

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA O
REGISTRO DOS ATOS CONCESSÓRIOS DE BENEFÍCIOS
DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: O
PROBLEMA DA DIMENSÃO TEMPORAL**

ADRIANA REGINA DIAS CARDOSO

Itajaí-SC, junho de 2016

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA O
REGISTRO DOS ATOS CONCESSÓRIOS DE BENEFÍCIOS
DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: O
PROBLEMA DA DIMENSÃO TEMPORAL**

ADRIANA REGINA DIAS CARDOSO

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor José Antônio Savaris

Itajaí-SC, junho de 2016

AGRADECIMENTOS

A **Deus**, acima de tudo. Foi Ele quem me carregou no colo nos momentos de grande dificuldade e dor enfrentados nesse caminho.

A meu filho, **Luiz Eduardo Dias Cardoso**, pelo carinho, apoio, sugestões sábias e oportunas que muito enriqueceram meu trabalho.

A meu filho, **Rafael Dias Cardoso**, pelo carinho, compreensão pela minha ausência e por sempre repetir: “mãe, vai dar tudo certo”.

A meu marido, **Luiz Fernando Cardoso**, por toda retaguarda, carinho e incentivo, sem os quais eu não teria forças para prosseguir nesse propósito.

A minha amada mãe, **Ivone Marlene Dias**, pessoa bondosa e calma que durante a sua passagem por esta vida, deixou muitas marcas nas pessoas que tiveram a alegria de desfrutar de seu convívio.

A meu pai, **Dirceu Eliezer Müller Rodrigues Dias**, pelo exemplo de integridade e honestidade e por sempre me acolher quando necessito de sua presença.

A meu irmão, **Darlan Airton Dias**, por ser meu melhor amigo, meu grande estimulador, por me ouvir todos os dias e por seu caráter sensível ao apelo fraterno.

A meu orientador, **Professor Doutor José Antônio Savaris**, pela paciência, por me guiar com seu valioso domínio na área jurídica, pelo incentivo durante momento em que quase esmoreci no intento de concluir esta tarefa.

Ao **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, instituição em que ingressei por meio de concurso público e exerço o cargo de Auditor Fiscal de Controle Externo, pela política de incentivo ao aperfeiçoamento profissional de seus servidores, propiciando bolsa de estudo e o devido afastamento para frequência às aulas.

À **Equipe do Instituto de Contas**, pelo empenho, apoio e dedicação ao Programa de Capacitação dos Servidores.

Aos colegas da Consultoria Geral, pelo convívio, apoio e amizade.

Às amigas do Curso de Mestrado, **Valéria Rocha Lacerda Gruenfeld**, **Gláucia Mattjie** e **Queila de Araújo Duarte Vahl**, pelo animado convívio, desde boas risadas, até momentos de tensão, tudo com muito humor, apoio e amizade, marcas que deixarão saudades.

Ao colega de Mestrado, **Rodrigo Chandohá da Cruz**, pela afinidade, empatia, amizade e apoio.

Aos **professores** do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, pelos ensinamentos.

Ao amigo, **Nilo Cruz**, profundo conhecedor do tema da dissertação e que muito contribuiu para a realização desta pesquisa.

A **todos os colegas** do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

DEDICATÓRIA

Para **Luiz Eduardo** e **Rafael**, razão da
minha existência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INSTITUTO DE CONTAS

A participação no curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica decorre do Termo de Cooperação firmado entre o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e a Universidade do Vale do Itajaí (Univali) e foi patrocinada pelo TCE/SC, por meio do financiamento de 90% das mensalidades e do afastamento para frequência às aulas.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, junho de 2016.

Adriana Regina Dias Cardoso

Mestranda

PÁGINA DE APROVAÇÃO

(A SER ENTREGUE PELA SECRETARIA DO PPCJ/UNIVALI)

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	Admissão em Caráter Temporário
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ART	Artigo
ARTS	Artigos
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores
DAP	Diretoria de Controle de Atos de Pessoal
DF	Distrito Federal
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
GN	Grifo nosso
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LBPS	Lei de Benefícios da Previdência Social
Nº	Número
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RS	Rio Grande do Sul
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE	Tomada de Contas Especial
TCE/SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCU	Tribunal de Contas da União
TJSC	Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

SUMÁRIO

RESUMO.....	12
ABSTRACT	14
INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1	18
PROCEDIMENTO DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO NO ÂMBITO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	18
1.1 PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	18
1.2 BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PELO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL ..	26
1.2.1 APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	26
1.2.2 APOSENTADORIA COMPULSÓRIA	30
1.2.3 APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA.....	31
1.2.3.1 REGRAS DE TRANSIÇÃO NAS APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS	33
1.2.4 APOSENTADORIA ESPECIAL PARA PROFESSOR	36
1.2.5 APOSENTADORIA ESPECIAL	37
1.2.6 REFORMA	40
1.2.7 PENSÃO	41
1.3 NATUREZA JURÍDICA DOS ATOS DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO ...	42
1.3.1 ATOS DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO QUANTO À FORMAÇÃO DE VONTADE	43
1.3.2 ATOS DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO QUANTO À EXEQUIBILIDADE	53
CAPÍTULO 2	56
COMPETÊNCIA E ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA REGISTRO DOS ATOS DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	56
2.1 COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA REGISTRO DOS ATOS DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO	56
2.1.1 A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS COMO ATO DE PESSOAL	61
2.2 FUNÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – PERCPECTIVA ESPECÍFICA	63

2.3 ATOS DE CONCESSÃO SUBMETIDOS AO REGISTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	65
2.4 CONSEQUÊNCIAS DA ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO.....	73
2.4.1 CONSEQUÊNCIAS DA DENEGAÇÃO DO REGISTRO.....	75
2.5 NATUREZA DA ATUAÇÃO (JURISDICIONAL OU ADMINISTRATIVA)	84
2.6 REVISÃO JUDICIAL DOS ATOS DO TRIBUNAL DE CONTAS	87
CAPÍTULO 3	97
A DECADÊNCIA DO DIREITO DE REVER A LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO	
NA PERSPECTIVA DA PONDERAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	97
3.1 INÍCIO DO PRAZO DECADENCIAL	98
3.2 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O PROBLEMA ESPECÍFICO DO PODER-DEVER	
DA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NOS PROCEDIMENTOS PARA INATIVAÇÃO	
NO RPPS: DIMENSÃO TEMPORAL	108
3.3 COLISÃO E PONDERAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS:	
PERSPECTIVA E DOGMÁTICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	114
3.3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	119
3.3.2 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA.....	122
3.3.3 SEGURANÇA JURÍDICA E LEGALIDADE: UMA COLISÃO ENTRE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ...	
.....	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	146

RESUMO

A presente Dissertação insere-se na linha de pesquisa de Constitucionalismo e Produção do Direito. Teve por objeto o registro dos atos de inativação e pensão pelo Tribunal de Contas, especialmente quando transcorrido longo lapso temporal entre a edição do ato e a manifestação final do controle externo. Para que o particular não fique à mercê da Administração Pública, é salutar que se fixe um limite temporal para essa atuação: trata-se do lapso de cinco anos, interregno a partir do qual decai o direito de a Administração anular ou alterar o ato. O trabalho, orientado pelo método dedutivo, explora o problema atinente à sujeição do Tribunal de Contas, no exercício de sua competência constitucional, àquele limite temporal antes referido ou, alternativamente, à fluência do prazo decadencial somente após o registro do ato. Como hipótese inicial, conjectura-se que a solução da controvérsia demanda a ponderação entre os princípios constitucionais em conflito: de um lado, os direitos individuais do particular, em especial o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da segurança jurídica e da proteção à confiança; de outro, o direito difuso à probidade administrativa, à proteção do patrimônio público e à vedação à perpetuação de atos lesivos ao erário. Ao final, constatou-se, como premissa introdutória à hipótese primária, que o Tribunal de Contas não está sujeito ao limite temporal fixado na Lei do Processo Administrativo Federal e, que, portanto, somente após o registro do ato se inicia o cômputo do prazo decadencial. Afirmou-se, ainda a título de premissa inicial, que, apesar de o Tribunal de Contas não estar circunscrito ao prazo decadencial, se a manifestação extrapolar o limite razoável de cinco anos, em nome dos princípios do contraditório e da ampla defesa, se impõe o chamamento do particular a integrar o processo. Como derradeira premissa essencial ao silogismo de que decorre a conclusão quanto à verificação, ou não, da hipótese, assentou-se que o ingresso do ato na Corte de Contas é o marco para o transcurso de cinco anos, após o qual o particular deve ter oportunidade de manifestar-se no processo. Assim, considerou-se verificada a hipótese de que, a despeito de o Tribunal de Contas não se submeter a prazo decadencial, é possível, em casos peculiares, a manutenção de ato de inativação ou pensão que contenha máculas legais, como forma de, em uma colisão entre a legalidade e a proteção da confiança, conferir prevalência a este último preceito constitucional.

Palavras-chave: Tribunal de Contas; Registro; Decadência; Legalidade; Segurança Jurídica.

ABSTRACT

The present Dissertation is part of the line of research Constitutionalism and Production of Law. It addresses the registration of acts of inactivation and pension by the Audit Court, especially in cases where there is a long time lapse between the promulgation of the act and the final manifestation of the external control. To avoid the individual being at the mercy of the Public Administration, it is advisable to place a time limit on this act: a period of five years, after which time the Administration loses the rights to cancel or alter the act. This work, which is guided by the deductive method, explores the problem of the Audit Court being circumscribed, in the exercise of its constitutional competence, to the above-mentioned time limit, or alternatively, to the passage of the time period only after the registration of the act. As the initial hypothesis, it is conjectured that the solution to this controversy requires a weighing of conflicting constitutional principles: on one hand, the individual rights of the individual, particularly in respect to the adversarial principle, legal defense, legal security and reliable protection; and on the other side, the diffuse rights to administrative probity, protection of the public heritage, and the prohibition of perpetuation of actions that are harmful to the public treasury. At the end, it observed, as an introductory premise to the initial hypothesis, that the Audit Court is not circumscribed to the temporal limit placed on the Law of Federal Administrative Process, and that therefore, it is only after the registration of the act that the calculation of the time period begins. It is therefore affirmed, by way of initial premise, that although the Audit Courts are not circumscribed to the time period, if the manifestation goes beyond the reasonable limit of five years, in favor of the of the adversarial principle and the principle of legal defense, the individual is called to complete the process. As a result of the essential premise to the syllogism that comes to the conclusion as the verification, or not, of the hypothesis, it was established that the entry of the act to the Audit Court should mark the starting point of the five-year period, after which period the individual should have the opportunity to speak in the proceedings. Thus, we consider the hypothesis to be confirmed, that even if the Audit Court does not submit to the time period, it is possible, in particular cases, to maintain the act of inactivation or pension that contains legal marks, in a conflict between legality and protection of trust, as a means of giving precedence to the latter constitutional precept .

Keywords: Audit Court; Registration; Decadence; Legality; Legal Security.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali.

O objetivo científico é esclarecer se a competência constitucional do Tribunal de Contas para registro de atos de aposentadoria, reforma e pensão está sujeita ao prazo decadencial fixado no art. 54 da Lei nº 9.784/1999 que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Para o equacionamento do problema e a consequente formulação de hipótese a ser, ou não, verificada ao cabo do presente trabalho, parte-se de algumas premissas basilares. Considera-se, inicialmente, que, muito embora o Tribunal de Contas não esteja circunscrito ao prazo previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, se impõe o chamamento do particular a integrar o processo, no caso de a manifestação extrapolar o limite razoável de cinco anos, em nome dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Observa-se, ademais, que o ingresso do ato na Corte de Contas é o marco para o transcurso de cinco anos e que, após esse prazo, o particular deve ter oportunidade de manifestar-se no processo.

Assim, formula-se hipótese (solução provisoriamente dada ao problema acerca do qual orbita este trabalho) no sentido de que, muito embora a atuação do Tribunal de Contas não se submeta à decadência – porquanto o prazo somente passa a fluir após o registro –, é possível, em casos extremos, uma vez verificada a colisão entre os princípios da legalidade e da proteção da confiança (a faceta subjetiva da segurança jurídica), conferir prevalência a este último preceito, de modo manter válido o ato de aposentadoria, reforma ou pensão ainda que nele se verifiquem ilicitudes.

Os resultados do trabalho de exame das premissas e da hipótese acima lançadas estão expostos na presente dissertação, de forma sintetizada, como segue.

Principia-se, no Capítulo 1, com a descrição dos benefícios concedidos pelo Regime Próprio de Previdência Social; alterações constitucionais em função da reforma da previdência; requisitos ínsitos a cada modalidade de aposentação;

natureza jurídica dos atos administrativos de aposentadoria, reforma e pensão, se simples, compostos ou complexos.

O Capítulo 2 trata da competência dos Tribunais de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão; função do Tribunal de Contas - perspectiva específica, atos de concessão submetidos ao registro; consequências da atuação do controle externo; consequências da denegação do registro do ato; natureza da atuação do Tribunal de Contas, se jurisdicional ou administrativa; revisão judicial dos atos do Tribunal de Contas.

O Capítulo 3 dedica-se a enfrentar a decadência do direito de rever a legalidade do ato administrativo na perspectiva da ponderação dos princípios constitucionais. Para tanto, foi identificado o início do prazo decadencial; vista a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça e o problema específico do poder-dever dos Tribunais de Contas nos procedimentos para inativação no Regime Próprio de Previdência Social, diante da dimensão temporal; verificada a colisão entre os princípios constitucionais e a perspectiva da dogmática dos direitos fundamentais; especial conflito entre a segurança jurídica e a legalidade e ponderação entre esses princípios.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados os limites temporais aos quais se sujeita o Tribunal de Contas no exercício da competência constitucional para registro de atos de concessão. Apresenta-se a equação encontrada para a solução do conflito entre os princípios constitucionais, em especial segurança jurídica, na sua face subjetiva da proteção da confiança, com o princípio da legalidade. Destaca-se, por fim, a necessidade de continuidade dos estudos e das reflexões sobre a atuação do Tribunal de Contas no registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão.

Na medida em que o presente trabalho parte de acepções abrangentes, para, ao final, formular conclusão específica quanto ao tema abordado – a resposta ao problema apresentado -, adotou-se o método dedutivo.

CAPÍTULO 1

PROCEDIMENTO DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO NO ÂMBITO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

1.1 PREVIDÊNCIA SOCIAL

O presente capítulo, de caráter eminentemente descritivo – ao passo que os demais têm traços destacadamente reflexivos – tem por objetivo estabelecer as premissas iniciais necessárias à apresentação do problema acerca do qual orbita o presente trabalho e à formulação e à verificação da hipótese relativa àquela indagação; visa, em suma, pavimentar o caminho, a se percorrer até a apresentação dos capítulos seguintes.

Assim, antes de adentrar, especificamente, ao tema do trabalho, que tem como mote o conflito entre os princípios constitucionais da legalidade e da segurança jurídica diante da fixação do início do prazo para a contagem do quinquênio decadencial do direito de a administração pública alterar os atos de concessão, é importante ainda discorrer, mesmo sem grande detalhamento, a respeito dos requisitos para a efetivação desses atos.

Inicia-se pela definição dos institutos da aposentadoria, reforma e pensão. Para tanto, recorre-se à lição de Aguiar, Albuquerque e Medeiros:

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 da 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. [...]

A pensão é o benefício concedido ao(s) dependente(s) de servidores que venham a falecer¹.

¹AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 219.

Os três institutos: aposentadoria, reforma e pensão, estão inseridos no contexto de previdência social, a qual é definida por Rocha e Savaris como direito fundamental:

Em uma aproximação inicial, podemos descrever os direitos fundamentais, do ponto de vista do indivíduo, como núcleo jurídico essencial que deve ser garantido pelo Estado, a fim de viabilizar uma vida humana digna, em conformidade com as circunstâncias políticas, sociais e econômicas de cada momento histórico.²

Nesse pensar, a fundamentalidade formal relaciona-se à consagração na Lei Fundamental “que qualifica especialmente determinados direitos, independentemente do conteúdo”³. Rocha e Savaris citam três características:

a) os preceitos de direitos fundamentais situar-se-iam no ponto culminante do ordenamento jurídico; b) estariam blindados pelos limites de revisão (formais e materiais do art. 60); c) seriam normas diretamente aplicáveis, as quais se vinculariam de maneira imediata as entidades públicas e privadas (art. 5º, § 1º, da CF).⁴

Já a fundamentalidade material,

seria justificada pelo fato de os direitos fundamentais integrarem a constituição material – e, portanto, traduzirem decisões essenciais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade, a qual oscila em face da realidade econômica, política e social concreta -, razão pela qual, mesmo perante a falta de previsão expressa, existem direitos que pelo seu conteúdo e relevância, não podem ficar de fora do grupo dos direitos fundamentais reconhecidos em um Estado.⁵

Rocha e Savaris explicam que no aspecto formal a fundamentalidade da previdência social foi acolhida pelo art. 6º da CRFB/88 que assim reza:

São direitos a educação, a saúde, alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e

²ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário**. Curitiba: Alteridade Editora, 2014, p. 171.

³ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário**, p.171.

⁴ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário**, p.171.

⁵ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário**, p.171-172.

à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.⁶

Quanto à fundamentalidade material, os autores comentam que

É justamente nos momentos nos quais os cidadãos, inseridos na sociedade por força de sua capacidade de trabalho (substancial maioria da população), têm a sua força laboral afetada, ou mesmo negado o acesso ao trabalho, como é cada vez mais comum por força do modelo econômico excludente, que a previdência social evidencia seu papel nuclear para a manutenção do ser humano dentro de um nível existencial minimamente adequado.⁷

A assecuração do direito fundamental à previdência social requer operacionalização, como explicam Rocha e Savaris “Fixada a premissa de que a previdência social é um direito fundamental, podemos examinar como é efetuada a sua concretização”⁸.

A implementação da previdência social requer a existência de regimes previdenciários públicos, como explicam Rocha e Savaris:

Nas sociedades desenvolvidas, um regime previdenciário público configura-se como instituto essencial para a realização dos direitos predominantemente prestacionais que integram a concepção contemporânea de previdência social e pode ser entendido como o conjunto de normas que disciplinam as relações jurídicas entre a instituição responsável pela concessão e manutenção das prestações previdenciárias e o grupo de sujeitos amparados (beneficiários).⁹

No Brasil, “há duas ordens de regimes: os regimes públicos obrigatórios e os regimes complementares de caráter facultativo”¹⁰.

Vinculam-se ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS todos os trabalhadores da iniciativa privada, além dos contribuintes facultativos (que não exercem atividade remunerada, os servidores públicos ocupantes exclusivamente de

⁶ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário**: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p.176.

⁷ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário**: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p.176-177.

⁸ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário**: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p. 183.

⁹ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário**: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p.184.

¹⁰ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário**: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p.185.

cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, os ocupantes de cargo temporário junto ao serviço público (ACT), os ocupantes de emprego público, os exercentes de mandato eletivo desde que não vinculados a regime próprio de previdência social, os servidores públicos cujos entes políticos a que se encontrem vinculados não possuam regime próprio de previdência.¹¹

O Regime Geral de Previdência Social é regulado pela Lei 8.213/1991 – Lei de Benefícios da Previdência Social (LBPS). A gestão é feita pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).¹²

O segundo regime de previdência público obrigatório é o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) que constituído “pela União, pelos Estados e pelos Municípios para os seus servidores ocupantes de cargos efetivos”¹³. Esse é o regime de previdência que interessa ao presente trabalho, já que são os atos de concessão dele advindos que obrigatoriamente são encaminhados à apreciação do Tribunal de Contas para fins de registro.

Cada ente federativo, União, Estados e Municípios tem o RPPS. Municípios de pequeno porte muitas vezes não possuem Regime Próprio de Previdência. Nessas situações, os servidores vinculam-se ao RGPS, como dito anteriormente. Na lição de Rocha e Savaris:

Colimando evitar, tanto quanto possível, situações de insegurança social, inexistindo regime próprio no ente federativo, os servidores ocupantes de cargos efetivos ficam incluídos no quadro normativo do RGPS. Essa situação é bastante comum nos pequenos municípios desprovidos de condições atuariais, as quais são imprescindíveis para ensejar a criação de um regime próprio.¹⁴

O art. 40 da CRFB/88 trata das aposentadorias e pensões do RPPS, assunto que será melhor explorado adiante.

¹¹ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário:** fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p.187-188.

¹²ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário:** fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p. 186.

¹³ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário:** fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p.186.

¹⁴ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário:** fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário, p.202.

Para finalizar a breve explanação a respeito dos regimes de previdência existentes no Brasil, há ainda os regimes complementares, os quais não são de filiação obrigatória, têm caráter facultativo. Esses “não concorrem e nem substituem a proteção conferida pelos regimes públicos”.¹⁵ A intenção é garantir proteção econômica adicional aos trabalhadores brasileiros. “A relação jurídica é facultativa e será desenvolvida pelas diretrizes do Direito Privado, observando os preceitos contratuais.”¹⁶

Antes da reforma no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), o que será tratado a seguir, adotava-se o regime de repartição simples, o qual tem explicação na doutrina de Rocha e Savaris:

O modelo de repartição simples também é conhecido como regime orçamentário, *pay-as-you-go* ou, ainda, *unfunded*. Nele, os benefícios dos aposentados são financiados pelas contribuições dos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, além de outras contribuições aportadas pelas empresas. Trata-se do método adotado pela maioria dos sistemas formais na Comunidade Europeia – assim como nos países filiados à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo gerenciado pelo governo. Na versão pura, não há previsão de constituição de reservas.¹⁷

No regime de repartição simples, os servidores da ativa custeiam as aposentadorias daqueles que já não laboram, bem como as pensões. Para elucidar a questão, recorre-se novamente ao magistério de Rocha e Savaris:

Afirma-se que o regime configura um pacto de gerações, porquanto os atuais contribuintes acreditam que os seus benefícios serão suportados pelas gerações vindouras. Esse modelo é altamente sensível às oscilações demográficas e ao nível de inclusão dos trabalhadores formais.¹⁸

¹⁵ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário**, p.186.

¹⁶ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário**, p.216.

¹⁷ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário**, p. 184-185.

¹⁸ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário**, p. 185.

Com o aumento da expectativa de vida, a diminuição do número de servidores ativos, a previdência não mais suportava o modelo adotado.

Mileski esclarece exatamente a questão:

Tornou-se imprescindível a realização de modificações constitucionais no sistema previdenciário nacional, envolvendo os servidores públicos e os trabalhadores urbanos e rurais, o que foi efetuado por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.98, produzindo mudança na orientação filosófica norteadora do sistema previdenciário, alterando a forma e o modo de ser obtida a aposentadoria, conforme demonstra a nova redação dada ao art. 40 da Constituição: "Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo".[...]

Este novo sistema, pelas suas características, deve ser estruturado sob a forma de um fundo que possibilite investimentos com ganhos, no sentido de serem acumulados recursos para serem utilizados no momento da aposentadoria; portanto, caracterizando-se como um sistema de capitalização, no qual deve ser observado o equilíbrio entre receita e despesa.¹⁹

A reforma no RPPS, para os servidores públicos federais, iniciou-se com a Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/1993, que introduziu o § 6º do art. 40 da CRFB/88:

Art. 40. [...]

§ 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.²⁰

Na sequência, houve a edição da Medida Provisória nº 1.723, de 29/10/1998, convertida na Lei nº 9.717, de 27/11/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social

¹⁹MILESKI, Helio Saul. As Reformas Previdenciárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Interesse Público** – IP. Belo Horizonte, n. 24, ano 6 Março/Abril 2004 Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=50584>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

²⁰BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Redação alterada pela EC 20/1998: § 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

A EC nº 3/1993 também introduziu o § 10 do art. 42:

Art. 42.[...]

§ 10 Aplica-se aos servidores a que se refere este artigo, e a seus pensionistas, o disposto no art. 40, §§ 4.º, 5.º e 6.º.

dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

A grande reforma da Previdência, no Regime Próprio, abrangendo todos os entes federativos, iniciou-se de fato com o advento da Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998 que atribuiu o regime contributivo, devendo ser observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Também foi instituída idade mínima para aposentação; tempo mínimo no serviço público e no cargo em que se der a aposentadoria; constitucionalizou-se a possibilidade da existência de regimes de previdência complementar; passou a ser vedado o acúmulo de proventos com vencimentos ou mais de uma aposentadoria pelo RPPS, salvo cargos acumuláveis²¹; os proventos passaram a ser limitados à última remuneração e foi proibido o aproveitamento de tempo ficto para a contagem do tempo de contribuição.

Na continuação da reforma previdenciária para os Regimes Próprios, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003 que, além do caráter contributivo – que já encontrava previsão constitucional - inseriu o caráter solidário para todos os entes da Federação, como se verifica no texto atual da CRFB/88:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [...]

A Emenda Constitucional nº 41/2003 ainda implantou outras inovações, como o fim dos proventos integrais para pensões, previsão de contribuição previdenciária por parte de inativos e pensionistas, fim da paridade entre proventos e vencimentos, autoaplicabilidade dos tetos remuneratórios, instituição da média das contribuições para o cálculo dos proventos (disciplinada posteriormente pela Lei nº

²¹BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 37 – [...] XVI [...]

a) a de dois cargos de professor; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001).

10.887, de 18/06/2004), fixação de novos patamares de idade mínima para concessão de aposentadoria, extinção da aposentadoria proporcional por tempo de contribuição, salvo em função da idade e instituição do abono de permanência.

Na sequência, foi editada a Emenda Constitucional nº 47, de 05/07/2005 - conhecida como PEC paralela - e que, na verdade, atenuou o impacto da Emenda Constitucional nº 41/2003 para os ocupantes de cargos públicos efetivos na data da publicação desta última, assegurando-lhes paridade com os servidores da ativa e instituindo a possibilidade de redução na idade mínima exigida para os servidores que possuam tempo de contribuição excedente ao mínimo exigido pela CRFB/88 e que tenham ingressado no serviço público até a data da EC nº 20/1998. Além disso, excluiu do teto previsto no inciso XI do art. 37 da CRFB/88 as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

Outra alteração relevante para a concessão de aposentadoria dos servidores públicos efetivos foi trazida pela Emenda Constitucional nº 70, de 29/03/2012, que assegurou às aposentadorias por invalidez daqueles que tenham ingressado no serviço público, até a data da EC nº 41/2003, proventos com base na última remuneração, além da paridade vencimental com os servidores da ativa.

