classificatória para afastar a segurança jurídica em prol de um conceito de legalidade hipertrofiado, o que acaba por possibilitar a análise de atos praticados a longo período, enquanto o servidor ainda se encontrava em atividade, apenas quando da apreciação de seu ato de aposentadoria.

Conforme aponta Hélio Saul Mileski:

O sistema de controle externo da Administração Pública tem nos Tribunais de Contas um dos principais elementos de sustentação da democracia moderna. Contudo, não podem estes permanecer estáticos, imutáveis, têm de buscar uma constante evolução, no sentido de se renovar, consoante a renovação produzida no Estado pós-industrial (MILESKI, 2007, p. 257).

Logo, torna-se necessário, em razão do grande volume de processos e de recursos despendidos, a constante reavaliação dos atos praticados pela Administração Pública no que se refere aos atos de gestão de pessoal, não sendo admissível que tais atos sejam avaliados apenas quando da aposentadoria dos servidores. Tal vigilância deve ocorrer por meio de revisão dos pagamentos e de procedimentos fiscalizatórios regulares, sendo necessário que os Tribunais de Contas adotem procedimentos racionais

e céleres, uma vez que a demora na análise “apequena a nobreza da função do controle” (JACOBY FERNANDES, 2016, p. 83).

O Tribunal de Contas, como órgão de controle intrinsecamente ligado a defesa dos direitos fundamentais e da democracia, não pode determinar aos órgãos jurisdicionados a prática de atos que os mesmos se encontram impossibilitados de cumprir. Nesse sentido, não pode a Corte de Contas determinar ao órgão de origem que reduza os proventos de aposentadoria ou pensão quando já operada a decadência de rever o ato que concedeu a gratificação ou vantagem inquinada (JACOBY FERNANDES, 2016).

Como destaca Carlos Ayres Britto:

[...] participando desse aparato como peça-chave, os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração. O desiderato constitucional é este. Se, na prática, os Tribunais de Contas muito se distanciam da função que lhes confiou a gloriosa Lex Legum de 1988, trata-se de disfunção ou de defecção que urge corrigir (BRITTO, 2002, p. 83).

Por seu turno, aponta Mariano:

Admitir a não aplicação do instituto da prescrição quinquenal no âmbito da Administração Pública implica tornar perpétua a ação fiscalizatória, bem como a punição, causando, assim, notória instabilidade às relações jurídicas e sociais [...]. Não é razoável que as relações jurídicas submetidas ao órgão de controle externo permaneçam sem a devida estabilização por inércia do próprio controlador. Nem se justifica o argumento de que, havendo o reconhecimento da prescrição, haveria renúncia a uma competência constitucionalmente atribuída à Corte de Contas (MARIANO, 2010, p. 260).

Quanto aos instrumentos de fiscalização disponíveis aos Tribunais de Contas em tal desiderato, tem-se a inspeção e a auditoria. A inspeção possui escopo reduzido, tendo como função primordial suprir lacunas ou omissões e esclarecer fatos, além de apuração de denúncias e representações. A auditoria, por sua vez, possui escopo mais alargado, a fim de verificar de forma ampla os sistemas administrativos adotados, com objetivo de minimizar erros ou desvios na Administração (AGUIAR FILHO, 2009).

Com efeito, nota-se que, em razão da quantidade de processos, as Cortes de Contas acabam priorizando a apreciação dos atos sujeitos a registro em detrimento

de suas demais funções fiscalizatórias. Dessa maneira, deve-se prevenir a inversão de prioridades na atuação dos Tribunais de Contas no que se refere à fiscalização de pessoal, na qual o controle e a intervenção em tempo razoável acabam sendo garantias contra a atuação estatal ineficiente e contra a manutenção de atos inválidos que geram prejuízo para o Erário. Nessa toada:

Esses vetores, que associem a relevância ainda da função registrária da Corte no tema de pessoal, com a necessidade de assecuração de sua ação tempestiva nos demais segmentos, são aqueles que permitirão a conciliação entre o Tribunal que se tem, e aquele que se quer alcançar” (VALLE, 2012, p. 71).