Por fim, cita-se a Emenda Constitucional nº 88, de 07/05/2015, que possibilitou a aposentadoria compulsória aos 75 anos de idade, na forma de lei complementar e acrescentou o art. 100 às Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando a idade estendida para as aposentadorias compulsórias de Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União. Ato contínuo, por meio da Lei Complementar nº 152, de 03/12/2015, a aposentadoria compulsória aos 75 anos foi assegurada a todos os servidores, além de membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas e dos Tribunais e Conselhos de Contas.

Feita essa breve introdução às alterações da Constituição Federal, no que se refere ao regime próprio de previdência, discorre-se, também sem aprofundamento, a respeito de cada modalidade de inativação, bem como das pensões, para, posteriormente, adentrar ao conteúdo principal do trabalho.

O art. 40 da CRFB/88 prevê três modalidades de aposentadoria para os integrantes do regime próprio de previdência, quais sejam: aposentadoria por invalidez, aposentadoria compulsória e aposentadoria voluntária.

A seguir são traçados os requisitos de cada categoria, o que se considera relevante para a presente dissertação, já que, muitas vezes, a denegação do registro do ato de aposentadoria pelo Tribunal de Contas decorre do descumprimento de requisitos ínsitos ao benefício concedido ao servidor ou dependente deste.

1.2 BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PELO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

1.2.1 Aposentadoria por invalidez

Na redação original da CRFB/88, a previsão da aposentadoria por invalidez era de proventos integrais quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, nos demais casos, proventos proporcionais, sempre considerando o valor do último vencimento²².

Com alteração introduzida pela EC nº 20/1998, a proporcionalidade dos proventos passou a ser regra e a integralidade exceção²³. A EC nº 41/2003 manteve a regra da proporcionalidade e estabeleceu a média das contribuições para os proventos²⁴. Com as alterações trazidas pela EC nº 70/2012, as aposentadorias por invalidez dos servidores que tenham ingressado no serviço público até 31/12/2003

²²BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil DE 1988. Art. 40. O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;(redação original) [...]

²³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 40 [...]§ 1º [...]

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)[...]

²⁴BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 40 [...]

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)[...]

voltaram a se dar de acordo com a última remuneração, sem alterar em nada a regra da proporcionalidade dos proventos²⁵.

Pelo texto atual da CRFB/88, via de regra, a aposentadoria por invalidez é concedida com proventos proporcionais ao tempo de contribuição e se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável na forma da lei, o servidor passa para a inatividade com proventos integrais. É regra igualmente que os proventos sejam calculados de acordo com os §§ 3º e 17 do art. 40 da CRFB/88²⁶, ou seja, pela média das contribuições, sendo eles integrais ou proporcionais. Além disso, aposentadorias por invalidez não possuem paridade. A única opção de não incorrer na aplicação da média das contribuições e da ausência da paridade é ter ingressado no serviço público antes da edição da EC nº 41/2003. Neste caso, a EC nº 70/2012²⁷ assegurou proventos pela última remuneração, além

²⁵BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 70: Art. 1º A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A:

"Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores."

²⁶BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 40 [...]

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) [...]

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

²⁷BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 70/2012: Art. 1º A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A:

"Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores." [...]

da paridade vencimental. Isso não se confunde com a proporcionalidade, a qual continua sendo regra.

Para os servidores que ingressaram no serviço público, a partir de 31/12/2003, segundo o disposto na Lei nº 10.887/2004, que disciplina o § 3º do art. 40 da CRFB/88, para o cálculo dos proventos, é considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

A evolução da aposentadoria por invalidez é demonstrada no quadro a seguir:

Fundamentação	Regras anteriores a EC 41/2003	EC 41/2003	EC 70/2012
Proventos	Integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos.	Proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei.	Mantém-se de acordo com EC 41/2003
Cálculo dos proventos	De acordo com a última remuneração e com paridade de vencimentos.	De acordo com a média das contribuições e sem paridade de vencimentos.	De acordo com a última remuneração e com paridade de vencimentos para os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003.

Para os servidores públicos civis da União, a relação de doenças graves, contagiosas ou incuráveis está descrita no art. 186 da Lei nº 8.112/1990, inciso I, § 1º²⁸, repetindo-se a relação para os servidores catarinenses por meio do § 8º do art.

²⁸BRASIL. Planalto. Lei nº 8.112/1990 - Art. 186 [...]

§ 1º Consideram-se doenças graves, contagiosas ou incuráveis, a que se refere o inciso I deste artigo, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira posterior ao ingresso no serviço público, hanseníase, cardiopatia grave, doença de Parkinson, paralisia

60 da Lei Complementar nº 412/2008. A incapacidade laboral é firmada por meio de laudo médico oficial²⁹.

O Supremo Tribunal Federal, reconhecendo repercussão geral no Recurso Extraordinário 656.860, já decidiu que o rol das doenças e moléstias que ensejam aposentadoria por invalidez com proventos integrais deve ser definido pelo legislador ordinário:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ COM PROVENTOS INTEGRAIS. ART. 40, § 1º, I, DA CF. SUBMISSÃO AO DISPOSTO EM LEI ORDINÁRIA. 1. O art. 40, § 1º, I, da Constituição Federal assegura aos servidores públicos abrangidos pelo regime de previdência nele estabelecido o direito a aposentadoria por invalidez com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. O benefício será devido com proventos integrais quando a invalidez for decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, “na forma da lei”. 2. Pertence, portanto, ao domínio normativo ordinário a definição das doenças e moléstias que ensejam aposentadoria por invalidez com proventos integrais, cujo rol, segundo a jurisprudência assentada pelo STF, tem natureza taxativa. 3. Recurso extraordinário a que se dá provimento³⁰.

Nessa senda, o rol de doenças previsto em lei é exaustivo, não admitindo interpretação extensiva.

Para a modalidade aposentatória em comento não há fixação de faixa etária, tempo mínimo no serviço público, no cargo ou mesmo tempo de contribuição em geral. A aposentadoria por invalidez pode, inclusive, ser assegurada ao servidor em estágio probatório, consoante já assentou o Tribunal de Contas da União:

Ocorre que, para o deferimento da aposentadoria por invalidez, não é feita qualquer exigência, seja de limite etário, tempo de contribuição,

irreversível e incapacitante, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estados avançados do mal de Paget (osteíte deformante), Síndrome de Imunodeficiência Adquirida - AIDS, e outras que a lei indicar, com base na medicina especializada.

²⁹SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Lei Complementar nº 412/2008 -Art. 60, § 1º.

³⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 656860 de Mato Grosso, Relator: Ministro Teori Zavascki, julgamento: 21/08/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4140072>> Acesso em: 03 jan. 2016.

tempo mínimo de serviço público ou de exercício no cargo, cumprimento de estágio probatório³¹.

Em situações como essa, conclui-se que a aposentadoria por invalidez pode representar exceção ao sistema previdenciário contributivo, visto que um servidor recém-ingressado no serviço público fará jus ao benefício, mesmo que tenha contribuído pouco ou nada para a Previdência. Resolução diferente, contudo, não se admite, pois, o servidor acometido por infortúnio (doença, acidente em serviço ou moléstia profissional) não pode ficar desamparado.

1.2.2 Aposentadoria compulsória

Essa espécie de inatividade está prevista no inciso II do § 1º do art. 40 da CRFB/88:

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015).

Na aposentadoria compulsória, verifica-se que a invalidez é presumida: considera-se que o servidor não está mais apto às atividades laborais que a função pública requer. Assim como na aposentadoria por invalidez, independe da vontade do servidor e haverá a condução à inatividade tão logo atingida a idade limitadora. Na lição de Di Pietro:

Nos termos do artigo 187 da Lei nº 8.112/90, a aposentadoria compulsória é automática e será declarada por ato com vigência a partir do dia seguinte àquele em que o funcionário atingir a idade-limite. Justifica-se a norma uma vez que a idade de 70 anos cria uma presunção juris et de jure de incapacidade para o serviço público.³²

³¹BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 020.508/2007-0. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Órgão julgador: Plenário. Acórdão: 0904-13/10-P. Data da sessão: 28.04.2010. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=20508&p2=2007&p3=0>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

³²DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 714.

Diante da modificação à CRFB/88 trazida pela EC nº 88³³, a aposentadoria compulsória aumentou de 70 para 75 anos, na forma de lei complementar. A mesma Emenda introduziu o art. 100 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT³⁴. Na sequência, foi editada a Lei Complementar nº 152, de 03/12/2015, que estendeu a aposentadoria compulsória aos 75 anos para todos os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas, dos Tribunais e dos Conselhos de Contas.

Salvo se o servidor preencher requisitos que possibilitem a aposentadoria voluntária, os proventos da modalidade compulsória serão proporcionais ao tempo de contribuição e, independentemente da data de ingresso no serviço público, serão calculados conforme os parágrafos 3º e 17 do art. 40 da CRFB/88. Isso significa dizer que será aplicada a média das contribuições e não haverá paridade vencimental com os servidores da ativa.

1.2.3 Aposentadoria Voluntária

Prevista no inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB/88 é a modalidade que abrange o maior número de aposentadorias no RPPS. Excetuadas regras de transição, as quais serão tratadas adiante, os requisitos para a aposentadoria voluntária são os seguintes: 10 anos de efetivo exercício no serviço público; 05 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria; 60 anos de idade e 35 anos de tempo de contribuição, se homem; 55 anos de idade e 30 de tempo de contribuição, se mulher.

³³BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 88, de 07.05.2015, publicada no Diário Oficial da União – DOU de 06/08/2014.

³⁴BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - art. 100. Até que entre em vigor a lei complementar de que trata o inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União aposentar-se-ão, compulsoriamente, aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, nas condições do art. 52 da Constituição Federal.

Pelas regras atuais, os proventos das aposentadorias voluntárias são calculados pela média das contribuições, limitada ao valor da última remuneração e não são alcançados pela paridade de vencimentos em relação aos servidores da ativa.

Como dito alhures, antes das reformas introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, não havia faixa etária mínima para a concessão de aposentadoria, o que possibilitava que os servidores públicos encerrassem suas atividades laborais no auge da capacidade produtiva. Como comentam Rocha e Savaris,

Enquanto, no mundo inteiro a transição demográfica determinava a revisão dos limites etários para a concessão de aposentadorias, no Brasil, os trabalhadores, em geral, incluindo os servidores públicos, podiam aposentar-se independentemente da idade. A inexistência de limite etário, no Brasil, permitia a concessão de aposentadorias para pessoas ainda jovens (com menos de 40 anos de idade), que, em decorrência, poderiam receber o benefício por longos períodos [...]³⁵

Ademais, a passagem para a inatividade em plena habilidade de produção, incentivava o servidor a desenvolver outra função, por vezes, pública. Essa possibilidade também passou a ser vedada pela EC nº 20/1998 que introduziu o § 10 do art. 37 da CRFB/88:

Art. 37 - [...]

§ 10 - É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Duas aposentadorias por conta do RPPS somente são admitidas em se tratando de cargos acumuláveis descritos no art. 37, inciso XVI da CRFB/88³⁶.

³⁵ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário**, p. 87.

³⁶BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – art. 37 [...] XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) a de dois cargos de professor; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O tempo de contribuição não foi alterado com a reforma do RPPS: continua sendo exigido o mesmo, ou seja, 35 anos por parte do homem e 30 anos por parte da mulher.

Dentro dessa categoria de inativação, há a aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais descrita na alínea b do inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB/88³⁷, que exige o tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público, 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, idade mínima de 65 anos, se homem e, 60 anos, se mulher. Nesse caso, aplica-se a média das contribuições e não há paridade.

1.2.3.1 Regras de transição nas aposentadorias voluntárias

Ressalvado o direito adquirido dos integrantes do RPPS que assegura a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria com base nos critérios da legislação então vigente, fixaram-se, ainda, regras de transição, as quais serão brevemente mencionadas a seguir.

Em primeiro lugar, cita-se a regra de transição descrita no art. 2º da EC nº 41/2003³⁸ que requer: ingresso em cargo público efetivo até a data de publicação da

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001).

³⁷BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - art. 40 [...]§ 1º [...]III [...]

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998);

³⁸BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003 - art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

EC nº 20/1998, ou seja, 16/12/1998; 53 anos de idade e 35 anos de tempo de contribuição, se homem; 48 anos de idade e 30 anos de tempo de contribuição, se mulher; período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que, na data de publicação EC nº 20/1998, faltaria para atingir o limite de tempo de 35 anos de contribuição, se homem e 30 anos de tempo de contribuição, se mulher.

Além dos requisitos acima, os proventos são reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da CRFB/88, na seguinte proporção: 3,5%, para aquele que completasse as exigências até 31/12/2005 e 5%, para aquele que completar as exigências a partir de 1º/01/2006.

É regra de transição pouco vantajosa ao servidor público que, além de ter redução nos proventos, por conta da regra estipulada nos incisos I e II do § 1º, ainda terá aplicada a média das contribuições e não estará protegido pela paridade de vencimentos.

Outra regra de transição encontra-se estabelecida no art. 6º da EC nº 41/2003³⁹, cujos requisitos consistem em: ingresso no serviço público até 31/12/2003;

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* a partir de 1º de janeiro de 2006.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no *caput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.

³⁹ Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União,

60 anos de idade e 35 anos de tempo de contribuição, se homem; 55 anos de idade e 30 anos de tempo de contribuição, se mulher; 20 de efetivo exercício no serviço público; 10 anos de carreira; 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria.

Os proventos nessa regra de transição são integrais e conforme a última remuneração. A paridade também fica assegurada, mas só foi firmada pela EC nº 47/2005⁴⁰.

Mais uma regra de transição foi assegurada aos integrantes do RPPS pelo art. 3º da EC nº 47/2005⁴¹ que exige: ingresso no serviço público até 16/12/1998; 35 anos de contribuição, se homem; 30 anos de contribuição, se mulher; 25 anos de efetivo exercício no serviço público; 15 anos de carreira; 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria; idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

⁴⁰BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 47, de 05/07/2005. Art. 2º Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda.

⁴¹BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 47, de 05/07/2005. Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder 35 anos, se homem e 30 anos, se mulher.

Além de proventos calculados pela última remuneração, esta modalidade assegura a paridade não só às aposentadorias, como também às pensões delas decorrentes. Aliás, aposentadorias decorrentes dessa modalidade e daquela prevista no art. 6-A da EC nº 41/2003 são as únicas que geram paridade às pensões.

1.2.4 Aposentadoria especial para professor

As aposentadorias concedidas aos professores do ensino fundamental e médio seguem as mesmas regras da aposentadoria voluntária e, de acordo com o § 5º do art. 40 da CRFB/88⁴², têm redução de 5 anos no tempo de contribuição e na idade em relação aos critérios exigidos naquele dispositivo.

Pela regra de transição do art. 2º da EC nº 41/2003, descrita anteriormente, não há redução em tempo de contribuição e idade para os professores. Mas, fixou-se pelo § 4º um acréscimo de 17%, se homem e 20%, se mulher sobre o tempo de exercido até 16/12/1998 desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério.

A regra de transição do art. 6º da EC nº 41/2003 assegurou a redução de 5 anos no tempo de contribuição e na idade para os professores.

A EC nº 47/2005, ao beneficiar o servidor com a redução de um ano na idade para cada ano que exceder o tempo de contribuição exigido, não tratou de forma diferente o professor.

Seja pela regra atual da CRFB/88, por qualquer das regras de transição ou mesmo pelo direito adquirido, quando se fala em tempo de magistério, refere-se

⁴²BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – art. 40 [...] § 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98).

exercício do cargo de professor em sala de aula ou na direção de escola, coordenação e assessoramento pedagógico. É o que ficou assentado pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3772, manejada contra o art. 1º da Lei nº 11.301/2006⁴³,

I - A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar. II - As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal. III - Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra.⁴⁴

Com isso, professores que tenham exercido funções fora da sala de aula, envolvendo direção, coordenação e assessoramento pedagógico também ficam protegidos pela aposentadoria especial.

1.2.5 Aposentadoria especial

A CRFB/88 no § 4º do art. 40 veda a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria no RPPS, ressalvado, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: i) portadores de deficiência; ii) que exerçam atividades de risco; iii) cujas atividades sejam exercidas

⁴³BRASIL. Planalto. Lei nº 11.301, de 10/05/2006 - art. 1º O art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

“Art. 67. [...]”

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.”

⁴⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3772/DF. Relator: Ministro Carlos Britto. Relator para acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 29/10/2008. Data da publicação: 27/03/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24.SCLA.+E+3772.NUME.%29+OU+%28ADI.ACMS.+ADJ2+3772.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bz5f8lt>> Acesso em: 03 jan. 2016.

sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, indicados respectivamente nos incisos I, II e III do artigo mencionado.

No entanto, até o momento, não houve regulamentação por parte da União, sendo necessária a interferência do Judiciário na garantia da aposentadoria especial aos servidores públicos.

Quanto à aposentadoria no inciso I do § 4º do art. 40 da CRFB/88, destinada aos portadores de deficiência, o STF já decidiu que após o advento da Lei Complementar nº 142, de 08/05/2013 – a qual regulamenta essa aposentadoria no RGPS –, aplica-se subsidiariamente a norma para concessões no RPPS. Antes da entrada em vigor desta lei, aplicam-se as regras do art. 57 da Lei nº 8.213/1991. É o teor da decisão prolatada no Mandado de Injunção 2.752, do Distrito Federal:

MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDORES PÚBLICOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA. 1. Mandado de injunção impetrado com base no art. 40, § 4º, I, da Constituição, que assegura o direito à aposentadoria especial aos servidores portadores de deficiência. 2. Embora ausente comprovação de indeferimento de pedido administrativo, há interesse de agir quando se contesta o mérito da pretensão deduzida na inicial. 3. Deferimento da ordem, nos termos da jurisprudência estabelecida pelo Plenário do STF, para se reconhecer o direito dos substituídos processuais à apreciação de seus pedidos de aposentadoria na via administrativa, com aplicação supletiva do art. 57 da Lei nº 8.213/1991 (com relação ao período anterior à entrada em vigor da LC nº 142/2013), e do disposto na referida Lei Complementar, no que se refere ao período posterior ao início de sua vigência.⁴⁵

A respeito das atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, o Supremo Tribunal Federal emitiu a Súmula Vinculante nº 33 com o seguinte teor:

Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata

⁴⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção 2752/Distrito Federal, Relator: Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática. Data do julgamento: 27/02/2014. Data de publicação da decisão: 28/02/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3872277>> Acesso em: 04 jan. 2016.

o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.⁴⁶

Aliás, por meio da Proposta de Súmula Vinculante nº 118, em trâmite no STF, busca-se a revisão da Súmula Vinculante nº 33 para também contemplar a situação elencada no inciso I do § 4º do art. 40 da CRFB/88. A redação passaria a constar nos seguintes termos:

Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, incisos I e III, da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.⁴⁷

Por último, em relação à atividade de risco, igualmente pendente de regulamentação, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.817-6 – DF o Supremo Tribunal Federal definiu que

[...] 3. O art. 1º da Lei Complementar Federal n. 51/1985 que dispõe que o policial será aposentado voluntariamente, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial foi recepcionado pela Constituição da República de 1988.⁴⁸

Diante da decisão do STF, segundo a qual a Lei Complementar Federal nº 51/1995 foi recepcionada pela CRFB/88, a aposentadoria dos policiais civis, federais e dos demais entes federados, independentemente do gênero, é concedida aos 30 anos de serviço, sendo 20 anos, no mínimo, em cargo de natureza estritamente policial. Quanto aos demais servidores que, embora não sejam policiais, mas desenvolvam atividades de risco, o STF já decidiu:

⁴⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 33, sessão Plenária de 09/04/2014. Disponível em: <<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=33.NUME.%20E%20S.FLS.V.&base=baseSumulasVinculantes>> Acesso em: 04 jan. 2016.

⁴⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Proposta de Sumula Vinculante 118/Distrito Federal, Relator: Ministra Presidente, órgão julgador: Tribunal Pleno, na data de 21/04/2016, em trâmite. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4826884>> Acesso em: 04 jan. 2016.

⁴⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3817/Distrito Federal, Relator: Ministra Cármen Lúcia. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 13/11/2008. Data de publicação: 03/04/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24.SCLA.+E+3817.NUME.%29+OU+%28ADI.ACMS.+ADJ2+3817.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a2cfg4g>> Acesso em: 05 jan. 2016.

Diante do caráter aberto da expressão atividades de risco (art. 40, § 4º, II, da Constituição) e da relativa liberdade de conformação do legislador, somente há omissão inconstitucional quando a periculosidade seja inequivocamente inerente ao ofício. 2. A eventual exposição a situações de risco – a que podem estar sujeitos os servidores ora substituídos e, de resto, diversas outras categorias – não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial. 3. A percepção de gratificações ou adicionais de periculosidade, assim como o porte de arma de fogo, não são, por si sós, suficientes para reconhecer o direito à aposentadoria especial, em razão da autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário. 4. Voto pela denegação da ordem, sem prejuízo da possibilidade, em tese, de futura lei contemplar a pretensão das categorias representadas pela impetrante.⁴⁹

A exposição eventual a situações de risco não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial.

1.2.6 Reforma

Os militares, apesar de possuírem regime diferenciado⁵⁰, consoante art. 42 da CRFB/88, em observância ao art. 71, III da CRFB/88 também têm seus atos de transferência para a reserva⁵¹, de reforma e de pensão submetidos ao controle externo pelo Tribunal de Contas.

A respeito da diferença entre reforma e transferência para a reserva remunerada pode-se dizer que essa última não tem caráter definitivo, ao passo que a reforma tem caráter permanente⁵².

⁴⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção 844/Distrito Federal. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Relator para acórdão: Ministro Roberto Barroso. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 11/06/2015. Data da publicação: 30/09/2015. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2625658>> Acesso em 05 jan. 2016. No mesmo sentido: Mandado de Injunção 833/Distrito Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Relator atual e para acórdão: Ministro Roberto Barroso. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 11/06/2015. Data da publicação: 30/09/2015. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2623647>> Acesso em: 21 abr. 2016.

⁵⁰Os militares das Forças Armadas são regidos por legislação própria: Leis 3.765/1960 e 6.880/1980.

⁵¹A Constituição Federal não nomina as transferências para a reserva, estando as mesmas inseridas no contexto de aposentadoria.

⁵²BRASIL. Planalto. Lei nº 6.880, de 09/12/1980 que dispõe sobre o Estatuto dos Militares e regula a situação, obrigações, deveres, direitos e prerrogativas dos membros das Forças Armadas, elenca as hipóteses de transferência para a reserva remunerada nos arts. 96 a 103 e de reforma nos arts. 104 a 114.

José Afonso da Silva ensina que

Reforma é a situação de inatividade (aposentadoria) definitiva do servidor militar, e é isso que quer dizer o art. 142, III, quando fala em transferência para a inatividade, após dois anos de reserva que também é inatividade.⁵³

De qualquer sorte, tanto a transferência para a reserva remunerada, assim como a reforma são submetidas ao registro do Tribunal de Contas, assemelhando-se à aposentadoria.

1.2.7 Pensão

A pensão é outro benefício assegurado pelo RPPS que deve ser submetido ao registro do Tribunal de Contas.

Com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 41/2003, as pensões não são mais concedidas de acordo com o total dos vencimentos ou proventos do servidor falecido. Foi fixado um redutor pelo qual se considera o valor do teto do RGPS acrescido de setenta por cento do excedente a esse limite, como dispõe o art. 40 da CRFB/88:

[...]

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

⁵³DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 717.

Além disso, as pensões não são alcançadas pela paridade, salvo se a aposentadoria do instituidor da pensão foi fundamentada no art. 3º da EC nº 47/2005 ou art. 6-A da EC nº 41/2003, únicas modalidades que garantem paridade às pensões delas decorrentes.

1.3 NATUREZA JURÍDICA DOS ATOS DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO

A definição que se busca encontrar quanto à natureza jurídica dos atos de aposentadoria, reforma e pensão é crucial para a presente dissertação. Pelo menos à primeira vista, infere-se que se os atos fossem simples ou compostos, o prazo decadencial do direito da Administração rever os atos de concessão começaria a fluir a partir da publicação. Se complexos, o quinquênio decadencial iniciar-se-ia tão somente após o registro pela Corte de Contas.

Os atos de aposentadoria, reforma e pensão são atos administrativos, já que praticados pela administração pública que os firma por meio de portaria, decreto, resolução etc. Buscando classificação dos atos administrativos que permita definir a natureza jurídica dos atos aqui em comento, adota-se o escólio de Di Pietro⁵⁴. Para a autora, os atos administrativos podem ser classificados:

Quanto às prerrogativas – de império ou de gestão, sendo que os primeiros são inerentes à administração, não podendo ser praticados por particulares, enquanto que nos atos de gestão, a administração fica em situação de igualdade com os particulares.

Quanto à função de vontade – dividindo-se em atos administrativos propriamente ditos e meros atos administrativos, naqueles há declaração de vontade; nesses há declaração de opinião.

Quanto à formação de vontade – atos simples, compostos e complexos – por consistir no cerne do trabalho, serão explicados adiante.

⁵⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, p. 233-296.

Quanto aos destinatários – gerais, que atingem todas as pessoas que se encontram na mesma situação e individuais, que produzem efeitos jurídicos no caso concreto.

Quanto à exequibilidade – perfeito, que completou todo seu ciclo de formação; imperfeito, que não está apto a produzir efeitos jurídicos; pendente, que é perfeito, mas depende de alguma condição ou forma para produzir efeitos; e consumado, que exauriu todos os efeitos e não pode ser impugnado.

Quanto aos efeitos – constitutivo, pelo qual a administração cria, modifica ou extingue um direito ou uma situação do administrado; declaratório, por meio do qual a administração reconhece um direito que já existia antes do ato; e enunciativo, pelo qual a administração atesta ou reconhece determinada situação de fato ou de direito.

Adotando a classificação acima como referencial teórico e deixando de lado a classificação, quanto à formação de vontade e quanto à exequibilidade, que serão discutidas a seguir, os atos de inativação e de pensão são atos de império; atos administrativos propriamente ditos; individuais e declaratórios.

A dúvida repousa quanto à formação de vontade e quanto à exequibilidade e, se equacionada, torna-se mais fácil fixar o início do prazo decadencial. Nessa busca, serão consideradas as opiniões de outros doutrinadores, além da jurisprudência dos tribunais pátrios.

1.3.1 Atos de aposentadoria, reforma e pensão quanto à formação de vontade

Na classificação de Di Pietro citada acima, quanto à formação de vontade, os atos administrativos são simples, compostos ou complexos.

Simples “são aqueles que decorrem da declaração de vontade de um único órgão, seja ele singular ou colegiado”⁵⁵. A autora exemplifica com a nomeação pelo Presidente da República ou a deliberação por um Conselho.

Complexos

são os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou colegiados, cuja vontade se funde para formar um ato único. As vontades são homogêneas; resultam de vários órgãos de uma mesma entidade ou de entidades públicas distintas, que se unem em uma só vontade para formar o ato; há identidade de conteúdos e de fins.⁵⁶

Exemplifica com o decreto que é assinado pelo Chefe do Executivo e referendado pelo Ministro de Estado.

Compostos são aqueles que resultam

da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro, que edita o ato principal. Enquanto no ato complexo fundem-se as vontades para praticar um só ato, no ato composto, praticam-se dois atos, um principal e outro acessório; este último pode ser pressuposto ou complementar daquele.⁵⁷

A nomeação do Procurador-Geral da República é usada como exemplo, já que depende da prévia aprovação do Senado.

Feita a classificação, resta estabelecer em qual das espécies os atos de concessão se enquadram. Convém asseverar que, na prática jurisprudencial, a discussão gira em torno de ato composto e ato complexo, havendo decisões e argumentos em ambos os sentidos, mas não se cogita a classificação como ato simples. Na doutrina, raros são os defensores dessa classificação, na qual a declaração da vontade é unicamente da Administração.

Teixeira é defensor dessa classificação, pois, para ele,

O ato de aposentadoria não precisa do registro da Corte de Contas nem para se perfazer nem para obter eficácia, mas para tornar-se definitivo, estabilizado [...] Concluimos, pelo exposto, que o ato de

⁵⁵DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, p. 268.

⁵⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, p. 268.

⁵⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, p. 268.

aposentadoria é ato vinculado e simples, resultando perfeito, completo, com a só manifestação de vontade do órgão administrativo eminente.⁵⁸

Da mesma forma, Mafra diz que o ato de aposentadoria consiste em ato administrativo simples:

Contrariamente ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, sustentamos que o ato de aposentadoria é ato simples, pois está perfeito com a publicidade, o que significa que, antes do registro, ele já entrou no mundo jurídico. Já tem existência jurídica. Portanto, já corre o prazo decadencial.⁵⁹

A maioria da doutrina, principalmente a mais moderna, defende a classificação dos atos de aposentadoria como compostos e, por consequência, a fluência do prazo decadencial a contar da publicação do ato, assim como ocorreria nos atos simples. Segundo a corrente dominante, a aposentadoria produz efeitos imediatos e não depende da manifestação do Tribunal de Contas para se aperfeiçoar.

É o entendimento de Gonzales Cruz:

Se dos atos concessivos de aposentadoria, de reforma e de pensão já se produzem todos os efeitos que lhes são pertinentes, independentemente do registro pelo Tribunal de Contas, não haverá razão para considerá-los daqueles que a doutrina classifica como complexos, cuja produção de efeitos somente acontecerá depois de aperfeiçoados.

[...] É inconteste que, na aposentadoria, a manifestação de vontade do órgão administrativo terá finalidade distinta da manifestação de vontade do Tribunal de Contas; este último praticará o controle externo, cuja finalidade será somente examinar a legalidade do ato de concessão; aquele praticará uma ação administrativa constitutiva desse ato, cuja finalidade será a inatividade do servidor, isto é, não há unidade de finalidade nas duas vontades.

Demais disso, as vontades não se revestem do mesmo conteúdo, o qual na Administração é o ato de inatividade (aqui a vontade tem autonomia ou conteúdo próprio), e no órgão de controle apenas a ratificação do referido ato (esta não tem autonomia, por ser meramente instrumental). Portanto, não haverá uniformidade de vontades para formação de um ato único (condição *sinequa non* para

⁵⁸TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. **O Controle das Aposentadorias pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p.199-200.

⁵⁹MAFRA, Juliana Fagundes. A aposentadoria dos servidores públicos e a decadência. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Edição 2008. Disponível em:<http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2008/01/-sumario?next=2> Acesso em: 22 abr. 2016.

que o ato de aposentadoria seja complexo), porque essas vontades não se convergem, por possuírem conteúdo e fins distintos.⁶⁰

Mesma classificação defendida por Maffini, para quem

Ao contrário do que entende o STF, nos atos administrativos sujeitos a registro pelo Tribunal de Contas, a mecânica existente não consiste em uma manifestação de vontade sujeita a uma condição resolutiva, mas de duas manifestações de vontade — uma principal (o ato sujeito a registro) e uma acessória e complementar (a decisão de registro de tal ato) —, ou seja, de dois atos administrativos, autônomos, seja quanto à formação, seja quanto aos efeitos, seja, por fim, quanto aos princípios que orientam suas respectivas perfectibilizações. Trata-se, pois, de ato composto e não de ato complexo.⁶¹

Motta faz coro aos autores já citados

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.⁶²

Assim como os autores arrolados acima, vários são os administrativistas que defendem a dissociação da manifestação da Administração e do Tribunal de Contas, classificando o ato de aposentadoria como composto. Podem-se citar Tácito⁶³, Carvalho Filho⁶⁴ e Justen Filho⁶⁵.

⁶⁰CRUZ, André Gonzalez. A natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 11, n. 43 out./dez. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=98868>> Acesso em 23 abr. 2016.

⁶¹MAFFINI, Rafael Da Cás. Atos administrativos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas e a decadência da prerrogativa anulatória da administração pública. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 10, p. 143-163, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=31117>> Acesso em 23abr. 2016.

⁶²MOTTA, Fabrício. O registro dos atos de aposentadoria pelos Tribunais de Contas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 134, p. 9-19, fev. 2013.

⁶³TÁCITO, Caio. Revisão administrativa de atos julgados pelo Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 53, p. 216-223, jul./set. 1958

⁶⁴CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012 p. 689-690.

⁶⁵JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 1039.

É minoritária a corrente da doutrina que trata o ato de aposentação como ato administrativo complexo. Nesse sentido importa colacionar a lição de Fagundes, que já era defendida na ordem constitucional anterior:

Apreciando ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão, o que faz a Corte de Contas é cooperar na ultimação dele. O seu pronunciamento tem o caráter de manifestação de vontade por parte da Administração, indispensável à integração do ato. Se favorável, este se tem como perfeito; se contrário, o ato se considera nenhum, porque, tendo por si a manifestação da vontade do agente criador, ter-lhe-á faltado, no entanto, a do órgão de controle, indispensável para o seu aperfeiçoamento como ato complexo.⁶⁶

Aguiar, Albuquerque e Medeiros aduzem que “O registro é, em suma, o último estágio para o aperfeiçoamento dos atos complexos, que produzem efeitos e são eficazes desde sua emissão”⁶⁷.

Magalhães Filho pondera no sentido de que os atos de aposentadoria têm nuances tanto de ato complexo, como de controle:

Na verdade, embora se reconheça que o ato oriundo das Cortes de Contas possui viés também de ato de controle, entendem os adeptos dessa segunda corrente que tal característica não subtrai a essência do ato complexo, eis que doutrina e jurisprudência reconhecem a existência de atos administrativos cujas vontades são oriundas de valores jurídicos diversos. [...] Examine-se a hipótese de que a aposentadoria é ato de controle. Nesse caso, deve-se sopesar que o Tribunal, quando nega validade a um ato de aposentadoria, impede que ele produza efeitos no mundo jurídico. Ora, se há uma barreira a que o ato original da Administração continue a operar, então, é de se convir que a ação das Cortes de Contas não é propícia apenas a dar executoriedade definitiva, mas sim necessária para dar eficácia plena a um ato até então de eficácia apenas relativa.⁶⁸

Nesse raciocínio, o autor atribui conotação diversa aos atos de aposentadoria, denominando-os de híbridos:

Não que se queira criar mais uma corrente interpretativa. Trata-se de esforço de conceituação, sem amarras doutrinárias. Neste contexto,

⁶⁶SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**, p. 171-172.

⁶⁷AGUIAR, Ubiratan Diniz de, ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de, MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**, p. 220.

⁶⁸MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público**, p. 105-106.

tem-se a impressão de que a aposentadoria é um ato administrativo híbrido, com nuances de ato complexo, mas também com aspectos de ato de controle. Complexo, porque carece de duas vontades distintas e de órgãos diversos, sem as quais não tem o condão de definitividade. Entrementes, também é ato de controle do Tribunal, porquanto, desde a primeira manifestação do órgão de origem, a concessão de aposentadoria já ganha contornos de eficácia, com resultados concretos no mundo jurídico. Com essas ponderações, tem-se, portanto, que a aposentadoria é um ato administrativo vinculado, de natureza híbrida, destinado a garantir ao servidor público inatividade permanente remunerada, que necessita, para sua formalização definitiva, de atos emanados do órgão responsável da Administração Pública e do Tribunal de Contas, mas cujos efeitos no mundo jurídico ocorrem a partir da publicação em veículo de informação oficial.⁶⁹

Barbosa também denomina os atos de aposentadoria de híbridos:

Como já salientado alhures, a concessão de aposentadoria do servidor público, em função de sua natureza híbrida, depende da atuação do Tribunal de Contas, para seu aperfeiçoamento. Dessa forma, estando a Corte a analisar a legalidade da concessão inicial da aposentadoria, ou seja, aquela ainda desprovida de registro definitivo, torna-se desarrazoada a aplicação da decadência.⁷⁰

Em que pese a maioria da doutrina se insurgir contra a classificação dos atos de aposentadoria como complexos, o Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento nesse sentido. Para a Colenda Corte, os atos de inativação só se aperfeiçoam com o devido registro no Tribunal de Contas, após a apreciação da legalidade, como se vê:

MANDADO DE SEGURANÇA. OFENSA À COISA JULGADA. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DO INTEIRO TEOR DA DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. ATO DE APOSENTADORIA. DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. INOCORRÊNCIA. ART. 5º, LV E 71 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. "ADIANTAMENTO DO PCCS". ABSORÇÃO. ART. 4º, II, DA LEI N. 8.460/92. POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DE PARCELA AUTÔNOMA A TÍTULO DE VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE IDENTIFICADA - VPNI SOMENTE SE VERIFICADA DIFERENÇA A MENOR ENTRE VENCIMENTOS ANTERIORES E OS FIXADOS NA LEI NOVA. ART. 9º DA LEI N. 8.460/92. NECESSIDADE DE ANÁLISE

⁶⁹MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público**, p. 109.

⁷⁰BARBOSA, Carlos Henrique Vieira. Os tribunais de contas e a aplicação da decadência nas concessões de aposentadoria. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3872, 6 fev. 2014. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/26650>>. Acesso em 23 abr. 2016.

DE FICHAS FINANCEIRAS ANTERIORES E POSTERIORES À COISA JULGADA E À PUBLICAÇÃO DA LEI. SEGURANÇA DENEGADA. [...] 2. O ato de aposentadoria consubstancia ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração. 3. O Tribunal de Contas da União, ao julgar a legalidade da concessão de aposentadoria, exercita o controle externo a que respeita o artigo 71 da Constituição, a ele não sendo imprescindível o contraditório. [...] 8. Segurança denegada.⁷¹

Encontra-se pacificado o entendimento de que o ato de aposentadoria é complexo e por isso só se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas.⁷²

Nesse contexto, o ato de aposentadoria, de natureza complexa, estaria apto a surtir efeitos tão somente após a homologação da Corte de Contas, significando condição resolutiva para se aperfeiçoar juridicamente. Antes disso, a aposentadoria é provisória.

No Superior Tribunal de Justiça, já houve manifestação nos dois sentidos; ora admitindo o ato de aposentadoria como composto, ora como complexo, tendo prevalecido a última corrente em função da jurisprudência do Pretório Excelso. Vale citar:

1. A aposentadoria de servidor público não é ato complexo, pois não se conjugam as vontades da Administração e do Tribunal de Contas para concedê-la. São atos distintos e praticados no manejo de competências igualmente diversas, na medida em que a primeira concede e o segundo controla sua legalidade.

⁷¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25072/Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para acórdão: Ministro Eros Grau. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 07/02/2007. Data da publicação: 27/04/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24.SCLA.+E+25072.NUME.%29+OU+%28MS.ACMS.+ADJ2+25072.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ablu3bl>> Acesso em: 10 abr. 2016.

⁷²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 847.584/Minas Gerais. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Órgão julgador: Segunda Turma. Data do julgamento: 09/12/2014. Data da publicação: 18/12/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4660454>> Acesso em: 10 abr. 2016.

Mandado de Segurança 25.552/Distrito Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 07/04/2008. Data da publicação: 30/05/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2324736>> Acesso em: 10 abr. 2016.

Mandado de Segurança 31.642/Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Órgão julgador: Primeira Turma. Data do julgamento: 02/09/2014. Data da publicação: 23/09/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4309581>> Acesso em: 10 abr. 2016.

2. O art. 54 da Lei n. 9.784/99 vem a consolidar o princípio da segurança jurídica dentro do processo administrativo, tendo por precípua finalidade a obtenção de um estado de coisas que enseje estabilidade e previsibilidade dos atos.

3. Não é viável a afirmativa de que o termo inicial para a incidência do art. 54 da Lei n. 9.784/99 é a conclusão do ato de aposentadoria, após a manifestação do Tribunal de Contas, pois o período que permeia a primeira concessão pela Administração e a conclusão do controle de legalidade deve observar os princípios constitucionais da Eficiência e da Proteção da Confiança Legítima, bem como a garantia de duração razoável do processo.

4. Recurso especial improvido.⁷³

Nos embargos de divergência da decisão acima proferida, assentou-se a seguinte decisão:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. ACÓRDÃO PARADIGMA PROFERIDO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DESCABIMENTO. APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. REVISÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRAZO DECADENCIAL. TERMO INICIAL. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS.

1. Os acórdãos proferidos em sede de recurso ordinário em mandado de segurança não servem para a comprovação da divergência jurisprudencial nos termos em que prevista no art. 266 do RISTJ.

2. O entendimento do Superior Tribunal de Justiça, em conformidade com a compreensão do Supremo Tribunal Federal, é firme no sentido de que o ato de aposentadoria é complexo, somente se aperfeiçoando após a análise do Tribunal de Contas, quando então se inicia o prazo decadencial para a Administração Pública rever seu ato.

3. Embargos de divergência acolhidos para dar provimento ao recurso especial.⁷⁴

Na continuidade da matéria, o STJ julgou o Agravo aos Embargos de Divergência, mudando novamente a posição:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. ANULAÇÃO. ATO COMPOSTO, E NÃO COMPLEXO. EXAME DA LEGALIDADE. SUJEIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS AO PRAZO DECADENCIAL PREVISTO EM LEI.

⁷³BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP 1.047.524/SC (2008/0078202-4). Relator: Ministro Jorge Mussi. Órgão julgador: Quinta Turma. Data do julgamento: 16/06/2009. Data da publicação: 03/08/2009. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4766648&num_registro=200800782024&data=20090803&tipo=5&formato=PDF> Acesso em: 10 abr. 2016.

⁷⁴BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em RESP 1.047.524/SC (2009/0243307-0). Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Decisão monocrática. Data da decisão: 12/11/2013. Data da publicação: 18/11/2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=32470696&num_registro=200902433070&data=20131118&formato=PDF> Acesso em 11 abr. 2016.

1. Conquanto venha sendo repetida como verdadeiro dogma a premissa adotada em julgados recentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual o ato de aposentadoria de servidor público estaria inserido na categoria dos atos administrativos complexos e dependeria, para se aperfeiçoar, da manifestação favorável do Tribunal de Contas, não encontra respaldo na teoria administrativista mais atual. Conforme bem salientado no acórdão objeto dos embargos de divergência, "a aposentadoria de servidor público não é ato complexo, pois não se conjugam as vontades da Administração e do Tribunal de Contas para concedê-la. São atos distintos e praticados no manejo de competências igualmente diversas, na medida em que a primeira concede e o segundo controla sua legalidade".

2. Por vício de legalidade, à administração é dado anular aposentadoria de servidor público, devendo tal prerrogativa ser exercida no prazo decadencial previsto em lei, salvo quando comprovada má-fé, iniciando-se a contagem com a publicação do ato, e não somente após o julgamento pelo Tribunal de Contas. Em outras palavras: ressalvada a hipótese de má-fé do beneficiário, em que a anulação tem lugar a qualquer tempo, o exame de legalidade do ato de aposentadoria deve ser realizado pela Corte de Contas em até 5 (cinco) anos da publicação, sob pena de ficar inviabilizado o desfazimento, ainda quando caracterizada alguma ilegalidade, por consumada a decadência do direito à anulação.

[...]

4. Agravo regimental provido para se negar provimento aos embargos de divergência.⁷⁵

A discussão dentro do STJ demonstra a divergência quanto à natureza dos atos de aposentadoria. No mesmo processo, ora considerou-se o ato de aposentadoria como composto, ora como complexo. Todavia, parece que o entendimento se pacificou no sentido de reconhecer o ato de inativação como complexo⁷⁶.

⁷⁵BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental nos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.047.524/SC. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Relator para voto: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Órgão julgador: Primeira Seção. Data do julgamento: 14/05/2014. Data da publicação: 06/11/2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1289595&num_registro=200902433070&data=20141106&formato=PDF> Acesso em: 11 abr. 2016.

Na sequência foram apresentados embargos de declaração, os quais não foram conhecidos. Embargos de Declaração no Agravo Regimental nos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.047.524-SC (2009/0243307-0. Relator: Ministro Walter de Almeida Guilherme. Órgão julgador: Terceira Seção. Data do julgamento: 26/11/2014. Data da publicação: 15/12/2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1370913&num_registro=200902433070&data=20141215&formato=PDF> Acesso em: 11 abr. 2016.

⁷⁶BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial Nº 1.385.413/SC. Relatora: Ministra Aussete Magalhães. Órgão julgador: Segunda Turma. Data do julgamento: 05/04/2016. Data da publicação: 13/04/2016. Disponível em:

No Tribunal de Justiça Catarinense, havia o entendimento de que o prazo fixado no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 era contado desde a concessão da aposentadoria; porém, o STJ, na apreciação de Recursos Especiais provenientes de Santa Catarina, além de modificar a decisão que havia concedido a ordem com base no princípio da segurança jurídica, passou a devolver os Mandados de Segurança ao Judiciário Catarinense, determinando que fosse examinado o mérito⁷⁷. Por corolário, o TJSC aderiu ao entendimento do STF e do STJ, como se vê no seguinte julgado:

SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. REVISÃO DO ATO DE APOSENTADORIA EM CUMPRIMENTO À DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE EM PRIMEIRO GRAU.

1) LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO.

2) REVISÃO REALIZADA DEPOIS DE DECORRIDOS QUASE TREZE ANOS DA APOSENTAÇÃO. VIABILIDADE. DECADÊNCIA NÃO VERIFICADA. PRECEDENTES DO STJ. FUNDAMENTO DA INICIAL LIMITADO À ANÁLISE DA QUESTÃO PREJUDICIAL. AUSÊNCIA DE ATAQUE A NÃO OBSERVÂNCIA DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA DURANTE O PROCESSO ADMINISTRATIVO OU AOS REQUISITOS DA APOSENTADORIA. RECURSO PROVIDO.⁷⁸

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1501034&num_registro=201301666002&data=20160413&formato=PDF> Acesso em: 15 abr. 2016.

Agravo Regimental no Recurso Especial 1124288 / RS (2009/0029887-9). Relator: Ministro Ericson Maranhão. Órgão julgador: Sexta Turma. Data do julgamento: 15/02/2016. Data da publicação: 25/02/2016. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1484958&num_registro=200900298879&data=20160225&formato=PDF> Acesso em: 15 abr. 2016.

⁷⁷BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.287.409-SC (contra acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 2010.074253-2). Relator: Ministro Herman Benjamin. Decisão monocrática. Data da decisão: 08/02/2012. Data da publicação: 29/02/2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=20236462&num_registro=201102513998&data=20120229&formato=PDF> Acesso em: 15 abr. 2016.

Recurso Especial nº 1.268.663-SC (contra acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 2008.049890-0). Relator: Ministro Herman Benjamin. Decisão monocrática. Data da decisão: 14/05/2012. Data da publicação: 21/05/2012. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=22189036&num_registro=201101786702&data=20120521&tipo=0&formato=PDF> Acesso em 15 abr. 2016.

Recurso Especial nº 1.284.482-SC (contra acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 2007.026299-3). Relator: Ministro Castro Meira. Decisão monocrática. Data da decisão: 19/03/2012. Data da publicação: 22/03/2012. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=22189036&num_registro=201101786702&data=20120521&tipo=0&formato=PDF> Acesso em: 15 abr. 2016.

⁷⁸SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 2014.078790-9. Relator: Paulo Henrique Moritz Martins da Silva. Órgão julgador: Primeira Câmara de Direito Público. Data da decisão: 15/03/2016. Data da publicação: 31/03/2016. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoQuestConvPDFframeset.jsp?cdProcesso=01000T50G0000&nuSeqProcessoMv=32&tipoDocumento=D&nuDocumento=8976920>> Acesso em: 15 abr. 2016.

Demonstrado, portanto, que a jurisprudência do STF, STJ e TJSC é no sentido de que os atos de aposentadoria, reforma e pensão são complexos. No capítulo 3 será visto que a concepção desses atos como complexos, reflete no início da contagem do prazo decadencial, iniciando tão somente após o registro na Corte de Contas e não a partir da publicação, como sustenta a doutrina majoritária. Será visto ainda, que, apesar de a decadência não se operar em face do Tribunal de Contas, ele deverá assegurar ao beneficiário do ato o exercício do contraditório e da ampla defesa em determinados casos.

1.3.2 Atos de aposentadoria, reforma e pensão quanto à exequibilidade

Quando verificada acima a classificação dos atos administrativos, de acordo com lição de Di Pietro, foram deixadas para análise posterior a natureza dos atos de aposentadoria, reforma e pensão quanto à formação de vontade e quanto à exequibilidade, por demandar exame mais criterioso. A classificação, quanto à formação de vontade, já foi enfrentada no item anterior, sendo apurado que Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça são consentâneos em definir esses atos como complexos.

Na verdade, a classificação aqui enfrentada se confunde com a anterior. Nas decisões judiciais supracitadas, fala-se em ato complexo que se aperfeiçoa somente com o registro perante o Tribunal de Contas que reflete a vontade final da administração. Sempre que se fala em ato complexo, fala-se igualmente em aperfeiçoamento somente com o registro.

Os atos administrativos, quanto à exequibilidade, segundo a classificação de Di Pietro⁷⁹ descrita acima, podem ser: i) perfeitos, que completaram todo seu ciclo de formação; ii) imperfeitos, que não estão aptos a produzir efeitos jurídicos; iii) pendentes, que são perfeitos, mas dependem de alguma condição ou forma para produzir efeitos e iv) consumados, que exauriram todos os efeitos e não podem ser impugnados.

⁷⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, p. 233-296.

Impende concluir que os atos de inativação só se aperfeiçoam com o registro, apesar de produzirem efeitos imediatos após a publicação. Nessa inteligência, entre a publicação e o registro, os atos possuem a condição de pendentes. Estarão produzindo efeitos, mas sob condição provisória que só se aperfeiçoará com a homologação do Tribunal de Contas. Após o registro, os atos tornam-se perfeitos, pois terão completado todo o seu ciclo de formação. É a jurisprudência pacífica do STF: “Ato administrativo complexo, a aposentadoria do servidor, somente se torna ato perfeito e acabado após seu exame e registro pelo Tribunal de Contas da União”⁸⁰.

Porém, mesmo na condição de pendentes ou com perfeição provisória, enquanto aguardam o registro, os atos de inativação são válidos. Do mesmo modo, são eficazes, devido aos efeitos produzidos.

Bruno faz a seguinte classificação a respeito dos efeitos dos atos administrativos:

- a) Quanto à perfeição – Diz-se em relação ao ato administrativo quando completo, ou seja, encontram-se exauridas, de forma regular, as etapas de formação do ato. Assim é a situação do ato em cujo processo encontra-se concluído.
- b) Quanto à validade – Refere-se ao ato concreto, ou seja, editado conforme expressa previsão legal. Constitui-se em condição de validade a regularidade da observância dos requisitos do ato administrativo, bem como a adequação do ato às exigências estabelecidas pela ordem jurídica, que, se violadas ou ausentes, ou mesmo maculadas por vício em alguma delas, ensejarão a nulidade do ato.
- c) Quanto à eficácia – É o ato pronto e acabado e em condições para produzir os regulares efeitos aos quais se destina, inexistindo vinculação a evento futuro em relação ao momento de sua prática, enquanto condição suspensiva, para então produzir seus regulares efeitos. Por derradeiro, ainda no tocante à eficácia, impõe rememorar a necessária observância do princípio da publicidade para os atos de efeitos externos, conforme consagra o art. 37, caput, da CF.⁸¹

⁸⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.085/Distrito Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 07/04/2008. Data da publicação: 12/06/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=533757>> Acesso em: 15 abr. 2016.

⁸¹BRUNO, Reinaldo Moreira. Direito administrativo didático. 3. ed. **Fórum conhecimento jurídico**. Ano 2013, n. 1, maio 2013, cap. 6, p. 8-9.