## CONCLUSÃO

Os Tribunais de Contas subordinam-se unicamente ao Poder Constituinte, sendo órgãos independentes e autônomos, desvinculados de quaisquer dos três poderes, com jurisdição própria e privativa, recebendo suas competências diretamente da CF/88, em razão da exigência de absoluta imparcialidade na aplicação das normas quando no exercício de suas atribuições de fiscalização dos recursos públicos e julgamento de contas dos administradores públicos.

Entre as competências elencadas no artigo 71 da CF/88, outorgadas aos Tribunais de Contas, destaca-se a disposta em seu inciso III, no que se refere à apreciação, para fins de registro, da legalidade de aposentadorias, reformas e pensões, por meio da qual a Corte analisa, *a posteriori*, a legalidade dos atos concessórios e sua conformação com a ordem jurídica vigente, sendo uma das competências que mais consome tempo e, conseqüentemente, recursos dessas Cortes.

Em razão do citado comando constitucional, a jurisprudência tem considerado tais atos como complexos, aperfeiçoando-se apenas quando do devido registro pelas Cortes de Contas, conforme se observa dos acórdãos nos MS 24.754/DF e MS 24.728/RJ, além do disposto no enunciado da Súmula Vinculante nº 3. Tal entendimento possui graves repercussões sobre a esfera jurídica dos servidores públicos, como a definição do registro como termo inicial da contagem do prazo decadencial disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, além da desnecessidade de observância do contraditório e da ampla defesa por parte dos Tribunais de Contas quando da análise de tais atos.

Nesse cenário, importante salientar que o princípio da segurança jurídica surge como elemento conformador e limitador de abusos estatais, com frequência legitimados pelo conceito ultrapassado de legalidade e supremacia irrestrita do interesse público. No contexto de alterações do Estado Social, em que a Administração não mais deve observar cegamente à lei em obediência a uma concepção hipertrofiada de legalidade, ganha destaque o bloco de juridicidade/legalidade, segundo o qual a Administração deve ponderar todas as normas que integram o sistema jurídico, incluídos os princípios constitucionais, entre eles o da segurança jurídica e seus corolários, que

enriquecem a própria legalidade, modernizando-a e adequando-a à primazia dos direitos fundamentais.

Em seu aspecto objetivo, tem-se o princípio da segurança jurídica em sentido estrito, indicando a inafastabilidade da estabilização jurídica, que protege o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. No aspecto subjetivo, tem-se o princípio da proteção à confiança, que se refere ao sentimento do administrado com relação aos atos administrativos praticados, que são dotados de presunção de legitimidade, tendo como consequência a possibilidade de manutenção desses atos, ainda que inválidos, no mundo jurídico.

Sendo os institutos da prescrição e da decadência expressões concretas da integração indissociável entre segurança jurídica - proteção à confiança - e o sistema constitucional em sua universalidade, a decadência, enquanto regra, encontra-se positivada no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, que impõe prazo de 05 (cinco) anos para que Administração reveja seus próprios atos, nulos ou anuláveis, salvo comprovada má-fé. Ou seja, passados 05 (cinco) anos sem que a Administração atue de forma a rever o ato viciado, tem-se fulminado o direito da Administração de anulá-lo, ocorrendo a estabilização da relação jurídica decorrente.

Nada obstante, tendo em vista o entendimento jurisprudencial quanto à complexidade dos atos sujeitos a registro (aposentadoria, reforma e pensão), não ocorre a citada estabilização jurídica antes da análise pelo Tribunal de Contas, ainda que passados mais de 05 (cinco) anos entre a publicação do ato concessório e a decisão da Corte de Contas.

Dessa forma, imperiosa a necessidade de se avaliar cautelosamente a correção da classificação dos atos sujeitos a registro quanto a manifestação de vontades para formação do ato, em razão de seus reflexos; o termo *a quo* do prazo decadencial em casos que tais, tendo como parâmetro o princípio da segurança jurídica; e como vem sendo aplicado o entendimento jurisprudencial nos Tribunais de Contas, a fim de avaliar suas consequências práticas e o respeito ao princípio da proteção à confiança.