É de se admitir que, tão logo publicado o ato, o servidor já passa à condição de inativo: isso significa encerramento das funções laborais, afastamento do cargo, resultando na vacância do mesmo, recebimento de proventos em vez de vencimentos, novo cálculo para a contribuição previdenciária - enfim, o *status* de aposentado independe da chancela do Tribunal de Contas. O mesmo pode ser dito em relação às pensões, já que o beneficiário terá assegurado os proventos na sequência da publicação.

Ferraz comenta que a denegação atinge a eficácia do ato,

o ato final (registro) dos processos relativos à admissão de pessoal, aposentadoria, reforma e pensão perante o Tribunal de Contas é condição *sine qua non* a que o ato inaugural procedido pelo órgão de origem (que emitido já é eficaz e tem presunção de legalidade) adquira perfeição e afirme sua validade.⁸²

Assim, após a verificação dos atos de concessão pelo Tribunal de Contas, se considerados aptos ao registro, sem nenhuma restrição a macular essa condição, passarão a ser perfeitos, já que o registro consiste em etapa vinculativa à formação do ato. Em relação à validade e eficácia, continuarão na mesma condição que já lhes era inerente. Se rejeitado o registro, os atos serão tornados imperfeitos, inválidos e perderão a eficácia de que dispunham até então.

⁸²FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da Administração Pública**: elementos para a compreensão dos tribunais de contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 157.

CAPÍTULO 2

COMPETÊNCIA E ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA REGISTRO DOS ATOS DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

2.1 COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA REGISTRO DOS ATOS DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO

A atribuição constitucional da competência para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão está inserida no contexto do controle externo.

A priori, pode parecer que o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo. Procurando clarear a questão, em apertada síntese, pode-se dizer que a figura do Poder Legislativo como controlador do Poder Executivo remonta ao século XVII com a queda da monarquia absolutista na Inglaterra e início do Liberalismo.

Como explanado no artigo “A influência do constitucionalismo inglês no sistema de controle da administração pública brasileira”, é relevante observar que

A consciência na Inglaterra do século XVII de que a concentração do Poder nas mãos do rei que tudo fazia e tudo podia não era uma forma racional e coerente de administrar a coisa pública, resultou no movimento contrário ao absolutismo que ganhou força com a guerra civil inglesa ocorrida entre 1642 e 1649 e culminou com a Revolução Gloriosa entre 1688 e 1689, marco inicial do liberalismo na Inglaterra. Neste período, surgiram com Locke as ideias de separação entre os poderes e da preponderância do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo devido ao Poder Supremo de legislar.

As imposições do *Bill of Rights* tal como o controle do Tesouro Britânico, dos gastos da família real e dos altos funcionários do governo pelo parlamento, torna clara a origem de controle da Administração Pública.⁸³

⁸³CARDOSO, Adriana Regina Dias, GRUENFELD, Valéria Rocha Lacerda. **A influência do constitucionalismo inglês no sistema de controle externo brasileiro.** Anais do evento Constituição e Direito Internacional: formas e diálogos entre os séculos XIX e XX. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, n.1, novembro de 2014, p. 220-227. ISSN: 2358-8675. Disponível em: <<http://www6.univali.br/seer/index.php/ahc/article/view/6873/3909>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

O artigo esclarece que “sem esses primeiros passos não haveria como se chegar no sistema de controle atualmente vigente no Brasil”⁸⁴. Assim,

O Poder Legislativo, além de legislar, tem a incumbência de fiscalizar, estando as duas atribuições no mesmo grau de importância. De acordo com artigos 70 a 75 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. O controle externo é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Por simetria à Carta Magna, nos Estados o controle externo é exercido pelas Assembleias Legislativas com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas.⁸⁵

Em que pese a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública estar a cargo do Congresso Nacional, conforme estabelecido no art. 70 da CRFB/88⁸⁶, o controle externo “é exercido pelo Tribunal de Contas, órgão que possui autonomia e independência de atuação em todos os Poderes do Estado, inclusive no Legislativo”⁸⁷. Abrange qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome dessa, assuma obrigações de natureza pecuniária⁸⁸.

Inferese que as competências do Tribunal de Contas originam-se da Constituição Federal e, portanto, não se pode falar que esteja subordinado a quaisquer dos poderes, nem mesmo ao Poder Legislativo.

⁸⁴CARDOSO, Adriana Regina Dias, GRUENFELD, Valéria Rocha Lacerda. **A influência do constitucionalismo inglês no sistema de controle externo brasileiro**. Acesso em 26 mar. 2016.

⁸⁵CARDOSO, Adriana Regina Dias, GRUENFELD, Valéria Rocha Lacerda. **A influência do constitucionalismo inglês no sistema de controle externo brasileiro**. Acesso em: 26 mar. 2016.

⁸⁶BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 70 - 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.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁸⁷CARDOSO, Adriana Regina Dias; GRUENFELD, Valéria Rocha Lacerda. **A influência do constitucionalismo inglês no sistema de controle externo brasileiro**. Acesso em: 26 mar. 2016.

⁸⁸BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Parágrafo único do art. 70 da CRFB/88.

Descartando a participação do Tribunal de Contas nos Poderes Judiciário e Executivo e indagando se pertenceria ao Poder Legislativo, Bandeira de Mello pondera que

Tal suposição, entretanto, também não teria como prosperar, revelando-se, de logo, como eivada de insubsistência manifesta. Daí abicar-se na conclusão, como em seguida se dirá, que os Tribunais de Contas foram constitucionalmente delineados como conjuntos *autônomos*, refratários à inclusão em quaisquer dos clássicos três blocos orgânicos normalmente designados como “poderes”, palavra que a um só tempo designa duas realidades distintas, a saber: de um lado, um plexo unitário de órgãos e de outro uma certa tipologia de funções.⁸⁹

Nas palavras de Aguiar, Albuquerque e Medeiros:

O titular do controle externo é o Congresso Nacional (CN), mas isso não significa que o TCU seja a ele subordinado. O Tribunal tem suas competências constitucionais definidas nos diversos incisos do art. 71 da Constituição Federal (CF). Não há que se falar, em subordinação do TCU ao CN, pois suas competências descendem diretamente do Poder Constituinte Originário, fazendo com que a Corte seja subordinada a este Poder. Em suma, o TCU apenas auxilia o Congresso Nacional, que é o titular do controle, sem que haja qualquer subordinação ou vínculo de hierarquia.⁹⁰

Portanto, quando se fala em auxílio ao Poder Legislativo, tal vocábulo não conduz à existência de subordinação, já que o Tribunal de Contas tem autonomia e independência em relação a quaisquer dos poderes.

Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pelo art. 71 da CRFB/88 encontra-se a competência para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal⁹¹, concessões de aposentadorias, reformas e pensões da administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, como se vê:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

⁸⁹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas**. In FREITAS, Ney José de. **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 64.

⁹⁰AGUIAR, Ubiratan Diniz de, ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de, MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**, p. 198-199.

⁹¹Excetuadas as nomeações para cargos em comissão.

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;

Por simetria as Constituições Estaduais, repisaram a Carta Federal. Na Constituição do Estado de Santa Catarina, por exemplo, a competência está prevista no art. 59, inciso III⁹².

Gerson dos Santos Sicca estabelece a vinculação da competência do Tribunal de Contas para registro de atos à manutenção de modelo constitucional perpetuado ao longo do tempo, pelo qual “a realização da despesa somente era admitida após a aquiescência pelo Tribunal de Contas mediante o registro do ato”⁹³. Demonstra por meio de levantamento histórico:

A Carta de 1934 impôs o registro prévio de todos os contratos que, de qualquer modo, interessassem imediatamente à receita ou à despesa, caso em que somente seriam reputados perfeitos e acabados após o devido registro, bem como dependiam dessa manifestação do Tribunal de Contas quaisquer atos dos quais resultasse obrigação de pagamento por parte do Tesouro. O registro prévio foi mantido como regra geral pelo Decreto-Lei nº 7, de 17 de novembro de 1937, editado uma semana após a outorga da Carta do Estado Novo, enquanto na Constituição de 1946 os §§1º e 2º do art. 77 previram que: “Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional”; e que: “Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste”. Com a Constituição de 1967 o controle externo a cargo do Tribunal de Contas recebeu conotação diversa, deixando de existir a previsão de registro dos atos que interessassem à receita e à despesa. Em matéria

⁹²SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina. Art. 59— O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: [...] 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; [...]

⁹³SICCA, Gerson dos Santos. O registro de atos pelos Tribunais de Contas e a decadência: algumas considerações sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, maio/jun. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96052>>. Acesso em 25 mar. 2016.

de atos de pessoal a competência assentada era a de julgar “da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua decisão as melhorias posteriores” (art. 73, §8º, e 72, §8º, da Emenda Constitucional nº 1/69). Com a Emenda Constitucional nº 7/77 voltou-se a falar expressamente de registro, com a redação que foi conferida ao §7º do art. 72 da Constituição, definindo-se que “o Tribunal de Contas apreciará, para fins de registro, a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua apreciação as melhorias posteriores” registro esse que poderia vir a ser ordenado por ato do Presidente da República, *ad referendum* do Congresso Nacional (art. 73, §8º, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 7/1977).

Assim, a Constituição surgida após o golpe militar de 1964 redefiniu as competências do controle externo, e, após a Emenda Constitucional nº 7/77, previu o registro para atos de aposentadoria, reforma e pensão, atribuição essa que passou a constituir o último rastro do modelo de fiscalização erigido nos primórdios do modelo republicano, cuja permanência, possivelmente, deveu-se à preocupação com os conhecidos desmandos praticados em matéria de atos de pessoal. Com a competência de registro externava-se a preocupação em garantir-se a máxima fiscalização desses atos, minimizando a possibilidade de irregularidades.

A Constituição de 1988 manteve a competência de registro de aposentadorias, reformas e pensões e ampliou-a para atos de admissão.⁹⁴

Para Mileski, a competência constitucional do Tribunal de Contas, no exame da legalidade dos atos de pessoal, reveste-se de enorme importância, pois,

Embora haja manifestações de que se trata de uma competência inconveniente e desaconselhável, entendemos que a apreciação da legalidade dos atos de admissão, inatividade e pensões possui a conveniência de interesse público que justifica a sua prática. Primeiro que esses atos envolvem dispêndios públicos e, isso só, já seria motivo suficiente para justificar a sua submissão ao controle de legalidade. Segundo que, ao contrário do que ilustres figuras afirmam, esta não é uma fiscalização de recursos de pequeno porte. A fiscalização procedida, mesmo que na individualidade aparente pouco, na totalidade envolve parcela elevada do orçamento público.⁹⁵

A relevância da apreciação dos atos de concessão, pelo órgão de controle, é defendida por Cláudia Cristino:

A competência em tela deferida aos Tribunais de Contas reveste-se de enorme importância para que se efetive a fiscalização da correta

⁹⁴SICCA, Gerson dos Santos. **O registro de atos pelos Tribunais de Contas e a decadência: algumas considerações sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Acesso em 15 abr. 2016.

⁹⁵MILESKE, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 339.

aplicação dos recursos públicos, pois ao serem concedidos benefícios previdenciários a servidores públicos que aos mesmos não fazem *jus*, ou fazem com proventos inferiores ao constante do ato, está-se a abrir uma enorme vala por onde podem escoar os recursos públicos que devem ter sua aplicação pautada na consecução do bem comum.⁹⁶

Devido à determinação constitucional de que os atos de aposentadoria, reforma e pensão do RPPS devam ser apreciados pelo Tribunal de Contas, não se admite a verificação por amostragem, ou seja, de forma aleatória e só em relação a determinados atos, significando volume constante e intenso de processos. O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no exercício de 2015, apreciou 5.172 (cinco mil, cento e setenta e dois) atos de aposentadoria de servidores municipais e estaduais. Considerando o valor médio dos proventos dos servidores, média de idade em que os servidores se aposentam e tempo médio que esses servidores receberão aposentadoria, com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o impacto financeiro, somente em relação às aposentadorias analisadas em 2015, chegará ao montante de R\$ 2,95 bilhões (dois bilhões, novecentos e cinquenta milhões de reais) nos próximos 24 anos⁹⁷. Isso sem mencionar que, dessas aposentadorias, poderão ainda advir pensões. É um exemplo da amplitude e importância da atuação do controle externo no registro das aposentadorias, reformas e pensões e do impacto financeiro envolvido.

2.1.1 A concessão de benefícios previdenciários como ato de pessoal

No exercício da competência inserida no art. 71, inciso III da CRFB/88 o Tribunal de Contas verifica a legalidade de atos de pessoal, os quais abrangem os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as

⁹⁶CRISTINO, Cláudia Patrícia Rodrigues Alves. Os Tribunais de Contas e as aposentadorias e pensões dos servidores públicos. **Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará**, Fortaleza, 2002, n. 15, p. 101-102.

⁹⁷SANTA CATARINA, Tribunal de Contas do Estado. Agência TCE/SC. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/acom-intranet-ouvidoria/noticia/24627/diretoria-do-tcesc-estima-impacto-de-r-295-bilh%C3%B5es-aos-cofres>> Acesso em: 08 abr. 2016.

nomeações para cargo de provimento em comissão⁹⁸, bem como os atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

Os atos de pessoal, submetidos ao controle externo, portanto, podem ocorrer por meio de admissão ou de concessão. Admissão ocorre quando alguém ingressa no serviço público, seja por meio de concurso público para exercer cargo efetivo ou emprego público⁹⁹ ou ainda pela admissão em caráter temporário, a qual também é submetida à verificação de legalidade pelo Tribunal de Conta.

Já as aposentadorias, reformas e pensões correspondem a concessão de um benefício. Na lição de Di Pietro:

Do ponto de vista **formal**, aposentadoria é o ato pelo qual a Administração Pública concede esse direito ao servidor público. Do mesmo modo, pensão, sob o ponto de vista formal, é o ato administrativo pelo qual a Administração Pública concede esse direito aos dependentes do servidor falecido.¹⁰⁰ (grifo no original)

A autora complementa:

Perante a atual Constituição, tanto a aposentadoria como a pensão têm a natureza jurídica de benefício previdenciário e contributivo, sujeito às normas do artigo 40 da Constituição.¹⁰¹

Reforma se assemelha à aposentadoria, também se trata de concessão de um benefício, “a essência é a mesma, ambos são benefícios inativatórios concedidos

⁹⁸Como explicado alhures, os atos de admissão não estão abrangidos no presente trabalho, pela conotação diversa que lhes é imposta.

⁹⁹CRFB/88 - Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹⁰⁰DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 702.

¹⁰¹DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 702.

pelo Estado, em decorrência de doença, invalidez ou tempo de serviço que lhe assegure a aposentadoria ou a reforma”¹⁰².

2.2 FUNÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – PERSPECTIVA ESPECÍFICA

Após explicação a respeito de quais são os atos submetidos ao registro, competência constitucional do Tribunal de Contas, modo de encaminhamento, recepção e análise dos mesmos, é de extrema importância esclarecer o que é registro e qual a função desempenhada neste aspecto.

O controle exercido na verificação da legalidade dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, de acordo com classificação elencada por Mileski¹⁰³: quanto ao tipo é externo, o que significa dizer que o órgão controlador não integra o órgão controlado; quanto ao momento, o controle é posterior; quanto à finalidade, denota controle da legalidade; quanto à espécie, o controle exercido pelo Tribunal de Contas classifica-se como fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Hoemke diferencia as competências do art. 71 da CRFB/88, classificando o registro como competência de julgamento, já que

Nos incisos I, II, III, VIII, IX e X, do art. 71 da Constituição estão as competências nitidamente de julgamento, enquanto que nos incisos IV, V e VI estão as competências de fiscalização. Restam, ainda, os incisos VII e XI de caráter administrativo.¹⁰⁴

Mileski, todavia, enfatiza que o registro de atos de pessoal não corresponde a julgamento propriamente dito, pois somente

Encerra um juízo de valor quanto à legalidade dos atos em exame – admissões, aposentadorias, reformas e pensões – sendo, por isso, elemento essencial para a validade do ato examinado, uma vez que se constitui em condição de sua executoriedade plena.¹⁰⁵

¹⁰²MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 342.

¹⁰³MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 167-188.

¹⁰⁴HOEMKE, Hamilton Hobus. **Tribunal de Contas – Direito processual de contas**: jurisdição, provas e partes. Florianópolis: Conceito, 2015, p. 54.

¹⁰⁵MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p.408.

José Afonso da Silva explica que a expressão “apreciar, para fins de registro” não tem efeito puramente cartorário, pois

O texto significa que, se os atos forem legais, o Tribunal determina o registro; se forem ilegais, recusa o registro, assinará prazo para que o órgão ou entidade competente adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX), corrigindo e invalidando os atos viciados.¹⁰⁶

A competência constitucional para verificação da legalidade dos atos de concessão corresponde à função de registro propriamente dita, que equivale à homologação do ato, dando-lhe executoriedade definitiva, conforme explorado no capítulo 1. Nesse item impende delimitar qual é a função exercida pelo Tribunal de Contas na verificação da legalidade dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Como dito acima, trata-se de função de registro que equivale à homologação, muito embora não se circunscreva somente a isso, pois dentro dessa função específica, o Tribunal de Contas exerce outras. Detectadas restrições na análise dos atos, a Corte de Contas exerce função corretiva por meio de diligência, audiência ou fixação de prazo. Essa última, inclusive, é executada por meio de decisão preliminar, respaldada no inciso IX da CRFB/88.

A esse respeito, Magalhães Filho assinala que

A função corretiva das cortes de contas brasileiras está positivada na Constituição, que estabelece as atribuições de assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade, e de sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao órgão legislativo da respectiva esfera de governo.¹⁰⁷

A falta de atendimento da determinação feita por intermédio da fixação de prazo, além de possibilitar a denegação do registro do ato, poderá ensejar aplicação de penalidades ao responsável, como aplicação de multas ou abertura de tomada de contas especial. Nesse caso o Tribunal de Contas estará exercendo função repressiva ou sancionadora. Recorre-se novamente ao magistério de Magalhães Filho

¹⁰⁶DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 769-770.

¹⁰⁷MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 232.

A determinação dos tribunais deve ser cumprida sob pena de responsabilidade solidária da autoridade que for omissa. Essa omissão pode resultar na conversão dos autos em tomada de contas especial para que os responsáveis restituam a erário as quantias recebidas indevidamente e, ainda, há possibilidade de haver remessa de informações ao Ministério Público ordinário para que ajuíze a respectiva ação por improbidade administrativa.¹⁰⁸

Em suma, no exercício da competência constitucional para apreciação da legalidade dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, o Tribunal de Contas exerce função de controle externo em sentido amplo e de registro (homologação) em sentido específico, dentro da qual se inserem as funções corretivas e sancionadoras. Como quis dizer Diogo Figueiredo: “Atribuição registrária, das mais antigas atribuídas às cortes de contas, nitidamente de natureza técnica”¹⁰⁹.

Efetuada essa breve digressão a respeito dos atos de aposentadoria, reforma e pensão e da competência do Tribunal de Contas para registrá-los no próximo capítulo, buscar-se-á discorrer se essa atuação tem natureza jurisdicional ou administrativa. Além disso, serão apontadas as consequências do exercício do controle externo na verificação da legalidade dos atos de pessoal e a possibilidade de revisão judicial dos atos praticados com a atividade de fiscalização.

2.3 ATOS DE CONCESSÃO SUBMETIDOS AO REGISTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Demonstrada a competência do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, a qual deriva diretamente da CRFB/88, necessário discorrer a respeito do modo de encaminhamento, recepção e análise desses atos.

Por força do disposto no inciso III do art. 71 da CRFB/88, após a publicação dos atos concessórios de aposentadoria, reforma e pensão, a administração tem a

¹⁰⁸MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público**, p. 231.

¹⁰⁹MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, jul./set. 2003 Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCnd=12523>>. Acesso em 16 abr. 2016.

obrigação de submetê-los, acompanhados da documentação pertinente, à apreciação do órgão de controle. Lembrando que são enviados ao Tribunal de Contas somente os atos expedidos pelo RPPS. Teixeira explica que as aposentadorias concedidas pelo RGPS não são enviadas ao Tribunal de Contas, pois

[...] são controladas pela entidade gestora desse sistema, embora não exista no texto da Constituição Federal nenhum impedimento expreso de fiscalizá-las. Pelo contrário, a competência conferida pelo art. 71, III da CF, é bastante ampla. Pela especificidade que apresentam, porém, inclusive com a composição bem peculiar dos proventos, devem continuar a ser examinadas somente pelo INSS.¹¹⁰

Utilizando como referência o sistema de controle de atos de pessoal implantado no TCE/SC, o prazo para remessa dos atos de aposentadoria, reforma e pensão por parte dos jurisdicionados é de noventa dias¹¹¹. Como jurisdicionados compreendem-se a administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público do Estado e do Município¹¹². Além de estarem sujeitas ao prazo de noventa dias, as unidades gestoras controladas pelo TCE/SC devem enviar os atos por meio eletrônico¹¹³, juntamente com todos os documentos pertinentes, dentre os quais o parecer do controle interno do órgão¹¹⁴.

Aportando o ato administrativo e documentação pertinente no TCE/SC, é autuado um processo eletrônico¹¹⁵, o qual é submetido inicialmente à Diretoria de Controle de Atos de Pessoal – DAP. Na análise técnica são examinados todos os

¹¹⁰TEIXEIRA, Flávio Germano de Senna. O Controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: **Fórum Digital**, ano 1, n. 1, jan. 2015. Disponível em <<http://www.bidforum.com.br/PDlexibepdf.aspx?tipoConteudo=Normal&vw=S&pdiCntd=219044&idPublicacao=1191>> Acesso em 04 abr. 2016.

¹¹¹SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa TC-11/2011.

¹¹²SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 202/2000, art. 1º, inciso IV.

¹¹³SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-060/2011.

¹¹⁴SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa N.TC-011/2011, art. 12 - Para o exercício da competência atribuída ao Tribunal pelo inciso III do art. 59 da Constituição Estadual, a autoridade administrativa responsável por ato de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadoria, pensão, reforma ou transferência para a reserva, submeterá os dados e informações pertinentes à unidade de controle do respectivo órgão ou entidade ou, inexistindo, ao órgão central de controle interno, ao qual caberá emitir parecer sobre a regularidade dos referidos atos. (Redação dada pela Instrução Normativa N. TC-12/2012 – DOTC-e de 02.5.2012)

¹¹⁵SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Instrução Normativa N.TC-011/2011, art. 5º - As informações e documentos serão autuados na forma de processo eletrônico, ao qual serão juntados os documentos de instrução e respectivas deliberações, conforme legislação aplicável.

requisitos constitucionais e infraconstitucionais que regem a concessão desses benefícios.

Se a diretoria técnica apresentar instrução incontroversa pela legalidade do ato e se essa for cancelada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o registro é feito mediante decisão singular do respectivo relator¹¹⁶, restando a possibilidade de registro pelo órgão colegiado nos demais casos.

Sendo detectada restrição capaz de impedir o registro do ato, encaminha-se diligência ou audiência ao responsável¹¹⁷. Sanada a restrição, o ato segue o trâmite para registro. Permanecendo a irregularidade, o Tribunal Pleno fixa prazo para que o responsável adote providências no sentido de sanar a restrição, comprovando a adoção de medidas dentro de 30 dias¹¹⁸.

¹¹⁶SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Regimento Interno, Resolução N.TC-006/2001, art. 38. O Tribunal, mediante decisão definitiva, determinará o registro do ato que considerar legal, devendo manter controle e registro dos atos de pessoal sujeitos à sua deliberação.

§1º A decisão de mérito do Tribunal de Contas, para efeitos de ordenamento do registro dos atos de pessoal previstos pelo art. 36 do Regimento Interno, será proferida através de decisão singular do respectivo Relator, Conselheiro ou Auditor.

§2º A hipótese do §1º será aplicada, exclusivamente, com relação aos processos que apresentarem instrução incontroversa pela legalidade do ato apreciado, pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal e cancelada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

§3º As decisões singulares exaradas a respeito dos processos de ato de pessoal sujeitos a registro serão publicadas no Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado.

§4º Na hipótese de existirem relatórios e ou pareceres com conclusões díspares, o processo será submetido à deliberação colegiada, de competência do Tribunal Pleno.

¹¹⁷SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Lei Orgânica, Lei Complementar nº 202/2000, art. 35. O Relator presidirá a instrução dos processos de que trata este capítulo, determinando, mediante despacho singular, por sua ação própria e direta, ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, antes de se pronunciar quanto ao mérito, as diligências e demais providências necessárias ao saneamento dos autos, bem como a audiência dos responsáveis, fixando prazo para atendimento, na forma estabelecida no Regimento Interno, após o que submeterá o processo ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito.

Parágrafo único. Audiência é o procedimento pelo qual o Tribunal dá oportunidade ao responsável, em processo de fiscalização de atos e contratos e na apreciação de atos sujeitos a registro, para justificar, por escrito, ilegalidade ou irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade, passíveis de aplicação de multa.

¹¹⁸SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Lei Orgânica, Lei Complementar nº 202/2000, art. 36. A decisão do Tribunal de Contas em processos de fiscalização de atos e contratos e de apreciação de atos sujeitos a registro, pode ser preliminar ou definitiva.

§ 1º Preliminar é a decisão pela qual o Tribunal: [...]

b) após exame do mérito, constatada ilegalidade na apreciação de atos sujeitos a registro ou de atos e contratos, fixa prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

O registro do ato, importante esclarecer, não significa invariavelmente a aquiescência do Tribunal de Contas ao ato exatamente da forma como foi firmado pela administração. No atendimento de diligência, audiência ou fixação de prazo, o órgão concessor pode retificar o ato ou a apostila de proventos que o acompanha. Esse ponto será enfrentado em outro capítulo, de modo a demonstrar que mesmo o registro do ato pode gerar inconformismo por parte do beneficiário.

Volvendo à análise efetuada pelo Tribunal de Contas, especificamente quanto às aposentadorias, verificam-se os requisitos da modalidade utilizada, compatibilidade com o pedido, situação funcional do servidor desde o respectivo ingresso no serviço público, tempo de contribuição averbado, evolução na carreira e no cargo, acumulação de cargos, laudo de inspeção de saúde quando se tratar de aposentadoria por invalidez, composição dos proventos – em relação ao último aspecto são analisadas individualmente as rubricas, demonstrativo de cálculo de vantagens pessoais acompanhado do ato de concessão, além de outros elementos pertinentes. Nas reformas, a análise é semelhante àquela realizada por oportunidade da apreciação das aposentadorias, respeitando algumas particularidades próprias dos militares. Nas pensões, além de dados pessoais e funcionais do servidor ou militar falecido, são enviadas informações do beneficiário que demonstrem o vínculo com o instituidor da pensão, percentual de cota do beneficiário, valor destinado a cada pensionista e outros documentos capazes de comprovar a correta atribuição do benefício.

Cláudia Cristino destaca a importância de que a análise desses atos seja criteriosa:

É inquestionável, pois, a necessidade de que a fiscalização da legalidade de tais atos se dê da forma mais cuidadosa e rigorosa possível, através do exame dos requisitos necessários à implementação das condições impostas, bem como da percuente análise de todos os documentos necessários a comprovar o ingresso no serviço público mediante o prévio concurso público e a remuneração percebida, dentre outros aspectos essenciais, a fim de que não se autorize a concessão de benefícios previdenciários por

razões alheias ao interesse público, em absoluta afronta aos princípios da administração pública.¹¹⁹

Dessa verificação pode resultar restrição que implique irregularidade existente há anos. Por exemplo: servidor admitido sem concurso público, vantagem pessoal incompatível com a função exercida, rubrica calculada de forma incorreta, acumulação de cargos, etc. Por vezes, trata-se de ilegalidade insanável e o servidor deve retornar ao serviço ou simplesmente não faz jus ao benefício, como numa acumulação ilegal de cargos.

As unidades gestoras ficam desobrigadas de submeter ao Tribunal de Contas melhorias posteriores que não alterem o fundamento do ato concessório. É o que se lê no inciso III do art. 71 da CRFB/88, *in fine*: “ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório”. Reajustes de proventos, reclassificação ou alteração na nomenclatura por mudança em plano de cargos e vencimentos, por exemplo, não alteram o fundamento do ato. Todavia devem ser submetidas a registro, por significar alteração do ato,

eventuais revisões de tempo de serviço ou contribuição que impliquem alteração no valor dos proventos ou das pensões e as melhorias posteriores decorrentes de acréscimos de novas parcelas, gratificações ou vantagens de qualquer natureza, bem como a introdução de novos critérios ou bases de cálculo dos componentes do benefício, quando tais melhorias se caracterizarem como vantagem pessoal do servidor público civil ou militar e não tiverem sido previstas no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal.¹²⁰

¹¹⁹CRISTINO, Cláudia Patrícia Rodrigues Alves. **Os Tribunais de Contas e as aposentadorias e pensões dos servidores públicos**, p. 102.

¹²⁰SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa TC-11/2011, art. 1º, § 2º - Art. 1º As unidades jurisdicionadas devem remeter ao Tribunal de Contas, por meio eletrônico, as informações e documentos referentes aos atos de concessão de aposentadoria, pensão, reforma e transferência para a reserva remunerada, decorrentes do regime próprio de previdência dos servidores públicos, relacionados nos Anexos I e II desta Instrução Normativa.[...]

§ 2º Constituem alteração do fundamento legal do ato concessório as eventuais revisões de tempo de serviço ou contribuição que impliquem alteração no valor dos proventos ou das pensões e as melhorias posteriores decorrentes de acréscimos de novas parcelas, gratificações ou vantagens de qualquer natureza, bem como a introdução de novos critérios ou bases de cálculo dos componentes do benefício, quando tais melhorias se caracterizarem como vantagem pessoal do servidor público civil ou militar e não tiverem sido previstas no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal.

O trâmite, nesse caso, será o mesmo do ato inicial de aposentadoria, reforma ou pensão.

Como tratado acima, o exame dos atos de pessoal deve ser o mais criterioso possível, de modo a verificar “os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos”¹²¹.

Arraigado a isso, entretanto, deve haver celeridade propiciando que o órgão de controle externo se manifeste no menor espaço de tempo possível a respeito da legalidade do ato.

Como bem pontuado por Aguiar, Albuquerque e Medeiros

Se a sociedade começa a reclamar da demora no trâmite de um processo, por mais que se explique que essa demora decorre, em grande medida, da existência de regras constantes na lei processual, que permitem, por exemplo, a interposição de uma série de recursos, é difícil justificar aos cidadãos que não há leniência, inação, na atuação do Tribunal.¹²²

A demora na manifestação, sobretudo se existir alteração do ato ou respectivos proventos ou, ainda, a denegação do registro, exsurge a invocação de violação dos princípios constitucionais da segurança jurídica, proteção à confiança e da boa-fé. Esse aparente conflito de princípios constitucionais será tratado posteriormente.

De qualquer sorte, o que se pretende consignar, por ora, é que a análise criteriosa e a celeridade devem ser conjugadas na verificação da legalidade dos atos de aposentadoria, reforma e pensão.

Nesse norte, o TCE/SC, além de impor prazo para os jurisdicionados submeterem o ato ao registro, implantar o processo eletrônico¹²³, possibilitar o registro

¹²¹COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro**. In: FREITAS, Ney José de. **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 161.

¹²²AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**, p. 150.

¹²³SANTA CATRINA. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-060/2011 e Instrução Normativa N.TC-011/2011.

dos atos por meio de decisão singular¹²⁴, estabelecer prazo máximo de permanência do processo nas unidades internas¹²⁵, ainda implantou o trabalho remoto por parte dos servidores, como mecanismo de incremento de produtividade¹²⁶ e restringiu a possibilidade de prorrogação de prazo no atendimento de audiência e fixação de prazo¹²⁷.

Outra medida adotada foi a recente aprovação da Súmula nº 1 que traz o atual posicionamento do TCE/SC quanto ao enquadramento sob a forma de cargo único e seus reflexos no registro de aposentadorias e pensões, com o seguinte teor:

O enquadramento sob a forma de cargo único, agrupando variadas funções com diferentes graus de responsabilidade e complexidade, é considerado irregular e enseja a denegação do registro do ato de aposentadoria, e da respectiva pensão, diante do pressuposto constitucional de que a cada cargo público correspondem natureza e complexidade específicas.¹²⁸

A edição de súmula, que corresponde ao entendimento reiterado do Tribunal em casos concretos, sobre matéria de sua competência, vai ao encontro do Novo Código de Processo Civil¹²⁹ quanto aos procedimentos que tratam da celeridade processual, em especial às disposições do art. 932, IV e V, que possibilitam ao relator

¹²⁴SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Regimento Interno, Resolução N.TC-006/2001.

¹²⁵SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-09/2002.

¹²⁶SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-111/2015.

¹²⁷SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Regimento Interno, Resolução N.TC-006/2001, art. 124. O prazo para resposta de citação ou audiência é de trinta dias a contar do seu recebimento, podendo ser prorrogado uma vez, até igual período, por quem as tenha determinado, mediante demonstração da inviabilidade de cumprimento no prazo inicial, apresentada pelo responsável.

§1º O prazo para cumprimento de diligência será fixado em cada caso, em prazo não inferior a cinco dias e não superior a trinta dias, contados do seu recebimento, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período, por quem as tenha determinado, mediante demonstração da inviabilidade de cumprimento no prazo inicial, apresentada pelo titular da unidade gestora

§2º O pedido de prorrogação de que trata o caput deve ser protocolizado no Tribunal antes de vencido o prazo inicialmente concedido, contando-se a prorrogação a partir do vencimento do respectivo prazo.

§3º Na falta de manifestação sobre o pedido, considerar-se-á prorrogado pela metade do período igual ao anteriormente fixado.

Art. 125. Os prazos fixados em decisão definitiva do Tribunal Pleno e das Câmaras poderão ser prorrogados pelo Presidente do Tribunal, uma única vez, até igual período, mediante pedido fundamentado do interessado ou responsável, protocolado no Tribunal antes de vencido o prazo fixado na decisão.

Parágrafo único. Será decidido pelo Relator do processo o pedido de prorrogação de prazo fixado em decisão preliminar do Tribunal Pleno e das Câmaras ou em decisão monocrática.

¹²⁸SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Súmula de Jurisprudência nº 01, sessão de 24/02/2016.

¹²⁹BRASIL. Lei nº 13.105/2015.

negar provimento ao recurso que for contrário à súmula, bem como, depois de facultada a apresentação de contrarrazões, acolher aquele cuja decisão recorrida for contrária ao entendimento sumulado.¹³⁰

Por fim, como medida de celeridade e que atende ao princípio da duração razoável do processo imposto no inciso LXXVIII do art. 5º da CRFB/88¹³¹, foi alterada a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, sendo estabelecido o prazo prescricional de cinco anos para análise e julgamento de todos os processos, no art. 24-A¹³². Não se pode deixar de mencionar que a alteração foi promovida pela Lei Complementar (estadual) nº 588, de 14/01/2013, a qual é objeto da ADI nº 5.259, em trâmite no STF¹³³. Foi arguida a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º, “para se afastar interpretação atentatória à imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, estabelecida pelo art. 37, § 5º, da Constituição da República”, conforme se constata de trecho da ação indicada. Entrementes, o TCE/SC regulamentou a aplicação da lei complementar, de modo a estabelecer critérios imediatos e próprios ao bom andamento dos serviços e, notadamente, quanto aos prazos processuais; porém,

¹³⁰SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/acom-intranet-ouvidoria-biblioteca/noticia/24617/tcesc-publica-primeira-s%C3%BAmula-de-jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

¹³¹BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 5º [...] LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

¹³²SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Lei Orgânica. Lei Complementar nº 202/2000 – art. 24-A É de 5 (cinco) anos o prazo para análise e julgamento de todos os processos administrativos relativos a administradores e demais responsáveis a que se refere o art. 1º desta Lei Complementar e a publicação de decisão definitiva por parte do Tribunal, observado o disposto no § 2º deste artigo. (Incluído pela Lei Complementar n. 588/2013 – DOE de 15/01/13)

§ 1º Findo o prazo previsto no *caput* deste artigo, o processo será considerado extinto, sem julgamento do mérito, com a baixa automática da responsabilidade do administrador ou responsável, encaminhando-se os autos ao Corregedor-Geral do Tribunal de Contas, para apurar eventual responsabilidade. (Incluído pela Lei Complementar n. 588/2013 – DOE de 15/01/13)

§ 2º O prazo previsto no *caput* deste artigo será contado a partir da data de citação do administrador ou responsável pelos atos administrativos, ou da data de exoneração do cargo ou extinção do mandato, considerando-se preferencial a data mais recente. (Incluído pela Lei Complementar n. 588/2013 – DOE de 15/01/13)

¹³³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.259. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5259&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>> Acesso em : 10 jan. 2016.

afastou a aplicação do prazo prescricional na análise dos atos de pessoal submetidos ao registro¹³⁴.

Ressalvada essa última medida, as demais, citadas acima, buscam abreviar a permanência dos atos de aposentadoria, reforma e pensão no TCE/SC, questão crucial para este trabalho que busca equacionar o possível conflito entre o princípio da legalidade, diante do poder-dever do órgão de controle em registrar tais atos e os princípios da segurança jurídica, proteção à confiança e da boa-fé, sob o ponto de vista do particular que pode ser surpreendido anos após a concessão do benefício, mediante alteração dos proventos ou até mesmo anulação do ato.

2.4 CONSEQUÊNCIAS DA ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO

No exercício da competência constitucional para apreciação da legalidade dos atos de aposentadoria, reforma e pensão o Tribunal de Contas não está apto a emitir atos administrativos. Pode tão somente registrar ou denegar o registro e não anular ou alterar esse ato. Motta comenta a esse respeito:

Por se tratar de exercício da função controladora, exercida por ato posterior e inconfundível com o ato concessório, não incumbe ao Tribunal de Contas reformar o ato de aposentadoria editado pela autoridade competente, alterando sua fundamentação legal, incluindo ou retirando parcelas que o integram ou mudando a metodologia de cálculo utilizada. [...]

Também por isso não se admite o registro do ato em moldes diferentes do que foi concedido. Não podendo o ato de controle modificar o ato concessivo, não se admite que o Tribunal determine, *sponte propria*, o registro do ato com aumento ou diminuição de proventos.¹³⁵

¹³⁴SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-100/2014 - art. 3º A aplicação do art. 24-A da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 será afastada nas seguintes hipóteses:

I - incidência do art. 37, §5º, da Constituição Federal nos processos em que for caracterizado dano ao erário, conforme dispõem os arts. 15, §3º, 18, inciso III e §2º, e 32 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000;

II - apreciação de processo de atos para fins de registro, de que trata o inciso III do art. 59 da Constituição do Estado.

¹³⁵MOTTA, Fabrício. O registro dos atos de aposentadoria pelos Tribunais de Contas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 134, p. 9-19, fev. 2013.

Apesar de já ter ficado pontuado nos itens anteriores, ressalte-se mais uma vez, que o registro equivale a controle posterior, já que a verificação da legalidade do ato é após a sua publicação, quando já produz efeitos, como esclarece Hoemke:

Embora o termo utilizado pela Constituição seja o registro, dando a entender que se trata de controle prévio, impeditivo da eficácia do ato fiscalizado, trata-se de controle posterior, em que se julga a legalidade após o ato ser expedido e surtir efeitos. Desde a Constituição de 1967 o Tribunal de Contas não mais exerce o controle prévio.¹³⁶

Mileski utiliza o registro dos atos de pessoal para exemplificar controle *a posteriori*:

O chamado controle *a posteriori* ocorre após a realização do ato praticado em decorrência da ação administrativa desenvolvida, com a finalidade de proceder a uma avaliação sobre a sua correção e legalidade, com o objetivo de promover a sua aprovação ou homologação e, no caso de encontrar erros, falhas e vícios, adotar medidas que levem a sua correção ou desfazimento. Como exemplo de controle posterior, dentre os vários existentes, podem ser citados: o exame da legalidade dos atos de admissão de pessoal e de aposentadorias realizadas pelo Poder Público (art. 71, III, CF).¹³⁷

Tanto na aposentadoria, à qual se assemelha a reforma, assim como na pensão, os efeitos são imediatos após a publicação do ato. Nas duas primeiras, o servidor público ou o militar adquire imediatamente o *status* de aposentado ou reformado, passando a usufruir da remuneração sem contraprestação de serviços. Na pensão, tão logo publicado o ato, o beneficiário passa a receber os proventos a que faz jus, na qualidade de dependente do servidor ou militar falecido.

Então, se os efeitos são imediatos, quais as consequências da atuação por parte do Tribunal de Contas, seja pelo registro do ato, seja pela denegação? É o que se buscará esclarecer a seguir.

Nesse ponto do trabalho, já ficou evidenciado que a necessidade ou obrigatoriedade de atuação do Tribunal de Contas na verificação da legalidade dos atos de pessoal advém de comando constitucional. Trata-se do inciso III do art. 71 da CRFB/88. Não corresponde, portanto, a uma faculdade constitui, isso sim, um dever,

¹³⁶HOEMKE, Hamilton Hobus. Tribunal de Contas – **Direito processual de contas**: jurisdição, provas e partes, p. 55.

¹³⁷MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p.177.

tanto por parte do órgão concessor do ato, que deve submetê-lo ao controle externo, como por parte do Tribunal de Contas, que deve examinar o ato e dizer se está apto ao registro ou não.

2.4.1 Consequências da denegação do registro

Ficou demonstrado no capítulo 1 que o registro consiste em etapa de formação do ato de inativação, sem a qual não se torna perfeito. No presente tópico, passa-se a discorrer a respeito das consequências advindas da rejeição do registro por parte do Tribunal de Contas.

Persistindo a restrição detectada pela análise técnica do Tribunal de Contas, depois de cumpridas todas as etapas processuais que oportunizem o responsável corrigir o ato, anulá-lo ou mesmo prestar justificativas capazes de demonstrar que o ato ou proventos estejam corretos, o registro do ato será denegado.

Na decisão da Corte de Contas, fica demonstrado o motivo da denegação. A restrição ensejadora da rejeição do registro está sempre vinculada à infringência de alguma regra, seja ela constitucional ou infraconstitucional.

Considerando o rito processual adotado no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na denegação do registro, apontada a restrição, com respectiva norma violada, determina-se à unidade gestora que, no prazo de 30 dias, adote as providências necessárias com vistas à anulação do ato de aposentadoria e o retorno do servidor à ativa, quando for o caso. Quando não se tratar de caso em que o servidor deva retornar ao trabalho, recai a irregularidade sobre parcelas remuneratórias pagas sem fundamentação legal, a autoridade competente, também dentro de 30 dias, deve fazer cessar o pagamento das parcelas concedidas ilegalmente, bem como, comprovar as providências adotadas para ressarcimento dos valores já pagos. A falta de atendimento à determinação do Tribunal de Contas enseja responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, com instauração de tomada de contas

especial para apurar a responsabilidade e promover o ressarcimento aos cofres públicos das quantias pagas indevidamente.¹³⁸

Além da possibilidade de instauração de uma tomada de contas especial, o responsável que deixar de cumprir determinações do Tribunal de Contas estará sujeito à cominação de multas.¹³⁹

Outra possibilidade é que na verificação da legalidade do ato de concessão sejam detectadas falhas formais que não tenham qualquer relação com pagamentos irregulares a maior, tempo de serviço, de contribuição ou idade mínima. Nesse caso, o ato será considerado legal, para fins de registro, com recomendação ao órgão ou à entidade de origem para adoção das medidas cabíveis com vistas à regularização da falha formal. Nesse caso, devem ser expressamente mencionadas no acórdão as falhas identificadas pelo Tribunal, com a informação de que não há pagamentos irregulares inerentes aos atos apreciados.¹⁴⁰

¹³⁸ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-006/2001, art. 41 - Quando o ato de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva ou pensão for considerado ilegal por não preencher os requisitos necessários à concessão do benefício, estabelecidos na Constituição Federal, o órgão de origem adotará as providências necessárias ao imediato retorno do servidor ao serviço, comunicando-as ao Tribunal de Contas no prazo de trinta dias contados da publicação da decisão do Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa.

§ 1º Recaindo a ilegalidade sobre parcelas remuneratórias pagas sem fundamentação legal, a autoridade competente deve fazer cessar o pagamento das parcelas concedidas ilegalmente no prazo de trinta dias contados da publicação da decisão, bem como determinar o ressarcimento ao erário dos valores já pagos, sob pena de responder, pessoalmente, pelo ressarcimento das quantias pagas indevidamente.

§ 2º Caso a autoridade competente não tenha comprovado ao Tribunal, no prazo fixado, a suspensão do pagamento das parcelas concedidas ilegalmente, bem como as providências adotadas para ressarcimento das quantias pagas indevidamente, o Tribunal determinará a instauração de tomada de contas especial para apurar responsabilidades e promover o ressarcimento aos cofres públicos das despesas irregularmente efetuadas.

¹³⁹ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Lei Complementar nº 202/2000 - art. 70. O Tribunal poderá aplicar multa de até cinco mil reais aos responsáveis por: [...] VII — inobservância de prazos legais ou regulamentares para remessa ao Tribunal de balancetes, balanços, informações, demonstrativos contábeis ou de quaisquer outros documentos solicitados, por meio informatizado ou documental.

§ 1º Fica ainda sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de cumprir, injustificadamente, decisão do Tribunal, bem como o declarante que não remeter cópia da declaração de bens ao Tribunal ou proceder à remessa fora do prazo previsto no Regimento Interno.

¹⁴⁰ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-035/2008 - art. 12 Ao apreciar os atos sujeitos ao registro, o Tribunal deverá: [...] § 1º Os atos que apresentarem falhas formais que não tenham qualquer relação com pagamentos irregulares a maior, tempo de serviço, de contribuição ou idade mínima, serão considerados legais, para fins de registro, com recomendação

Pode ainda ocorrer de o controle externo apurar que o beneficiário do ato faria jus a vantagens que não constam nos proventos. Em casos como esse, será seguido o mesmo trâmite processual quando constatada irregularidade. Contudo, não havendo atendimento e permanecendo inalterados os proventos, o Tribunal poderá registrar o ato, sem prejuízo das comunicações que entender oportunas para a regularização de cada caso.¹⁴¹

O Tribunal Pleno ou o Relator poderá considerar prejudicado, por perda de objeto, o exame do ato de concessão cujos efeitos financeiros tenham se exaurido antes do julgamento, notadamente nos casos de falecimento dos favorecidos, advento do termo final das condições objetivas necessárias à manutenção do benefício ou quando a autoridade administrativa anular o ato de aposentadoria antes da análise de mérito.¹⁴²

Outra medida que pode ser adotada pelo Tribunal de Contas na decisão que denega registro de ato de concessão, é a determinação ao órgão ou entidade de origem para que aplique a todos os casos análogos existentes em seu quadro de pessoal o entendimento contido na decisão, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa e de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica. A medida evita que a mesma ilegalidade continue se perpetuando em relação a outros servidores, militares ou pensionistas.¹⁴³

ao órgão ou à entidade de origem para adoção das medidas cabíveis com vistas à regularização da falha formal constante do ato apreciado pelo Tribunal.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, devem ser expressamente mencionadas no acórdão as falhas identificadas pelo Tribunal, com a informação de que não há pagamentos irregulares inerentes aos atos apreciados.[...]

¹⁴¹SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-035/2008 - art. 12 Ao apreciar os atos sujeitos ao registro, o Tribunal deverá: [...] § 3º Verificada a omissão total ou parcial de vantagens a que faz jus o beneficiário, o Tribunal poderá registrar o ato, sem prejuízo das comunicações que entender oportunas para a regularização de cada caso.

¹⁴²SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-035/2008 - art. 16 O Tribunal ou o Relator poderá considerar prejudicado, por perda de objeto, o exame dos atos de concessão cujos efeitos financeiros tenham se exaurido antes do julgamento, notadamente nos casos de falecimento dos favorecidos, advento do termo final das condições objetivas necessárias à manutenção do benefício ou quando a autoridade administrativa anular o ato de aposentadoria antes da análise de mérito.

¹⁴³SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-035/2008 art. 13 Considerado ilegal o ato, o Tribunal:[...]

II - poderá determinar ao órgão ou entidade de origem que aplique a todos os casos análogos existentes em seu quadro de pessoal o entendimento contido na decisão, sob pena de

Em quaisquer das hipóteses, o Tribunal de Contas, segundo a dicção do inciso III do art. 71 da CRFB/88, apenas verifica a legalidade do ato de concessão inicial para fins de registro e mesmo considerando-o ilegal, não poderá retificá-lo ou alterá-lo, mas, tão somente, negar-lhe o registro.

A respeito das consequências advindas da denegação do registro, Motta ressalta que

O administrador público, reitera-se, não está obrigado a atender à recomendação do Tribunal de Contas e alterar o ato de aposentadoria. Contudo, com sua conduta de recusa, assume o elevado risco de ver negado o registro do ato e posteriormente sustada a execução da despesa respectiva. Em havendo recusa ao registro, o Tribunal de Contas da União, por exemplo, *determina* ao órgão de origem que, com fundamento no art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e no art. 262 do Regimento Interno do TCU, cessem, no prazo máximo de 15 dias, os pagamentos decorrentes do ato impugnado, contados a partir da ciência da presente decisão.

Da mesma forma, pode ser determinado o ressarcimento das importâncias eventualmente recebidas de forma indevida, excetuando-se as recebidas de boa-fé até a data do conhecimento da decisão pelo órgão competente, segundo a Súmula nº 106 da Jurisprudência do TCU.

Pode-se assim resumir o *iter* de atuação do Tribunal de Contas na apreciação da legalidade das aposentadorias considerando, *prima facie*, ilegal o ato, assina prazo para que o órgão ou entidade implemente as medidas de saneamento; não concordando com a recomendação do Tribunal e mantendo o ato original, a autoridade assume o risco de um pronunciamento negativo — negando o registro pela Corte de Contas. A negativa de registro obriga a sustação do ato, com a consequente determinação para interrupção dos pagamentos e responsabilização solidária do gestor em caso de não cumprimento.¹⁴⁴

Após a negativa do registro cabe ao responsável a interposição de recurso no próprio Tribunal de Contas ou ainda recorrer ao Judiciário, buscando alterar a situação. A propósito, adiante serão abordados os limites da interferência do judiciário nas decisões do Tribunal de Contas. Mas, de antemão, adianta-se que, em caso de denegação de registro de ato de aposentadoria, a decisão poderá ser anulada pela

responsabilidade solidária da autoridade administrativa e de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica deste Tribunal.

¹⁴⁴MOTTA, Fabrício. O registro dos atos de aposentadoria pelos Tribunais de Contas, p. 7.

via judicial. Já a determinação de ordenar o registro por parte do Judiciário implica violação ao Princípio do Devido Processo Legal.

Uma das principais consequências da denegação de registro de ato de inativação é tornar inviável a compensação previdenciária. Se o servidor ou militar, na composição do tempo de contribuição, computou período prestado em regime diverso ao RPPS no qual está sendo concedido o benefício, haverá compensação financeira entre os regimes. Um dos critérios para essa compensação é o registro do ato pelo Tribunal de Contas. É o teor do Decreto nº 3.112, de 06/07/1999 que dispõe sobre a regulamentação da Lei nº 9.796, de 05/05/1999, que versa sobre compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria e dá outras providências:

Art. 10. Cada administrador de regime próprio de previdência de servidor público, como regime instituidor, deve apresentar ao INSS, além das normas que o regem, os seguintes dados e documentos referentes a cada benefício concedido com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social:

I - dados pessoais e outros documentos necessários e úteis à caracterização do segurado e, se for o caso, do dependente;

II - o valor dos proventos da aposentadoria ou pensão dela decorrente e a data de início do benefício e do pagamento;

III - percentual do tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social em relação ao tempo de serviço total do segurado;

IV - cópia da Certidão de Tempo de Serviço ou de Tempo de Contribuição fornecida pelo INSS e utilizada para cômputo do tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social; (Redação dada pelo Decreto nº 3.217, de 1999)

V - cópia do ato expedido pela autoridade competente que concedeu a aposentadoria ou a pensão dela decorrente, bem como o de homologação do ato concessório do benefício pelo Tribunal ou Conselho de Contas competente.