Sendo os atos administrativos complexos aqueles que necessitam da conjugação de várias manifestações de vontades, formando ato único, e compostos aqueles que necessitam de outro ato, acessório ao principal, sendo os atos autônomos,

observa-se que os atos de aposentadoria, reforma e pensão sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas mais se aproximam destes, e não daqueles. Além disso, ao se distinguir os planos de existência, validade e eficácia dos atos administrativos, fica claro que, para que as Cortes de Contas apreciem a legalidade dos atos, é necessário que os mesmos sejam, antes de mais nada, perfeitos, uma vez que validade e eficácia são características de atos existentes. Soma-se a isso o fato de que os atos de concessão e o ato homologatório dos Tribunais de Contas são autônomos, gerando efeitos jurídicos distintos, não dependendo o ato de aposentadoria, reforma e pensão do registro para gerar seus efeitos típicos, que se apresentam desde sua publicação, dependendo deste apenas para a continuidade de seus efeitos.

Dessa forma, entende-se que os atos sujeitos a registro seriam atos compostos, razão pela qual correria o prazo decadencial disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 a partir de sua publicação, entendimento esse outrora compartilhado pelo STJ, apesar de hodiernamente este se curvar ao entendimento do Pretório Excelso quanto à complexidade do ato.

Ultrapassada a questão classificatória, ainda que se considere o ato de aposentadoria como complexo, entende-se que o termo inicial da contagem do prazo decadencial permanece sendo a publicação do ato concessório, porquanto: a) a não aplicação da regra disposta no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 em razão de ser o ato complexo não afasta a necessidade de ponderação do princípio da segurança jurídica, corolário do Estado de Direito; b) a confiança legítima depositada pelo servidor de boa-fé nos atos da Administração nasce com a publicação do ato concessório, prescindindo da manifestação do Tribunal de Contas para o início de seus efeitos, permitindo desde já que o servidor goze de seu direito à inatividade remunerada, direito intimamente ligado à dignidade da pessoa humana, enquanto a Administração se depara com a vacância do cargo público antes ocupado.

Com relação à aplicação do entendimento jurisprudencial, observa-se das decisões colacionadas no presente estudo que os Tribunais de Contas, apoiados pelas decisões dos Tribunais Superiores, além de aplicarem o entendimento jurisprudencial quanto a complexidade dos atos sujeitos a registro, a fim de afastarem a decadência antes da manifestação da Corte, acabam por ampliar tal entendimento a todos os atos

que compõem o processo de aposentadoria, considerando inaplicável a decadência sobre quaisquer atos avaliados no bojo do mencionado processo, ainda que não propriamente o ato de aposentadoria em si. Com isso, as Cortes de Contas acabam por conferir à aposentadoria dos servidores públicos o efeito de renascer o direito de anular da Administração, que havia sido fulminado pela decadência enquanto o servidor se encontrava em atividade, ferindo a própria razão de ser do princípio da segurança jurídica e do Estado de Direito.

Conclui-se não ser razoável que os Tribunais de Contas, órgãos de controle que atuam na defesa dos direitos e garantias fundamentais, não avaliem o princípio da proteção à confiança, conformador do próprio Estado de Direito, em suas decisões, sob o pretexto de afastamento da regra da decadência positivada na Lei nº 9.784/1999 em razão de serem os atos complexos, aplicando o princípio da legalidade de forma irrestrita e hipertrofiada, em detrimento do bloco de juridicidade, o qual integra o princípio da segurança jurídica. Não se pode olvidar que os Tribunais de Contas foram estabelecidos na CF/88 como baluartes dos direitos e garantias fundamentais, não sendo possível que essas Cortes atuem de forma a desprestigiar o princípio da segurança jurídica, tão caro à própria noção de Estado de Direito.

Por derradeiro, insta consignar que o reconhecimento da repercussão geral do tema afeto à obrigatoriedade de o TCU observar o contraditório e a ampla defesa no exame da legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão após ultrapassados 05 (cinco) anos de sua concessão (tema 445) pode indicar, ainda que de forma reflexa, a possibilidade de rediscussão do tema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR FILHO, J. R. V. O papel dos tribunais de contas, suas competências constitucionais e a revisibilidade de suas decisões pelo Poder Judiciário. **Revista IOB de Direito Administrativo**, São Paulo, maio 2009. 7-28.

AGUIAR, U. D. D.; ALBUQUERQUE, M. A. S. D.; MEDEIROS, P. H. R. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BARRETO, W. D. C. S. O fortalecimento do Tribunal de Contas e a busca de um novo sistema de combate à corrupção. **Controle - doutrina e artigos**, Fortaleza, v. X, p. 243-256, jan-jun 2012. ISSN 1980-086X. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/issue/viewIssue/12/14>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRITTO, C. A. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista da Escola Superior da Magistratura de Sergipe**, Aracaju, p. 71-84, 2002.