§ 1º A não-apresentação das informações e dos documentos a que se refere este artigo veda a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e o regime instituidor.

§ 2º No caso de tempo de contribuição prestado pelo servidor público ao próprio ente instituidor quando vinculado ao Regime Geral de

Previdência Social será exigida certidão específica emitida pelo ente instituidor, passível de verificação pelo INSS.¹⁴⁵

No inciso V é expressa a determinação de juntada da homologação pelo Tribunal de Contas. No § 1º resta evidenciado que a falta de apresentação das informações e documentos a que se refere o artigo, veda a compensação financeira entre o RGPS e o RPPS. Na prática, evidencia-se que essa tem sido a consequência mais nefasta da rejeição do registro do ato pelo Tribunal de Contas, gerando prejuízo financeiro ao órgão instituidor da aposentadoria ou reforma.

Outrossim, se a denegação do registro do ato for em decorrência de ilegalidade de determinada parcela remuneratória, o pagamento deve cessar imediatamente, como comenta Motta:

Deve ser realçado que a ordem de sustação dos pagamentos é de caráter obrigatório. A suspensão dos pagamentos deve ser providenciada pela autoridade responsável sob pena de responsabilidade solidária. A continuidade do pagamento de aposentadoria considerada ilegal caracteriza ato de gestão irregular passível de instauração de Tomada de Contas Especial para responsabilização dos responsáveis. Percebe-se que nestes casos a decisão do Tribunal de Contas é final na esfera administrativa, devendo ser necessariamente acatada pelo órgão e pelo agente sob pena de responsabilização.¹⁴⁶

Quanto à devolução de valores recebidos indevidamente até a decisão do Tribunal de Contas, é de se asseverar que nem sempre é viável. Uma série de fatores deve ser conjugada nesse caso. Em primeiro lugar, deve ser observada a Súmula 106 do Tribunal de Contas da União:

O julgamento, pela ilegalidade, das concessões de reforma, aposentadoria e pensão, não implica por si só a obrigatoriedade da reposição das importâncias já recebidas de boa-fé, até a data do conhecimento da decisão pelo órgão competente.¹⁴⁷

Somente em caso de má-fé por parte do beneficiário haverá determinação de devolução, o que, na prática, é muito difícil de caracterizar, já que a boa-fé é presumida. Se for afirmado que o interessado agiu de má-fé, o ônus da prova ficará a

¹⁴⁵BRASIL. Planalto. Decreto nº 3.112/1999.

¹⁴⁶MOTTA, Fabrício. O registro dos atos de aposentadoria pelos Tribunais de Contas, p. 7.

¹⁴⁷BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 106, sessão de 25/11/1976.

encargo de quem a alegar. Só em casos muito evidentes de má-fé é que pode ser determinada a devolução de valores.

Sobre isso, Di Pietro comenta que,

Se a pessoa estava de má-fé, sabendo da ilegalidade do ato que a beneficiava, não pode ser premiada com a manutenção do ato ilegal. Não é a boa-fé da autoridade responsável pelo ato ilegal que se prestigia e sim a boa-fé do destinatário do ato.¹⁴⁸

Da jurisprudência do STF se extrai:

MANDADO DE SEGURANÇA – AUTORIDADE COATORA – TRIBUNAL – RETIFICAÇÃO. [...] APOSENTADORIA – PROVENTOS – PERCEPÇÃO – GLOSA. À luz do princípio da legalidade, não subsistem os pagamentos precários e efêmeros ocorridos em virtude de aposentadoria que veio a ser glosada pelo Tribunal de Contas da União, incumbindo ao servidor devolver as importâncias recebidas. Verbete de Súmula do Tribunal de Contas da União a ser observado com reserva, no que revela a manutenção das parcelas percebidas com boa-fé. [...] 5. Com razão o Parquet federal, pois “o servidor a quem a Administração concedeu a aposentadoria se presume de boa-fé até o julgamento da sua ilegalidade pelo órgão competente.”¹⁴⁹

Inclusive, a Súmula 106, que foi editada pelo TCU em 1976 para proteger a boa-fé dos aposentados, hoje é aplicada em outros casos de percepção de importâncias pagas indevidamente a servidores. Não se pode deixar de mencionar a Súmula 249, também do TCU:

É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.¹⁵⁰

¹⁴⁸DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O papel dos tribunais de contas no controle dos contratos administrativos. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 82, p. 15-48, nov./dez. 2013.

¹⁴⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25.112/Distrito Federal. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Data do julgamento: 03/08/2005. Data da publicação: 03/02/2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24.SCLA.+E+25112.NUME.%29+OU+%28MS.ACMS.+ADJ2+25112.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/azuuu7u>> Acesso em: 16 abr. 2016.

¹⁵⁰BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 249, sessão de 09/05/2007.

Também é aplicada nas aposentadorias e, do mesmo modo que a Súmula 106, preserva a boa-fé.

Outro aspecto a ser considerado numa denegação de registro diz respeito à impossibilidade de o servidor retornar ao serviço ativo. Embora o Tribunal de Contas tenha fundamento legal para fazer tal determinação, há situações em que isso não se mostra viável, como sói ocorrer quando o servidor já atingiu a idade limite para permanência no serviço público, por exemplo. Pode acontecer de o servidor ter passado para a inatividade, amparado por modalidade de aposentadoria voluntária e na análise do ato o Tribunal de Contas apura irregularidade insanável, como a falta de tempo de contribuição, a qual culmina com a rejeição de registro daquele ato. Entrementes, o servidor atinge 75 anos de idade. Em uma situação favorável, retornaria ao serviço até completar o tempo de contribuição necessário; porém, nessa situação, estará impossibilitado de retornar às atividades laborativas, não por problemas de saúde, mas por ter atingido a idade máxima em que um servidor pode estar em atividade.

Em situações como essa, deve ser equacionada solução que proteja o aposentado, respeitando, todavia, o princípio da legalidade (matéria do capítulo 3 deste trabalho). A concessão de aposentadoria compulsória, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição efetivamente comprovado, talvez fosse a medida mais adequada para o exemplo citado.

Muito embora esse item refira-se às consequências da denegação do registro, não se pode deixar de mencionar que, tendo sido o ato registrado, a administração somente poderá anulá-lo após a aprovação pelo Tribunal de Contas. É o que determina a Súmula 06 do Supremo Tribunal Federal:

A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário.

O Tribunal de Contas da União também sedimentou esse entendimento por meio da Súmula 199:

Salvo por sua determinação, não podem ser cancelados pela autoridade administrativa concedente, os atos originários ou de alterações, relativos a aposentadoria, reformas e pensões, já registrados pelo Tribunal de Contas, ao apreciar-lhes a legalidade, no uso da sua competência constitucional.

A esse respeito, Teixeira comenta:

Pode-se asseverar, in fine, que o desfazimento do ato de aposentadoria, depois de registrado pela Corte de Contas, seja por anulação, renúncia ou nas hipóteses de reversão ou cassação, somente produzirá os efeitos desconstitutivos após a chancela do Órgão de Controle de Contas.¹⁵¹

O ato de desfazimento de aposentadoria, reforma ou pensão é o exemplo claro de ato complexo, já que, pelo menos nesse caso, o Tribunal de Contas participará da formação do ato, uma vez que representará vontade final da administração. Então, ainda que muitos autores defendam a classificação de atos de concessão como compostos, em se tratando de ato de anulação, a natureza de ato complexo fica evidente.

É certo que a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal prevê a possibilidade de a administração anular seus próprios atos, nos seguintes termos:

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.

Como ensina Di Pietro: “A anulação é o desfazimento do ato por razões de ilegalidade. Ela tem, em regra, a natureza de *ato vinculado*, como decorrência da submissão da Administração Pública ao princípio da legalidade.”¹⁵²

Verificado o vício, seja por determinação do Tribunal de Contas ou pelo exercício da autotutela da administração, a autoridade competente tem o poder-dever de anular o ato.

¹⁵¹TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. O Controle das Aposentadorias pelos Tribunais de Contas.

¹⁵²DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O papel dos tribunais de contas no controle dos contratos administrativos. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 82, p. 15-48, nov./dez. 2013.

Apesar da faculdade que incumbe à administração, a conduta deve ser observada juntamente com: i) Súmulas 06 do STF e 199 do TCU (aprovação do Tribunal de Contas); ii) quinquênio decadencial (assunto explorado no capítulo 3).

2.5 NATUREZA DA ATUAÇÃO (JURISDICIONAL OU ADMINISTRATIVA)

A definição da natureza da atuação do Tribunal de Contas, se jurisdicional ou administrativa, perpassa necessariamente pela conceituação desses dois vocábulos.

Di Pietro afirma que o poder estatal se desdobra em três funções: a legislativa, a executiva e a jurisdicional. “A primeira estabelece regras gerais e abstratas, denominadas leis; as duas outras aplicam as leis ao caso concreto”. Assim, a “jurisdição é a emanção de atos de produção jurídica subsidiários dos atos primários; nela também o órgão estatal permanece acima e à margem das relações a que os próprios atos se referem”. Em relação à outra função do estado que aqui interessa para equacionar a questão, ou seja, função de administração, afirma a autora que “a administração é a emanção de atos de produção jurídica complementares, em aplicação concreta do ato de produção jurídica primário e abstrato contido na lei”.¹⁵³

Para Seabra Fagundes, as duas funções, a jurisdicional e a administrativa, confundem-se:

Enquanto o conceito da função legislativa decorre facilmente do contraste entre os fenômenos de formação do direito e os de realização, o mesmo não sucede com o das funções administrativa e jurisdicional. Constitui um delicado problema doutrinário fixar para cada uma destas o conceito específico, pois que ambas, se prendendo à fase de realização do direito, identificam-se como funções de execução.¹⁵⁴

O mesmo autor, cuja obra se refere à ordem constitucional anterior à CRFB/88, pondera que o Tribunal de Contas exerce parcial função judicante, quando

¹⁵³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, p. 84.

¹⁵⁴FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 8. ed. atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 7.

julga as contas de administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos,

o que implica investi-lo no parcial exercício da função judicante. Não bem pelo emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo.¹⁵⁵

Todavia, quando se trata do registro dos atos de pessoal, Seabra Fagundes afirma que o Tribunal de Contas não exerce função judicante, apesar do emprego da palavra “julgar”.

A Constituição delega também ao Tribunal de Contas julgar da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões. Mas, conquanto no texto constitucional se empregue a palavra *julgar*, o tribunal quando se manifesta em tais casos, não exerce função judicante.¹⁵⁶

Como já dito, o autor se refere à Constituição de 1967, a qual empregava o termo “julgar”. O atual texto constitucional emprega o termo “apreciar” quando se refere à verificação da legalidade dos atos de pessoal para fins de registro. Mesmo quando se utilizava a palavra julgar para essa competência, Seabra Fagundes considerava não se tratar de função judicante e sim administrativa.

Outros autores seguem a mesma linha de raciocínio e defendem que o Tribunal de Contas exerce função de natureza jurisdicional ao julgar as contas dos responsáveis pelos dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas; e, de natureza administrativa, ao apreciar a legalidade dos contratos, admissões de pessoal, aposentadorias, reformas e pensões. Costa é um deles e entende que os Tribunais de Contas

São órgãos autônomos, cuja autoridade e competência derivam diretamente da própria Constituição. Não obstante essa circunstância, podemos afirmar que os Tribunais de Contas exercem funções jurisdicionais propriamente ditas, de natureza judicante, e funções meramente administrativas. As primeiras consistem em “julgar as

¹⁵⁵FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**, p. 170.

¹⁵⁶FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**, p.171.

contas dos responsáveis pelos dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas".¹⁵⁷

Há autores, contudo, que divergem desse entendimento e defendem a tese de que a Corte de Contas exerce tão somente funções administrativas. Para José Afonso da Silva, "jurisdição se realiza por meio de um processo judicial, dito, por isso mesmo, sistema de composição de conflitos de interesses ou sistema de composição de lides" e administração é o que o constitucionalista conferiu ao Executivo e "não se limita à execução de lei"¹⁵⁸. Nesse diapasão, as funções do Tribunal de Contas seriam unicamente de natureza administrativa.

Odete Medauar, do mesmo modo, afirma que "Nenhuma das funções do Tribunal de Contas caracteriza-se como jurisdicional"¹⁵⁹.

Considera-se mais acertada a primeira corrente, a de que o Tribunal de Contas exerce função jurisdicional quando julga as contas dos responsáveis pelos dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas e administrativa nos demais casos. Apenas no inciso II do art. 71 da CRFB/88 é usada a palavra julgar e isso, de modo algum, corresponde à função de natureza administrativa; nos demais casos, sim. Como bem acentuado por Jacoby Fernandes "Para algumas tarefas empregou-se o termo apreciar, em outras, fiscalizar, em outras, realizar inspeção e auditoria e apenas em um caso, julgar"¹⁶⁰. Todavia, quando se admite que o Tribunal de Contas tem função judicante ao julgar as contas, não significa dizer que a decisão esteja imune de revisão pelo Poder Judiciário¹⁶¹. Além disso, o fato de as atividades dos Tribunais de Contas se desenvolverem por meio de um processo judicialiforme, como enfatiza Ellen Gracie¹⁶², reforça a compreensão de

¹⁵⁷COSTA, Carlos Casimiro. Funções jurisdicionais e administrativas dos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 53, p. 29-55. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/18381/17134>>. Acesso em 18 abr. 2016.

¹⁵⁸SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 559.

¹⁵⁹MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 142.

¹⁶⁰FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 148.

¹⁶¹MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 249.

¹⁶²GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 82, out. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCnd=55272>>. Acesso em: 23 abr. 2016

que há, sim, função jurisdicional. Inclusive, justamente por haver jurisdição não somente no Judiciário, é que alguns autores apontam a incorreção da expressão “controle jurisdicional das decisões dos tribunais de contas”, porque o correto seria controle judicial (realizado em juízo).

Em relação à competência relativa ao registro, o inciso III do art. 71 da CRFB/88 se refere a apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, de aposentadoria, reforma e pensão. Ora, se o constituinte entendesse que o Tribunal de Contas deveria julgar a legalidade desses atos, teria usado essa palavra, como o fez no inciso II do mesmo artigo, ao se referir às contas dos administradores e demais responsáveis pelos dinheiros e outros bens públicos. É, portanto, de natureza administrativa, a competência para registro de atos.

2.6 REVISÃO JUDICIAL DOS ATOS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Questão especialmente delicada em meio à análise dos atos jurisdicionais e administrativos dos Tribunais de Contas – ressalvado o dissenso doutrinário quanto à natureza dos atos desempenhados por essas Cortes – diz respeito à sua revisão pelo Poder Judiciário, na medida em que envolve, em última análise, a tripartição dos poderes e o sistema de *checks and balances*, consagrados no art. 2º da CRFB/88. Como assere Di Pietro,

O controle de um Poder sobre o outro faz parte da ideia de freios e contrapesos inerente ao princípio da separação de poderes. Em seu art. 2º, a Constituição proclama que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.¹⁶³

É dizer: muito embora os Tribunais de Contas não façam parte do Poder Legislativo e tampouco sejam órgãos auxiliares (apenas têm o auxílio aos Parlamentos como uma de suas numerosas funções), a (re)análise de seus atos pelo

¹⁶³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O papel dos tribunais de contas no controle dos contratos administrativos. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 82, p. 15-48, nov./dez. 2013.

Poder Judiciário deve se dar em medida tal que não represente excessiva ingerência nas incumbências que competem àquelas Cortes e ao próprio Legislativo.

Por outro lado, o Poder Judiciário, concomitantemente, deve garantir que, na tramitação dos processos administrativos perante os Tribunais de Contas, sejam observados os postulados que lhes são ínsitos – notoriamente, o devido processo legal (art. 5º, LIV) e os preceitos que dele se extraem.

Tais garantias demandam, para além do devido processo legal, um processo administrativo que resguarde o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes (inciso LV), público (inciso LX), com provas lícitas (inciso LVI), com duração razoável (inciso LXXVIII), além de adequada fundamentação (art. 93, IX c/c art. 73, caput c/c art. 96, I, 'a', todos da CRFB/88).

A interferência do Judiciário é possível – quiçá necessária –, ainda, em respeito ao comando constitucional segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV).

A respeito desse postulado constitucional, Ellen Gracie, a fim de dimensionar sua abrangência – que até mesmo permite o recurso ao Judiciário sem que haja exaustão da via administrativa¹⁶⁴ –, leciona que

Qualquer ação ou comportamento de pessoa privada ou entidade pública capaz de ameaçar direito ou qualquer deliberação de entidade pública ou privada com o mesmo intuito pode ser discutida em juízo pelo interessado ainda quando tenha sido ou pudesse ser objeto de prévia discussão administrativa ou extrajudicial. Vigê, assim, entre nós, em qualquer circunstância, o princípio da inafastabilidade do reexame judicial.¹⁶⁵

Também Ferreira Filho alude à relevância do postulado em questão:

A importância do preceito ora examinado está em vedar sejam determinadas matérias, a qualquer pretexto, sonegadas aos tribunais, o que ensejaria arbítrio. Proíbe, pois, que certas decisões do Executivo, que devem estar jungidas à lei, escapem ao império desta, eventualmente, sem a possibilidade de reparação. O crivo imparcial

¹⁶⁴FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 55.

¹⁶⁵GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal. Acesso em: 23 abr. 2016.

do judiciário, assim, pode perpassar por todas as decisões da Administração, contrariando a possível prepotência de governantes e burocratas.¹⁶⁶

É nessa delicada tensão entre a salvaguarda de direitos fundamentais e a contenção da ingerência sobre os atos dos Tribunais de Contas que se insere o controle das decisões daquelas Cortes pelo Poder Judiciário.

Em conceituação ao objeto do presente item, Odete Medauar descreve que o controle judicial – sem referir-se diretamente àquele exercido sobre os atos desempenhados pelos Tribunais de Contas – “caracteriza-se como controle externo, *a posteriori*, repressivo ou corretivo. É desencadeado por provocação e realizado por juízes dotados de independência”¹⁶⁷.

Como descreve a mesma autora, o controle judicial pode dar-se em relação à legalidade, ao mérito e à discricionariedade. Definem-se, assim, cada qual desses vocábulos:

Legalidade é a conformação da atividade da administração às normas jurídicas que a norteiam; mérito significa apreciação pertinente à conveniência e oportunidade de algum ato ou medida adotada; discricionariedade diz respeito à possibilidade de escolha de uma solução dentre duas ou mais ou escolha entre agir e não agir ou escolha do momento de agir.¹⁶⁸

Para além de discorrer acerca do controle judicial das decisões dos Tribunais de Contas, é necessário observar que tal atividade representa uma relativa ruptura na tradicional tripartição dos poderes. Nesse contexto, alude-se à lição de Silva, segundo a qual

nem a divisão de funções entre os órgãos do Poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro, e especialmente dos governados.¹⁶⁹

¹⁶⁶FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira** de 1988. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 55.

¹⁶⁷MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. p. 160.

¹⁶⁸MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. p. 171.

¹⁶⁹SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 44.

A respeito desse controle exercido com vistas à salvaguarda dos direitos fundamentais – que deve ser realizado nos limites impostos pela tripartição dos poderes –, Ellen Gracie disserta:

O controle externo da atividade 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 (art. 70 da Constituição), a cargo do Congresso Nacional e exercido com o auxílio do tribunal de Contas (art. 71 da Constituição), sujeita-se ordinariamente ao mesmo regime de controle judicial.¹⁷⁰

Mas não somente o exercício da competência insculpida no *caput* do art. 71 da CRFB/88 (e nos dispositivos simetricamente insculpidos nas Constituições Estaduais) é submetido ao controle judicial.

A própria autora, antes citada, afirma que as demais incumbências das Cortes de Contas também devem passar pelo crivo do Poder Judiciário, quando houver provocação, para tanto, da parte interessada – exatamente em observância à inafastabilidade do Poder Judiciário:

Desse modo, as competências do Tribunal de Contas da União (TCU) enumeradas nos diversos incisos do art. 71 da Constituição, que, aliás, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem por enumerativas (MS 24.510-7/DF, DJ 19 mar. 2004), enquanto determinações ou deliberações que em tese podem produzir lesão ou ameaça a direito de pessoa ou entidade (assim porque, na forma do parágrafo único do referido art. 70, “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos ou pelos quais a União responda ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”), submetem-se ao controle do Poder Judiciário.¹⁷¹

Tal controle é exercido, como usualmente definem a doutrina administrativista e a própria jurisprudência, em relação à legalidade – isto é, sobretudo no que toca aos aspectos formais do ato.

¹⁷⁰GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal.

¹⁷¹GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal.

Revela-se oportuno, aqui, o redimensionamento daqueles elementos que se submetem ao controle jurisdicional, a depender de sua extensão – a legalidade, o mérito e a discricionariedade.

Assim, em transposição dos conceitos fornecidos pela doutrina administrativista à matéria aqui abordada, é possível afirmar que a legalidade diz respeito aos aspectos formais do processo administrativo (essencialmente, a observância aos direitos e às garantias fundamentais, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa) e da própria decisão proferida pelos Tribunais de Contas (se é fundamentada, por exemplo); o mérito, por sua vez, concerne aos elementos materiais da decisão, consubstanciados, em geral – no caso da concessão de aposentadoria, reforma e pensão –, na existência, ou não, de um direito subjetivo ao benefício legal pleiteado. Em se tratando de uma decisão, ainda que em âmbito administrativo (no qual também impera o dever de fundamentação das decisões, por força do art. 93, IX c/c art. 73, caput c/c art. 96, I, 'a', todos da CRFB/88), a sua adstrição à lei é significativa – dá-se em grau maior que em relação aos atos administrativos praticados pela administração – e, assim, não é possível vislumbrar qualquer espaço reservado à discricionariedade.

Seabra Fagundes, por exemplo, limita o controle jurisdicional à legalidade:

Pela necessidade de subtrair a Administração Pública a uma prevalência do Poder Judiciário, capaz de diminuí-la, ou até mesmo de anulá-la em sua atividade peculiar, põem-se restrições à apreciação jurisdicional dos atos administrativos, no que respeita à extensão e consequências. Quanto à extensão, restringe-se o pronunciamento jurisdicional à apreciação do ato, no que se refere à conformidade com a lei. Relativamente às consequências, limita-se a lhe negar efeito em cada caso especial. Por isso, o pronunciamento do órgão jurisdicional nem analisa o ato do Poder Executivo, em todos os seus aspectos, nem o invalida totalmente.

Ao Poder Judiciário é vedado apreciar, no mérito do controle jurisdicional, o mérito dos atos administrativos. Cabe-lhe examiná-los, tão-somente, sob o prisma da legalidade. Este é o limite do controle, quanto à extensão.¹⁷²

Após explanar que o mérito diz respeito, essencialmente, ao binômio oportunidade e conveniência – e que é de atribuição exclusiva do Poder Executivo,

¹⁷²FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. p. 179.

motivo pelo qual a ingerência do Judiciário implicaria violação à tripartição dos poderes –, Fagundes afirma que

a análise da legalidade [...] tem um sentido puramente jurídico. Cinge-se a verificar se os atos da Administração obedeceram às prescrições legais, expressamente determinadas, quanto à competência e manifestação da vontade do agente, quanto ao motivo, ao objeto, à finalidade e à forma.¹⁷³

Ferraz, por outro lado, em atenção à reviravolta axiológica promovida pela CRFB/88, no ordenamento jurídico brasileiro, adverte que,

No instante em que as vertentes axiológicas se tornaram constitucionalmente obrigatórias [...], o controle do judiciário, em definitivo, não mais se pode fundar na província meramente formal, da legalidade estrita [...]. Aliás, se à “jurisdição” impropria dos Tribunais de Contas é imposto o controle da legitimidade e economicidade da atuação administrativa (CF, art. 70, caput) – aspectos essencialmente de mérito –, não há como aceitar âmbito mais angusto, à jurisdição em sentido próprio, traçada no inciso XXXV do art. 5º.¹⁷⁴

De qualquer forma, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1992) dispõe, em seu art. 4º, que aquela Corte “tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência”.

Em interpretação ao dispositivo legal retromencionado, Ellen Gracie afirma: “significa dizer que é somente sua a competência para apreciar os atos e condutas administrativas ali referidas, embora, reitere-se, sem prejuízo, como também se declara, do reexame judicial”¹⁷⁵.

Ainda acerca da Lei Orgânica em questão, Ellen Gracie relata:

Assegura a Lei Orgânica, por igual e expressamente, a ampla defesa e oportunidade de defesa mediante contraditório (art. 31) com os recursos que ficam do mesmo modo assegurados, com ou sem efeito suspensivo (art. 32). Por essas características, em termos técnicos, o processo administrativo perante o TCU, de caráter judicialiforme, observa em geral subsidiariamente os princípios do processo civil. O

¹⁷³FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. p.182.

¹⁷⁴FERRAZ, Sérgio. Extinção dos atos administrativos: algumas reflexões, in **Revista de Direito Administrativo** nº 231, 2003. p. 58.

¹⁷⁵GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal.

direito à prova, vale registrar, ficou explicitamente reconhecido no MS no 26.358.¹⁷⁶

Como consequência do que dispõe a Lei em análise, é usual que aporem, no Supremo Tribunal Federal, Mandados de Segurança que questionam a higidez das decisões prolatadas pelo Tribunal de Contas da União:

Dos pontos de possível reapreciação judicial da atividade de controle e julgadora do TCU sobressai o pedido de verificação da estrita observância dos requisitos formais do processo administrativo, aliás, objeto da maioria das impugnações por parte dos servidores ou pessoas submetidas à jurisdição administrativa da Corte.

Em consequência, convergem para o STF, via mandado de segurança, com esse propósito, numerosos requerimentos pleiteando a anulação ou renovação de processos ou decisões do Tribunal de Contas, sobretudo ao pretexto de violação do direito de defesa, da coisa julgada ou de ofensa ao devido processo legal com supressão da oportunidade de produção de provas em contraditório.

A grande maioria das demandas judiciais contra deliberações do TCU, o que se revela compreensível pela natureza e universo dos interessados, concentra-se principalmente nas questões relacionadas com o julgamento de contas dos administradores responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, e nas questões com respeito à legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões.[...] Objeto de intensas discussões em juízo são as decisões do TCU a respeito da concessão pela administração de aposentadorias e pensões de responsabilidade do Tesouro Nacional, situações que por ocasião do registro suscitam inúmeras controvérsias.

Não é por outro motivo que o STF editou súmula vinculante no 3 sobre esse tema cuja expressão está assim: “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 ou pensão”. [...]

A Súmula Vinculante no 3, no sentido das referências indicadas, mostra que, daí por diante e com efeito vinculante para toda a administração e tribunais judiciais, a observância do devido processo legal é inafastável quando da deliberação puder resultar anulação ou revogação de ato que beneficie o interessado.¹⁷⁷

Ellen Gracie alude a diversos precedentes em que o Supremo Tribunal Federal aprecia Mandados de Segurança impetrados contra atos praticados pelo

¹⁷⁶GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal.

¹⁷⁷GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal.

Tribunal de Contas da União relativamente a aposentadorias e pensões, dos quais se extrai que a ingerência daquela Corte Constitucional somente ocorre quando são violados os elementares preceitos ínsitos ao processo administrativo – nomeadamente, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa¹⁷⁸.

A fim de ilustrar o que ora se expõe, é interessante a remissão ao Acórdão 984/2015 do Tribunal de Contas da União. Nesse aresto, a Corte registra com especial ênfase a independência de que os Tribunais de Contas gozam ante o Poder Judiciário, registrando a impossibilidade haver determinação judicial ao registro do ato, ressalvadas algumas hipóteses:

O princípio da independência das instâncias possibilita que o TCU manifeste entendimento diverso daquele declarado por instâncias do Poder Judiciário, inclusive mediante o julgamento pela ilegalidade de atos de aposentadoria concedidos com cômputo de serviço/contribuição ou vantagens albergadas por decisões judiciais.¹⁷⁹

O Acórdão em questão remete à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, como se verificou precedentemente por meio da menção à obra de Ellen Gracie, orienta-se no sentido de que a ingerência do Poder Judiciário deve restringir-se aos aspectos formais, do que deflui, por exemplo, a impossibilidade de se determinar às Cortes de Contas o registro de atos de aposentadoria:

Nesse sentido, convém registrar que é firme o entendimento de que as decisões judiciais de juízes ou tribunais não podem compelir a Corte de Contas Federal a registrar ato de aposentadoria, salvo quando o Tribunal for parte e a determinação for expedida pelo Supremo Tribunal Federal, conforme fundamentos do acórdão referente ao MS 23.665-DF. Em seu voto, o então Relator, Ministro Maurício Corrêa, bem assinalou que:

(...) o Tribunal de Contas pode negar o registro de atos de aposentadoria, ainda quando objeto de decisões originárias de juízes ou tribunais, salvo aquelas em que for parte e que tenham como finalidade específica o registro respectivo (...)

O Voto do Ministro Néri da Silveira no Mandado de Segurança 22.009/MG também alicerça o juízo acima delineado:

¹⁷⁸GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal.

¹⁷⁹BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 022.632/2013-1. Órgão julgador: Segunda Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge. Data da sessão: 10/03/2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>> Acesso em: 18 abr. 2016.

Não se pode perder de vista que uma coisa é o controle jurisdicional do ato concessivo de aposentadoria pela autoridade administrativa e outra, completamente diversa, a apreciação do Tribunal de Contas da União, para fins de registro, da legalidade do ato concessivo de aposentadoria. Os órgãos jurisdicionais em geral podem compelir, em sede de mandado de segurança, as autoridades administrativas a expedir ou modificar os atos concessivos de aposentadorias, mas só o Supremo Tribunal Federal pode determinar ao TCU que proceda ao registro que por este tenha sido recusado.

Vale alertar, porém, que, muito embora o controle judicial das decisões dos Tribunais de Contas deva circunscrever-se, a princípio, somente aos aspectos formais, é inevitável que haja, ainda que minimamente, uma incursão do Poder Judiciário no âmbito reservado ao mérito da questão analisada pelas Cortes de Contas:

De modo geral, à vista dessa resenha, a possível peculiaridade, desde logo também evidenciada, está em que em muitas oportunidades, pela natural imbricação dos temas de forma e de mérito, através do reexame formal do processo administrativo, haverá incursão da jurisdição judicial do Supremo Tribunal sobre a área de jurisdição administrativa "privativa" do TCU, gerando espaços de perplexidades e eventual disputa.

Do controle judicial sobre o controle administrativo, estando em certos casos logicamente autorizado o reexame do mérito, poderá, no entanto, surgir momentos de fricção institucional ainda quando adstritos aos óbvios limites subjetivos da causa e aos limites objetivos do pedido e da jurisdição constitucional do STF. O julgamento, é certo, sempre haverá de preservar as competências essenciais da administração apesar de um certo ativismo judicial conatural, resultante da dimensão política da jurisdição suprema, estar latente nos veredictos do STF.¹⁸⁰

A Súmula 6 do Supremo Tribunal Federal¹⁸¹, já citada em subtítulo anterior é um exemplo jurisprudencialmente consagrado da possibilidade – ou, mais, da necessidade – de controle judicial das decisões dos Tribunais de Contas.

Verifica-se, portanto, a par do dissenso doutrinário e a despeito de haver decisões judiciais em sentido contrário, que o controle judicial sobre as decisões dos

¹⁸⁰GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal.

¹⁸¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 6: A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário.

Tribunais de Contas cinge-se, via de regra, ao aspecto formal – da legalidade –, de sorte que é inviável impor-se àquelas Cortes, judicialmente, que registrem quaisquer atos, ressalvada a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal fazê-lo.

CAPÍTULO 3

A DECADÊNCIA DO DIREITO DE REVER A LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO NA PERSPECTIVA DA PONDERAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Pavimentado o caminho pelos dois primeiros capítulos desta dissertação, os quais trataram dos benefícios concedidos pelo RPPS, especificando cada um deles, da natureza jurídica dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, da competência dos Tribunais de Contas para registro de atos de pessoal, da função dos Tribunais de Contas pela perspectiva específica, da natureza da atuação dos Tribunais de Contas, das consequências advindas da denegação do registro do ato por parte do controle externo e da revisão judicial dos atos dos Tribunais de Contas, chega-se ao terceiro capítulo, que é o mote da presente dissertação.

O problema em debate consiste em saber se há prazo para o Tribunal de Contas verificar a legalidade dos atos de concessão e, existindo, qual é o marco inaugural de seu cômputo. Por outro lado, se a decadência não se opera em relação ao Tribunal de Contas, é preciso delimitar até quando a administração pode alterar esses atos.

A discussão a respeito da necessidade de fixação de limite para que a administração possa anular ou retificar um ato de aposentadoria, reforma e pensão ganhou força quando entrou em vigor a Lei nº 9.784/1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e determina:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

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

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Não só em torno de quando começa a fluir esse prazo estabeleceu-se polêmica, mas também acerca da aplicabilidade da lei em comento aos Tribunais de Contas, já que é destinada à Administração Pública Federal.

Nesse pensar, o presente trabalho busca estabelecer, precipuamente, se o Tribunal de Contas está sujeito ao prazo da decadencial e, na sequência, resolver as demais questões envolvidas.

3.1 INÍCIO DO PRAZO DECADENCIAL

A discussão deste subtítulo pode se confundir com aquela travada no capítulo 1 a respeito da natureza jurídica dos atos de aposentadoria, de reforma e pensão. Sim, porque se os atos de concessão são complexos – como pacificou o STF –, o prazo estabelecido no art. 54 da Lei nº 9.784/1999 começaria a contar tão somente após a atuação do controle externo. Contudo, apesar de os dois temas estarem estreitamente ligados, naquele capítulo o enfoque foi o ato propriamente dito e aqui o ponto fulcral é realmente estabelecer o início da contagem do quinquênio decadencial, mas sob o enfoque dos princípios constitucionais e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Inicialmente, é salutar explanar a respeito do conceito de decadência e a diferença dessa com a prescrição.

O Código Civil¹⁸² trata da prescrição e decadência nos artigos 189 a 211. Na exposição de motivos do novel Código houve a preocupação em esclarecer a diferença entre os institutos, como se vê:

18. Menção à parte merece o tratamento dado aos problemas da prescrição e decadência, que, anos a fio, a doutrina e a jurisprudência tentaram em vão distinguir, sendo adotadas, às vezes, num mesmo Tribunal, teses conflitantes, com grave dano para a Justiça e assombro das partes. Prescrição e decadência não se extremam segundo rigorosos critérios lógico-formais, dependendo sua distinção, não raro, de motivos de conveniência e utilidade social, reconhecidos pela Política legislativa. Para por cobro a uma situação deveras

¹⁸²BRASIL. Planalto. Lei nº 10.406, de 10/01/2002.

desconcertante, optou a Comissão por uma fórmula que espanca quaisquer dúvidas. Prazos de prescrição, no sistema do Projeto, passam a ser, apenas e exclusivamente, os taxativamente discriminados na Parte Geral, Título IV, Capítulo I, sendo de decadência todos os demais, estabelecidos, em cada caso, isto é, como complemento de cada artigo que rege a matéria, tanto na Parte Geral como na Especial.

19. Ainda a propósito da prescrição, há um problema terminológico digno de especial ressaltado. Trata-se de saber se prescreve a ação ou a pretensão. Após amadurecidos estudos, preferiu-se a segunda solução, por ser considerada a mais condizente com o Direito Processual contemporâneo, que de há muito superou a teoria da ação como simples projeção de direitos subjetivos. É claro que nas questões terminológicas pode haver certa margem de escolha opcional, mas o indispensável, num sistema de leis, é que, eleita uma via, se mantenha fidelidade ao sentido técnico e unívoco atribuído às palavras, o que se procurou satisfazer nas demais secções do Anteprojeto.¹⁸³

Falando especificamente do prazo estabelecido no art. 54 da Lei nº 9.784/1999 e se a regra nele inserida se refere à prescrição ou decadência, Couto e Silva pondera que a decadência atinge o direito subjetivo e a prescrição se refere à pretensão e explica:

O que se extingue, pelo transcurso do prazo, desde que não haja má fé do interessado, é o próprio **direito** da Administração Pública federal de pleitear a anulação do ato administrativo, na esfera judicial, ou de ela própria proceder a essa anulação, no exercício da autotutela administrativa. Esse prazo não é passível de suspensão ou interrupção, como geralmente sucede, aliás, com os prazos decadenciais. De outro lado, - insista-se - não existe **pretensão** à invalidação, pois nada há exigir no comportamento da outra parte, como também nenhum dever jurídico corresponde ao **direito** a invalidar, o que já se ressaltou ser traço característico dos direitos formativos.¹⁸⁴ (grifos no original)

O prazo estabelecido no art. 54 da Lei nº 9.784/1999 é, portanto, relativo à decadência do direito de a administração pública anular ou alterar os atos de concessão. Resta saber se é aplicável ao Tribunal de Contas e delimitar o momento em que começa a fluir.

¹⁸³BRASIL. Senado Federal. **Novo Código Civil**: exposição de motivos e texto sancionado, p. 38-39.

¹⁸⁴O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP** Belo Horizonte, n. 6, ano 2 Julho / Setembro 2004 Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12568>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

Já que a Lei nº 9.784/1999 regula o processo administrativo da Administração Pública Federal, não tem o condão de afastar as prerrogativas conferidas ao Tribunal de Contas pela CRFB/88 na sua função fiscalizatória de controle externo. Esse foi o posicionamento em decisão firmada pelo Tribunal de Contas da União, da qual se extraem os seguintes excertos:

Não sendo órgão que exerça função administrativa, ou mesmo jurisdição de cunho administrativo, exceto sobre assuntos internos, o Tribunal de Contas não está compelido a observar os ditames da Lei n.º 9.784/99, que aliás determina uma processualística amplamente divergente daquela já regulada pela Lei n.º 8.443/92, aplicáveis aos julgamentos em matéria de controle externo. [...]

Portanto, assim como não seria de se admitir que tivesse aplicação sobre o controle jurisdicional do Poder Judiciário, a Lei do Processo Administrativo, estabelecendo as regras da processualística peculiar da Administração, não pode se estender ao controle externo parlamentar efetuado com o auxílio do Tribunal de Contas, sob pena de subverter a lógica da distribuição e separação dos poderes. [...]

Não se deve perder de vista, enfim, que as decisões do Tribunal de Contas traduzem o exercício da função de controle externo, de caráter legislativo, sobre a função administrativa, que com ela não se confunde. Ao apontarem irregularidades quando da fiscalização da atividade administrativa, as decisões do Tribunal exigem um ato posterior da Administração, para correção do ponto impugnado. Todavia, agindo assim, a Administração Pública não exerce autotutela, como se retirasse do mundo jurídico, *sponte* sua, o ato irregular. Na realidade, está sendo vinculada a esse agir, por força de determinação do órgão de controle externo. Nesses casos, inexistindo autotutela, não há que se falar na aplicação da Lei n.º 9.784/99.¹⁸⁵

O STF também afasta a aplicação da Lei nº 9.784/1999 na processualista do Tribunal de Contas, como se demonstra no acórdão a seguir:

ADMINISTRATIVO. PENSÃO. T.C.U.: JULGAMENTO DA LEGALIDADE: CONTRADITÓRIO. PENSÃO: DEPENDÊNCIA ECONÔMICA. I. - O Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade de concessão de aposentadoria ou pensão, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição Federal, art. 71, III, no qual não está jungindo a um processo contraditório ou contestatório. Precedentes do STF. II. - Inaplicabilidade, no caso, da decadência do art. 54 da Lei 9.784/99. III. - Concessão da pensão julgada ilegal pelo TCU, por isso que, à data do óbito do instituidor, a impetrante não era sua dependente econômica. IV. - M.S. indeferido.

¹⁸⁵BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo: TC-013.829/2000. Acórdão: 1020. Órgão julgador: Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Data da sessão: 21/11/2000. Data da publicação: 15/12/2000. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>> Acesso em: 20 abr. 2016.

[...] Também não há falar, no caso, na decadência do direito de a Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários – Lei 9.784, de 29.01.99, art. 54.

Corretas as informações, no ponto:

“(...)

16. Acerca da discussão da incidência da Lei nº 9.784/1999 sobre os atos de controle externo a cargo do Tribunal de Contas da União, demonstrou-se que a natureza do ato de registro não é administrativa típica, mas inerente à jurisdição constitucional de controle externo, compondo o ato de concessão apenas substancialmente, porquanto lhe irradia efeitos necessários à vitalidade plena.[...]¹⁸⁶

Dessa feita, o art. 54 da Lei nº 9.784/1999 não se aplica aos Tribunais de Contas. Primeiro, porque diz respeito ao poder de autotutela da Administração Pública Federal e não se relaciona com a função de controle externo desempenhada pela Corte de Contas. Segundo, porque os Tribunais de Contas possuem leis específicas regulando seus processos. No TCU, a Lei Orgânica foi instituída pela Lei nº 8.443, de 16/07/1992 e no TCE/SC pela Lei Complementar (estadual) nº 202, de 15/12/2000. A Lei nº 9.784/1999 aplica-se ao TCU no âmbito de sua atividade meio, ou seja, no desempenho das funções administrativas e não em relação à atividade fim que corresponde ao controle externo. É o que se depreende do art. 1º de referida norma:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.

Muito embora o Tribunal de Contas da União não esteja subordinado ao Poder Legislativo, como esclarecido no capítulo 2 deste trabalho, em sentido amplo, é agrupado nesse Poder. Mas, repita-se, pela jurisprudência do TCU e do STF, a Lei nº 9.784/1999 não abrange a processualística própria de controle externo.

De qualquer forma, esse nunca foi um ponto pacífico na doutrina e nos tribunais pátrios. A controvérsia maior sempre girou em torno da natureza jurídica dos

¹⁸⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.859/Distrito Federal. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Data da sessão: 04/08/2004. Data da publicação: 27/08/2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24.SCLA.+E+24859.NUME.%29+OU+%28MS.ACMS.+ADJ2+24859.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/9wvzt7d>> Acesso em: 20 abr. 2016.

atos de concessão, como explanado no capítulo 1. A aplicabilidade ou não do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 na atividade de controle externo acabou relegada ao segundo plano – muitas vezes, sequer discutida –, limitando-se o embate em classificar os atos de aposentadoria, reforma e pensão em compostos ou complexos.

O próprio TCU, em que pese ter consignado no acórdão 1.020/2000¹⁸⁷, que a Lei do Processo Administrativo não incide nos processos de competência daquele Tribunal, delineados pelo art. 71 da CRFB/88, em 13/06/2012 editou a Súmula 278, com o seguinte teor:

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.¹⁸⁸

Os motivos para afastar a incidência da Lei nº 9.784/1999 são robustos o suficiente para não aplicar o quinquênio decadencial do art. 54. Mesmo assim, o próprio TCU optou em sumular o entendimento de que não é aplicável por outro fundamento, qual seja, pela natureza complexa dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Isso demonstra a confusão estabelecida nesse assunto, prevalecendo sempre a discussão em torno da natureza jurídica dos atos de pessoal e não pela inaplicabilidade da Lei do Processo Administrativo no controle externo.

De toda maneira, o escopo desse item é delimitar o início do prazo decadencial, isto é, quando começa a fluência dos cinco anos, após os quais a administração pública está impedida de anular ou alterar os atos de aposentadoria, reforma e pensão.

Muito já se discutiu sobre a delimitação do início do prazo de decadência. Por ora houve entendimento de que a contagem do prazo teria início com a publicação

¹⁸⁷BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo: TC-013.829/2000. Acórdão: 1020. Órgão julgador: Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Data da sessão: 21/11/2000. Data da publicação: 15/12/2000. <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight>> Acesso em: 20 abr. 2016.

¹⁸⁸BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 278, de 13/06/2012.

do ato; noutras que o início seria a entrada do ato no Tribunal de Contas e, ainda, que esse só teria início após o registro pelo Tribunal de Contas.

Conforme relatado alhures, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina esposava o entendimento de que o prazo da decadência do direito da administração anular ou alterar o ato de aposentadoria, reforma ou pensão começava a fluir a partir da respectiva publicação. O Superior Tribunal de Justiça, no entanto, apreciando Recursos Especiais interpostos pelo Estado de Santa Catarina considerou que a decadência não se opera enquanto não registrado o ato pelo Tribunal de Contas e passou a devolver os Mandados de Segurança para que fosse analisado o mérito em cada caso.

Embora tenha ocorrido a mudança de entendimento quanto a esse aspecto, o TJSC continuou a anular as decisões do TCE/SC que tenham denegado o registro de atos. A anulação se dá por outros fundamentos: Teoria da Perda de uma Chance ou por não ter sido oportunizado o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Em um desses casos, em que o STJ devolveu o mandado de segurança para analisar o mérito, o Tribunal de Justiça catarinense manteve a aposentadoria, aplicando a Teoria da Perda de uma Chance, conforme acórdão a seguir transcrito:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. APOSENTAÇÃO VOLUNTÁRIA E INTEGRAL POR TEMPO DE SERVIÇO. CÔMPUTO DO TEMPO RURAL. AUSÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. IMPUGNAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS COM NEGATIVA DO REGISTRO E DETERMINAÇÃO DA ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO APOSENTATÓRIO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO VIOLADO. IMPOSSIBILIDADE MATERIAL DA APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA REVERSÃO FUNCIONAL, ALCANÇADOS OS 70 (SETENTA) ANOS DE IDADE PELO SERVIDOR. MEDIDA QUE DEVERIA TER SIDO DETERMINADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS À ÉPOCA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA, ENQUANTO PROJEÇÃO OBJETIVA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E ELEMENTO CONCEITUAL DO ESTADO DE DIREITO. DESRESPEITO AINDA AO PRINCÍPIO DA LEALDADE, UM DOS CONTEÚDOS DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. INOBSERVÂNCIA AINDA, DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVAS, BEM ASSIM DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. MALFERIMENTO, ADEMAIS, A INSTITUTOS DO DIREITO CIVIL DE PLENA APLICAÇÃO NA

ESFERA PÚBLICA A PARTIR DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO, TAIS COMO O DA “PERDA DE UMA CHANCE” E DA “SUPRESSIO”. ORDEM CONCEDIDA.¹⁸⁹

No corpo do acórdão, explica-se que a Teoria da Perda de uma Chance tem origem na doutrina francesa e se caracteriza quando, em virtude da conduta de outrem, desaparece a probabilidade de um evento que possibilitaria um benefício futuro para a vítima, como progredir na carreira artística ou militar, arrumar um melhor emprego, deixar de recorrer de uma sentença desfavorável pela falha do advogado, e assim por diante. Deve-se, pois, entender por chance de probabilidade de se obter um lucro ou de se evitar uma perda.

Em outro caso semelhante, quando o STJ também devolveu o processo ao TJSC para novo julgamento, a Corte catarinense proferiu acórdão no seguinte sentido:

MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR. TRANSFERÊNCIA PARA A RESERVA REMUNERADA. APRECIÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. TEMPO DE SERVIÇO RURAL. FALTA DO RECOLHIMENTO DAS RESPECTIVAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. DISCREPÂNCIA VERIFICADA DEPOIS DE DOZE ANOS. ARREDAMENTO DA DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DENEGAÇÃO DO REGISTRO DOATO DE TRANSFERÊNCIA PARA A RESERVA REMUNERADA. APLICAÇÃO DA TEORIA DA PERDA DE UMA CHANCE. TARDANÇA DA ADMINISTRAÇÃO QUE IMPOSSIBILITA AO IMPETRANTE CUMPRIR O TEMPO RESTANTE PARA A INTEGRALIDADE DA RESERVA REMUNERADA. MALFERIMENTO AO DIREITO LÍQUIDO E CERTO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. ORDEM CONCEDIDA. A razoável duração do processo administrativo resulta como primado constitucional subjacente, mesmo antes da Emenda Constitucional n. 45/2004. Se a delonga da Administração em negar o pleito do impetrante desborda para o irrazoável, impedindo-lhe de alcançar a totalidade dos proventos da reserva remunerada, o Estado ocasionou a perda de uma chance (perte d'une chance) na consecução de um benefício. Sobre a teoria da perda de uma chance, preleciona Sérgio Cavalieri Filho: "O direito pátrio, onde a teoria vem encontrando ampla aceitação, enfatiza que 'a reparação da perda de uma chance repousa em uma probabilidade e uma certeza; que a chance seria realizada e que a vantagem perdida resultaria em prejuízo' (Caio Mário, Responsabilidade Civil, 9. Ed., Forense, p. 42). É preciso, portanto,

¹⁸⁹SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 2007.037593-9. Órgão julgador: Grupo de Câmaras de Direito Público. Relator para acórdão: Desembargador César Abreu. Data do julgamento: 11/03/2015. Data da publicação: 27/03/2015. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&dePesquisa=20070375939&Pesquisar=Pesquisar>> Acesso em: 22 abr. 2016.

que se trate de uma chance séria e real, que proporcione ao lesado efetivas condições pessoais de concorrer à situação futura esperada. Aqui, também, tem plena aplicação o princípio da razoabilidade." Baldada a chance, há malferimento a direito líquido e certo amparável pelo mandado de segurança. De outro vértice, o Supremo Tribunal Federal julgou: "Direito Administrativo. 2. Aposentadoria. 3. Tribunal de Contas da União. Negativa de registro de aposentadoria. 4. Segurança jurídica como subprincípio do estado de direito. Situação consolidada, prevalecendo a boa-fé e a confiança. 5. Aptidão da justificação judicial para produzir os efeitos a que se destina. 6. Segurança concedida." (STF, MS n. 22.315/MA, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 17.04.2012).¹⁹⁰

Como se observa, a ementa do acórdão menciona “discrepância verificada depois de doze anos”; “tardança da administração que impossibilita o impetrante cumprir o tempo restante para integralidade da reserva remunerada”. Verificando o caso concreto, tem-se que a inativação se deu por meio da Portaria n. 097/PMSC/97, de 17/03/1997, sendo esta, juntamente com documentação pertinente, protocolada no TCE/SC em 04/07/2006. A decisão definitiva foi proferida em 15/04/2009 e o processo foi devolvido à origem em 31/03/2010, ou seja, o tempo de permanência no Tribunal de Contas foi de 03 anos, 08 meses e 27 dias. O registro foi recusado, pois houve cômputo de 04 anos, 02 meses e 28 dias de tempo de rurícola sem a respectiva contribuição previdenciária, contrariando o § 9º do art. 201 da CRFB/88. O militar, que nasceu 11/07/1949, passou para a reserva remunerada com 47 anos de idade. Quando o TCE/SC detectou a restrição na contagem do tempo de contribuição, ou seja, na primeira oportunidade de saneamento que se deu em 18/09/2006, o militar já contava com 57 anos de idade, não sendo mais possível preencher o tempo faltante.¹⁹¹

A análise no TCE/SC não excedeu o limite razoável de cinco anos, o problema se deu na tardança do envio do ato à apreciação do controle externo, mais de nove anos após a publicação. Atualmente isso não ocorre, pois, como demonstrado

¹⁹⁰SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 2009.026873-3. Órgão julgador: Grupo de Câmaras de Direito Público. Relator designado para acórdão: Desembargador Gerson Cherem II. Data do julgamento: 12/11/2014. Data da publicação: 02/03/2015. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&dePesquisa=20090268733&Pesquisar=Pesquisar>> Acesso em: 21 abr. 2016.

¹⁹¹SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo: SPE 06/00349713. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Acórdão: 1.370. Data da sessão: 15/04/2009. Data da publicação: 28/04/2009. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>> Acesso em: 22 abr. 2016.

no capítulo 2, os jurisdicionados do TCE/SC têm 90 dias para enviar os atos de concessão sujeitos ao registro.¹⁹²

Na situação narrada, evidencia-se que o militar realmente não teria chance de cumprir o tempo faltante, pois, pelo regramento¹⁹³ ao qual era submetido já teria ultrapassado a idade limite para permanência na ativa. Tal impedimento levou o TJSC a aplicar a Teoria da Perda de uma Chance.