CAMPOS, É. I. D. A. Análise da Prescrição pelo Tribunal de Contas da União. **Revista do TCU**, Brasília, p. 27-37, set./dez. 2009. ISSN 0103-1090. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/periodicos-e-series/revista-do-tcu/>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTARDO, H. F. **Natureza jurídica do Tribunal de Contas no ordenamento brasileiro**. Piracicaba: Unimep, 2007.

CASTRO, C. B. D. Decadência da Potestade Invalidante do Ato Administrativo. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 33, p. 35-88, jan./jun. 2012. ISSN 0101-1480.

CRETELLA JÚNIOR, J. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 24, p. 1-16, abr-jun 1987. ISSN 0034-835X. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181721>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

DELIBERADOR, G. S. **Confiança legítima: anatomia de um direito fundamental e suas repercussões junto ao exercício das funções legislativa, administrativa e judiciária**. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09012014-111834/en.php>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERRAZ, L. Segurança jurídica positivada : interpretação, decadência e prescritebilidade. **RIDB: Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, p. 7441-7473, 2012. ISSN 2182-7567. Disponível em: <[https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/12/2012\\_12\\_7441\\_7473.pdf](https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/12/2012_12_7441_7473.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2018.

FORTINI, C. Os conceitos de prescrição, preclusão e decadência na esfera administrativa: a influência do novo Código Civil e da Lei Federal de Processo Administrativo. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, p. 67-74, outubro 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31074>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

FURTADO, J. D. R. C. Processo e eficácia das decisões do Tribunal de Contas. **Controle - doutrinas e artigos.**, Fortaleza, v. 12, p. 29-55, dez. 2014. ISSN 2525-3387. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/184>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

GRACIE, E. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista do TCU**, Brasília, p. 7-14, set-dez 2007. ISSN 0103-1090. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/issue/view/23/showToc>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

GUERRA, E. M.; PAULA, D. M. D. A Função jurisdicional dos Tribunais de Contas. **Controle - doutrina e artigos**, Fortaleza, v. X, p. 56-97, jul-dez 2012. ISSN 1980-086X. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/issue/view/issue/16/15>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

JACOBY FERNANDES, J. U. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

JARDIM, C. H. C. A incidência da ampla defesa e do contraditório em processos de apreciação de atos de pessoal. **Trabalhos acadêmicos - TCU**, agosto 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: 03 abr. 2018.

MAFFINI, R. Atos administrativos sujeitos a registro pelos tribunais de contas e a decadência da prerrogativa anulatória da administração pública. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 3, julho 2005. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/31167>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

MAFFINI, R. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 253, p. 159-172, 2010. ISSN 2238-5177. Disponível

em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/857>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

MARIANO, K. C. T. D. S. Prescrição no Âmbito dos Tribunais de Contas. **Controle - doutrina e artigos**, Fortaleza, v. VIII, p. 253-268, setembro 2010. ISSN 1980-086X. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/86>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

MATTOS, M. R. G. D. Princípio do fato consumado no direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 220, p. 195-208, Abril/junho 2000. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2453>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

MEDAUAR, O. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 27, p. 101-126, out./dez. 1990. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175815>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

MEDAUAR, O. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, C. A. B. D. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MILESKI, H. S. Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 9, n. 45, setembro 2007.

MOREIRA NETO, D. D. F. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 27-64, julho/setembro 2003. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/18610>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

MOTTA, F. O registro dos atos de aposentadoria pelos Tribunais de Contas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, 12, fev 2013. 9-19. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/4977>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

SILVA, A. D. C. E. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 237, p. 271-316, julho 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

SILVA, A. G. X. Os Tribunais de Contas e a coisa julgada administrativa. **Controle - doutrina e artigos**, Fortaleza, v. XI, p. 80-99, dezembro 2013. ISSN 1980-086X. Disponível em:

<<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/issue/viewIssue/15/18>>.  
Acesso em: 03 abr. 2018.

SUNDFELD, C. A. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

VALLE, V. R. L. D. Ampla defesa e defesa técnica nos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativo - FA**, Belo Horizonte, out 2012. 64-76.

ZYMLER, B. **Direito Administrativo e Controle**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.