Gabardo e Valiati comentam que,

Nesse aspecto, tendo em vista a efetiva incidência do princípio da confiança, cumpre mencionar a aplicação da teoria da perda de uma chance ao caso. No sentido jurídico, a perda de uma chance é a probabilidade real de alguém obter um lucro ou evitar um prejuízo; vale dizer, o autor do ato (no caso, o poder público), por meio da sua conduta, faz com que a vítima perca a oportunidade de conseguir uma situação futura melhor.¹⁹⁴

Além da situação acima descrita, há casos em que o TJSC anula a decisão do Tribunal de Contas por não ter sido oportunizado ao particular o exercício do contraditório e da ampla defesa, considerando para isso o decurso de cinco anos a contar da data da aposentadoria e não da entrada no TCE/SC¹⁹⁵. Esse problema será enfrentado em item adiante.

Na maioria dos casos, todavia, o Tribunal de Justiça catarinense tem acompanhado a jurisprudência do STF e considerado que não se opera a decadência perante o Tribunal de Contas, por ser o ato de aposentadoria (também compreendidos atos de reforma e de pensão) complexo, aperfeiçoando-se somente após o registro. Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE RITO ORDINÁRIO. APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO. ANULAÇÃO DO ATO REALIZADA APÓS

¹⁹²SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa N.TC-011/2011.

¹⁹³SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa do Estado. Lei nº 6.218/1993.

¹⁹⁴GABARDO, Emerson. VALIATI, Thiago Preiss. **A inconstitucionalidade da instituição de contribuição previdenciária para servidores inativos**. RDA – Revista de Direito Administrativo. Belo Horizonte, ano 2015, n. 270, set/dez 2015, p.256.

¹⁹⁵SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 2014.023654-3, de Blumenau. Relator: Desembargador Sérgio Roberto Baasch Luz. Data da publicação: 20/01/2015. Apelação Cível 2014.025518-9, de Gaspar. Relator: Desembargador Júlio César Knoll. Data da publicação: 02/12/2014. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&dePesquisa=20140236543&Pesquisar=Pesquisar>> Acesso em: 22 abr. 2016.

O TRANSCURSO DE MAIS DE 9(NOVE) ANOS DA APOSENTAÇÃO PELA MUNICIPALIDADE.ATO ADMINISTRATIVO COMPLEXO QUE EXIGEMANIFESTAÇÕES DE VONTADE DO CHEFE DO PODEREXECUTIVO MUNICIPAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DOESTADO. PRAZO DECADENCIAL QUINQUENAL DISPOSTONO ART. 54 DA LEI N. 9.784/99 QUE SOMENTE SE INICIAAPÓS MANIFESTAÇÃO DA CORTE DE CONTAS PARA FINSDE REGISTRO. ENTENDIMENTO PACIFICADO NO STF E STJ.DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA. SENTENÇA DEIMPROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO EDESPROVIDO.

"A decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99 não se consuma no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União, que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (CRFB/88, art. 71, III) -, porquanto o respectivo ato de aposentação é juridicamente complexo, e, apenas, se aperfeiçoa com o registro na Corte de Contas. [...]"¹⁹⁶

O Supremo Tribunal Federal, como já discutido no capítulo 1 deste trabalho, tem entendimento pacífico de que o ato de inativação é complexo e, por consequência, o prazo decadencial só começa a contar a partir da manifestação do controle externo:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO EM REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. TERMO INICIAL. MANIFESTAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. DECADÊNCIA. INEXISTÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA NO STF E NO STJ.

1. O ato de aposentadoria é complexo, não havendo que se cogitar de decadência para a Administração revisar o benefício antes da manifestação do Tribunal de Contas. Precedentes: AgRg no REsp 1.361.526/PE, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe11/03/2016; AgRg no AREsp 206.089/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 03/02/2016. [...]"¹⁹⁷

¹⁹⁶SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 2010.043331-0, de São Bento do Sul. Órgão julgador: Quarta Câmara de Direito Público. Relator: Des. Subst. Paulo Ricardo Bruschi. Data da sessão: 13/08/2015. Data da publicação: 25/08/2015. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&dePesquisa=20100433310&Pesquisar=Pesquisar>> Acesso em: 22 abr. 2016.

¹⁹⁷BRASL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 367.904/SC. Órgão julgador: Primeira Turma. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Data do julgamento: 05/04/2016. Data da publicação: 11/04/2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1500523&num_registro=201302176456&data=20160411&formato=PDF> Acesso em: 25 abr. 2016.

Enquanto no STJ houve controvérsia a respeito do início do prazo decadencial, como aludido no capítulo 1, no STF sempre prevaleceu o entendimento de que não se opera a decadência para o Tribunal de Contas e o prazo só inicia após o registro. Destaca-se que, na apreciação do Recurso Extraordinário 636.553/RS, o STF reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, qual seja, em relação à obrigatoriedade de o TCU observar os princípios do contraditório e da ampla defesa no exame da legalidade de atos concessivos de aposentadoria, reformas e pensões, após o decurso do prazo de cinco anos (Tema nº 445)¹⁹⁸.

A observância do exercício do contraditório e da ampla defesa será discutida no próximo item.

3.2 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O PROBLEMA ESPECÍFICO DO PODER-DEVER DA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NOS PROCEDIMENTOS PARA INATIVAÇÃO NO RPPS: DIMENSÃO TEMPORAL

Apesar da remansosa jurisprudência de que, no exercício da competência constitucional que lhe é atribuída, o Tribunal de Contas exerce papel fundamental para a perfectibilização dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, o que implica o início do transcurso do quinquênio decadencial somente após o registro, na sessão plenária de 30/05/2007, o Supremo Tribunal Federal aprovou a Súmula Vinculante nº 3 com o seguinte teor:

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 ou pensão.

¹⁹⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 636.553 / RS. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data da sessão: 24/06/2011. Data da publicação: 09/03/2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24.SCLA.+E+636553.NUME.%29+OU+%28RE.PRCR.+ADJ2+636553.PRCR.%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/b3v65tm>> Acesso em: 25 abr. 2016.

O intuito foi proteger o servidor, militar ou pensionista para que não ficasse à mercê da administração, aqui se subentende também o Tribunal de Contas, que pode demorar anos na análise do ato.

O enunciado é claro ao afastar a exigência do contraditório e da ampla defesa nos casos em que o Tribunal de Contas aprecia a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão. Contudo, na evolução da jurisprudência, sem que fosse alterada a redação da súmula, foi ampliada a aplicação, passando a ser exigido que se oportunize o contraditório e a ampla defesa também nas concessões iniciais. Nesses casos, o chamamento do particular ao processo mostra-se obrigatório quando transcorridos cinco anos desde a entrada do ato no Tribunal de Contas. A princípio, o STF afirmou ser necessário oportunizar a manifestação do interessado quando o prazo de cinco anos tenha passado *in albis*, isto é, sem manifestação alguma por parte do controle externo. É o que se depreende do seguinte acórdão:

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NEGATIVA DE REGISTRO A APOSENTADORIA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. [...] 3. A inércia da Corte de Contas, por mais de cinco anos, a contar da aposentadoria, consolidou afirmativamente a expectativa do ex-servidor quanto ao recebimento de verba de caráter alimentar. Esse aspecto temporal diz intimamente com: a) o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito; b) a lealdade, um dos conteúdos do princípio constitucional da moralidade administrativa (caput do art. 37). São de se reconhecer, portanto, certas situações jurídicas subjetivas ante o Poder Público, mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder, como se dá com o ato formal de aposentadoria. 4. A manifestação do órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade inter-subjetiva ou mesmo intergrupar. A própria Constituição Federal de 1988 dá conta de institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. Pelo que existe uma espécie de tempo constitucional médio que resume em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade. Tempo que é de cinco anos (inciso XXIX do art. 7º e arts. 183 e 191 da CF; bem como art. 19 do ADCT). 5. O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham

por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido *in albis* o interregno quinquenal, a contar da aposentadoria, é de se convocar os particulares para participarem do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (inciso LV do art. 5º). 6. Segurança concedida.¹⁹⁹

Nota-se que no item 5, usa-se a expressão “*in albis*”, isto significa dizer que no quinquênio houve inércia do órgão de controle. Ademais, nos itens 3 e 5 fala-se em cinco anos a contar da aposentadoria, no entanto, em sede de embargos de declaração, houve a correção para que o prazo fosse contado a partir da chegada do ato no Tribunal de Contas *verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DO IMPETRANTE E ACOLHIMENTO, EM PARTE, DOS EMBARGOS DA UNIÃO. 1. Ausência de omissão, contradição e obscuridade quanto à alegada necessidade de esclarecimento sobre a extensão da ordem concedida, porquanto o acórdão impugnado, ao conceder a segurança, expressamente anulou o acórdão do Tribunal de Contas da União que negou registro ao ato de aposentadoria, **sem impedir que novo julgamento seja realizado, com obrigatória observância do contraditório e da ampla defesa**. 2. O termo inicial do prazo de cinco anos, após o qual será obrigatória a instauração de procedimento com ampla defesa e contraditório do ex-servidor junto ao Tribunal de Contas da União, para efeito de registro de aposentadoria, é a data de recebimento, pelo TCU, do ato concessivo de aposentadoria. **Embargos de declaração da União acolhidos, portanto, para substituição da expressão “a contar da aposentadoria”, constante dos itens 3 e 5 da ementa, por “a contar do recebimento, pelo Tribunal de Contas da União, do ato concessivo de aposentadoria”, em razão de contradição com o conteúdo decisório do acórdão embargado**. 3. Embargos de declaração do impetrante rejeitados. Embargos de declaração da União acolhidos, em parte, sem efeitos infringentes. (g.n.)²⁰⁰

¹⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25116 / Distrito Federal. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ayres Britto. Data do julgamento: 08/09/2010. Data da publicação: 10/02/2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618869>> Acesso em: 25 abr. 2016.

²⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25116 Embargos de Declaração – segundos / Distrito Federal. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Teori Zavascki. Data do julgamento: 22/05/2014. Data da publicação: 13/06/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2253847>> Acesso em: 25 abr. 2016.

No TJSC, a princípio, houve anulação de decisões do Tribunal de Contas em que o processo tenha tramitado sem a participação do administrado, resultando em denegação do registro. Para isso, o judiciário catarinense considerava o transcurso de cinco anos a contar da publicação do ato. Nesse sentido:

Apelação Cível. Servidor público inativo. Registro de aposentadoria negado pelo Tribunal de Contas do Estado. Retificação do ato. Lapso temporal entre o ato aposentatório e a sua revogação superior a cinco anos. Ato complexo. Decadência administrativa afastada. Devido processo legal não observado no âmbito do Tribunal de Contas. Ilegalidade observada. Nulidade que deve ser reconhecida. Ato aposentatório mantido. Sentença mantida por fundamento diverso.²⁰¹

Todavia, em decisões recentes do TJSC evidencia-se que o entendimento foi amoldado de acordo com a jurisprudência do STF e passou a ser assegurado o exercício do contraditório e da ampla defesa quando tenham transcorrido cinco anos, a contar do ingresso do ato no TCE/SC e não mais da data do ato, como ocorrera no início. Vale citar:

MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL.PREVIDENCIÁRIO. CUMULAÇÃO DE PENSÃO POR MORTE.NEGATIVA DE REGISTRO PELO TRIBUNAL DE CONTAS.DETERMINAÇÃO DE OPÇÃO DE APENAS UMA PENSÃO.EXECUÇÃO PELO IPREV. DECADÊNCIA DO ART. 54 DA LEIN. 9.784/99 E ILEGITIMIDADE PASSIVA.AFASTADAS EMJULGAMENTO ANTERIOR. AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO EAMPLA DEFESA. SÚMULA VINCULANTE N. 3/STF.DESNECESSIDADE. REGISTRO INICIAL DE CONCESSÃO DEPENSÃO. AUSÊNCIA DE TRANSCURSO DE MAIS DE 5(CINCO) ANOS DE TRAMITAÇÃO DO FEITO NA CORTE DECONTAS. PRECEDENTES DO STF E DESTE SODALÍCIO.CUMULAÇÃO DE PENSÃO POR MORTE. CARGOSINACUMULÁVEIS. IMPOSSIBILIDADE. ART. 37, XVI, DA CRFB.ORDEN DENEGADA. "A Súmula Vinculante n. 3, do STF, determina que se assegure o contraditório e a ampla defesa ao administrado quando da decisão do Tribunal de Contas 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". "Na linha da recente jurisprudência desta Corte, exige-se a observância do contraditório e da ampla defesa nos processos de registro de aposentadoria quando decorre mais de cinco anos entre a

²⁰¹SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 2013.020829-7, de Palhoça. Órgão julgador: Terceira Câmara de Direito Público. Relator: Desembargador Pedro Manoel Abreu. Data da decisão: 27/05/2014. Data da publicação: 10/06/2014. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp#>> Acesso em 26 abr. 2016.

data de ingresso do processo administrativo no Tribunal de Contas da União e a efetiva apreciação do registro de aposentadoria".²⁰²

Por certo que não se confunde o exercício do contraditório e da ampla defesa com a decadência. Inclusive, as determinações judiciais para anular decisões do Tribunal de Contas que não tenham propiciado o exercício dessas duas garantias constitucionais, ressaltam que após o chamamento do particular, o processo poderá ser reiniciado, resultando em novo julgamento.

Nos processos judiciais ou administrativos, o contraditório e a ampla defesa estão assegurados aos litigantes e aos acusados em geral, conforme inciso LV do art. 5º da CRFB/88²⁰³. Nos atos de concessão, quando ameaçada a permanência do ato da maneira como foi expedido, seja por anulação ou mesmo diminuição de proventos, o interessado tem direito de tomar conhecimento do conteúdo do processo no âmbito da Corte de Contas e, se quiser, pode comparecer ao feito para se defender e buscar manter o ato incólume ou, quiçá, atenuar os impactos negativos. Pode, por exemplo, demonstrar contribuição previdenciária que esteja sendo questionada; provar que exerceu função de magistério, em questionamento a esse quesito numa aposentadoria especial para professor; demonstrar direito à determinada rubrica remuneratória; demonstrar compatibilidade de horários numa acumulação legal de cargos; enfim, em qualquer situação enfrentada, o particular tem direito a contradizer a alegação do controle externo ou apresentar provas em seu favor.

Furtado Coêlho leciona que

O contraditório consiste no binômio informação e reação. As partes devem ter acesso ao processo e ter conhecimento a respeito das alegações realizadas pela contraparte, bem como pelas demais integrantes da relação processual, como o Ministério Público, as manifestações de terceiros interessados ou do próprio juízo. De posse dessas informações, as partes devem poder contra-argumentar,

²⁰²SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 2012.054501-3, da Capital. Órgão julgador: Grupo de Câmaras de Direito Público. Relator: Desembargador Sergio Roberto Baasch Luz. Data do julgamento: 09/12/2015. Data da publicação: 15/12/2015. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp>> Acesso em: 26 abr. 2016.

²⁰³BRASIL. Planalto. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – art. 5º [...] LV- aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; [...]

apresentando provas, declarações e tendo ampla oportunidade de pronunciamento durante todo o curso do processo.²⁰⁴

Adiante, em tópico específico, se falará da aplicação de princípios constitucionais no sentido de proteger o servidor, militar ou pensionista, preservando, na medida do possível, o princípio da legalidade. Mesmo assim, não há como deixar de mencionar, nesse ponto, que a garantia do contraditório e da ampla defesa, quando ultrapassado limite razoável – cinco anos, conforme Súmula Vinculante nº 3 e jurisprudência do STF – justifica a aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança. Nesses casos, os princípios são assegurados no sentido de preservar as relações jurídicas, protegendo a boa-fé do cidadão. O que se protege com o exercício do contraditório e da ampla defesa não é a imutabilidade do ato e sim a expectativa do interessado.²⁰⁵

Outro ponto que deve ser destacado diz respeito ao órgão responsável pelo chamamento do particular. O Tribunal de Contas promove o controle externo dos seus jurisdicionados, os quais estão arrolados no inciso III do art. 71 da CRFB/88, quais sejam, administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Os aposentados, militares e pensionistas não compõem os pólos junto ao Tribunal de Contas: todas as determinações são dirigidas à administração pública. É de asseverar, entretanto, que se o Tribunal de Contas se prolongar além do limite razoável de cinco anos para proferir decisão, é de sua incumbência promover a manifestação do interessado no processo. Nas decisões arroladas anteriormente, não se vê determinação de que o Tribunal de Contas comunique diretamente o beneficiário, subentendendo-se que a comunicação pode ser feita por meio do órgão ou entidade concessora do ato. Essa medida pode parecer mais burocrática e morosa, mas por vezes é necessária, pois nem sempre o órgão de controle dispõe do endereço do particular.

²⁰⁴COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Garantias constitucionais e segurança jurídica**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 55.

²⁰⁵CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias Cardoso. Segurança jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para o registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: 06 mai. 2016.

Em suma, na evolução da jurisprudência do STF, os efeitos da Súmula Vinculante nº 3 foram ampliados para todos os casos de análise de atos de aposentadoria, reforma e pensão que permaneçam no Tribunal de Contas num interregno superior a cinco anos (desde o respectivo protocolo) e que estejam sujeitos à denegação do registro ou retificação possa resultar em prejuízo ao interessado.

3.3 COLISÃO E PONDERAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: PERSPECTIVA E DOGMÁTICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Muito embora diversos princípios já tenham sido objeto de exposição até esse ponto do presente trabalho, cabe, agora, conceituá-los precisamente, sobretudo porque o mote desse subitem e daqueles que lhe sucedem consiste, exatamente, em situar, em meio a um embate entre preceitos constitucionais, o problema acerca do qual orbita este escrito.

Os princípios, consoante sua etimologia sugere, são, verdadeiramente, o início de todo ordenamento jurídico; são seu sustento e, concomitantemente, conformam-lhe. Sob essa perspectiva, usualmente acham-se positivados na Constituição, seja expressa, seja implicitamente.

De fato, é comum que os intérpretes do texto constitucional extraiam, de sua leitura, um vasto arcabouço de princípios implícitos. O princípio da segurança jurídica – que será objeto de minuciosa exposição mais adiante – ilustra o que se afirmou.

Nesse sentido, os princípios apresentam-se como vetores que devem ser seguidos tanto por legisladores, quanto por intérpretes²⁰⁶.

²⁰⁶CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. **A investigação criminal pelo ministério público e pela defesa em face do princípio da paridade de armas**. 2014. 113 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/127465>>. Acesso em: 02 mai. 2016.

José Afonso da Silva e Celso Antônio Bandeira de Mello comungam da concepção segundo a qual os princípios, além de exprimirem a noção de início do ordenamento jurídico, são “mandamentos nucleares de um sistema”²⁰⁷²⁰⁸.

A concepção em questão é fundamental à solução da controvérsia acerca da qual orbita o presente trabalho, na medida em que é exatamente do conflito entre os princípios que se extrairá a resposta a ser fornecida àquele problema.

Também essencial ao presente trabalho é a compreensão de que os princípios são objetos de uma construção histórica – e não meros achados axiológicos –, que culmina com a recepção, expressa ou implicitamente, pelo texto constitucional, momento a partir do qual ditos preceitos orientarão a interpretação de todo o direito²⁰⁹. Isto é, a partir da ocasião em que são consagrados pelo ordenamento jurídico, a interpretação que desse se faz jamais poderá se dissociar daqueles preceitos jurídicos. Trata-se de fenômeno que, no ordenamento jurídico brasileiro, se tornou mais notório a partir da “revolução copernicana do Direito Constitucional”²¹⁰ operada com a promulgação da CRFB/88, a qual recepcionou em seu bojo um vasto complexo de princípios jurídicos.

A afirmação quanto ao necessário recurso aos princípios na hermenêutica jurídica, contudo, não implica a inafastabilidade completa daqueles preceitos. De fato, em situações nas quais se verifica um conflito entre princípios constitucionais, algum deles, com fundamento em uma racional construção argumentativa – orientada, sobretudo, pelo princípio da proporcionalidade – cederá espaço ao outro.

Embora o conflito de princípios seja verificado em numerosos casos, importa, ao presente trabalho, sobretudo, a colisão entre os princípios da legalidade e da segurança jurídica, na medida em que, reitera-se, é de tal imbróglio que se inferirá

²⁰⁷SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 91-92.

²⁰⁸BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Mandamentos, 2005. p. 912-913.

²⁰⁹BALDAN, Edson Luis. Investigação Defensiva. In: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (Org.). **Doutrinas Essenciais: Processo Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2013.

²¹⁰STRECK, Lênio. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito**. 2. ed. rev. e ampl.. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 13.

a resposta a ser conferida ao problema formulado ao início deste escrito, de modo a verificar, ou não, a hipótese inicialmente lançada.

Em termos mais concretos, pode-se dizer que é necessária a análise do conflito havido entre os princípios da segurança jurídica e da legalidade, a fim de verificar se esse último preceito pode ceder lugar àquele em casos nos quais o processo destinado ao registro (ou não) do ato de aposentação, reforma ou pensão tramite há mais de cinco anos no Tribunal de Contas.

Antes, contudo, da análise do conflito em questão, é necessário elaborar considerações introdutórias a respeito dos preceitos aludidos.

Como inicial traço característico peculiar aos princípios da legalidade e da segurança jurídica pode-se apontar o fato de que, desde os inaugurais Estados de Direito – ou Estados paleojuspositivistas, como o denomina Luigi Ferrajoli²¹¹ –, são preceitos que orientam boa parte dos ordenamentos jurídicos. Nada mais lógico, na medida em que a legalidade e a segurança jurídica, mais que meros integrantes axiológicos dos Estados de Direito, são verdadeiros pressupostos à sua existência.

Outro aspecto comum aos princípios da segurança jurídica e da legalidade é o fato de que ambos não se encontram, na máxima abrangência que lhes é conferida pelos intérpretes do texto constitucional, expressamente positivados nesse último.

Dessa forma, o dimensionamento desses preceitos decorre da hermenêutica constitucional e da análise de outros princípios, direitos e institutos consagrados pela CRFB/88.

O princípio da legalidade bem ilustra o que se afirma: muito embora somente encontre previsão expressa em sua faceta estrita (atinentes à administração pública) é inquestionável que é um preceito axiológico que permeia toda a CRFB/88 – e, por conseguinte, todo o ordenamento jurídico pátrio –, até mesmo em função do

²¹¹FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. Tradução de Alexander Araújo de Souza e outros. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 23.

que dispõe o art. 5º, II, da Lei Fundamental: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Por sua vez, a segurança jurídica é, por assim dizer, ainda mais explícita que a legalidade. O dispositivo constitucional que mais diretamente estatui aquele preceito é o artigo 5º, XXXVI, da Lei Fundamental, que eleva a nível constitucional o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada – institutos que constituem manifesta expressão da segurança jurídica. Ainda assim, a despeito de não haver previsão expressa acerca da segurança jurídica, é inquestionável que se trata de preceito constitucional da mais elevada relevância.

Vale um adendo para relatar que o que se constata na CRFB/88 – a ausência de previsão expressa a respeito da segurança jurídica – já não mais se verifica a nível infraconstitucional.

Com efeito, o Código de Processo Civil promulgado em 2015 consagra a segurança jurídica em alguns de seus dispositivos.

A respeito da inclusão de tal preceito no regramento do direito processual civil, Di Pietro efetua os seguintes comentários, dos quais se enfatiza a menção ao aspecto subjetivo da segurança jurídica – consubstanciado na proteção da confiança – e a menção à origem desse último preceito constitucional:

Por sua vez, o princípio da segurança jurídica, enriquecido pelo aspecto subjetivo elaborado no âmbito do direito administrativo, que diz respeito à proteção da confiança, está expressamente referido no artigo 927, parágrafos 3º e 4º, do novo CPC. O primeiro prevê que, na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do STF e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, “pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica”. E o segundo estabelece que “a modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia”. [...] O princípio da proteção da confiança foi elaborado pelo Tribunal Administrativo Federal em acórdão de 1957. Foi inserido na Lei de Processo Administrativo alemã, de 1976, sendo elevado à categoria de princípio de valor constitucional, na década de 1970, por interpretação do Tribunal Federal Constitucional. A preocupação era a de, em nome da proteção à confiança, manter os

atos ilegais ou inconstitucionais, fazendo prevalecer esse princípio em detrimento do princípio da legalidade. Do direito alemão passou para o direito comunitário europeu, consagrando-se em decisões da Corte de Justiça das Constituições Europeias como “regra superior de direito” e “princípio fundamental do direito comunitário”.²¹²

Ainda no âmbito da legislação infraconstitucional, é prudente observar que a segurança jurídica já encontrava assento em dois diplomas promulgados ao final da década de 1990: a Lei nº 9.686/1999, que “dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal” e a Lei nº 9.784/1999, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal” e que inclui, no artigo 2º, a segurança jurídica dentre os preceitos a serem obedecidos pela administração pública.

Como se verifica, a projeção da segurança jurídica no plano infraconstitucional parece mais significativa no âmbito processual, ao passo que a CRFB/88 confere a tal princípio, ainda que de modo implícito, uma abrangência sensivelmente maior, a partir da consagração do ato jurídico perfeito, da coisa julgada e do direito adquirido como institutos constitucionais.

As considerações até aqui efetuadas, no que toca aos princípios jurídicos – e em especial no que toca à segurança jurídica e à legalidade, são isentas de relevantes dissidências doutrinárias. Questão que suscita divergentes, por outro lado, diz respeito à configuração das normas constitucionais substanciais – sobretudo dos direitos fundamentais – como princípios suscetíveis de ponderação, e não como regras submetidas a aplicação²¹³.

É colocada à prova, portanto, a clássica aceção segundo a qual os princípios não são suscetíveis à aplicação imediata, mas à ponderação.

Dita concepção funda-se na maior abstração que caracteriza os princípios, que se opõe à concretude ínsita às regras (ou àquelas normas convencionalmente

²¹²DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Princípios do processo administrativo no novo Código de Processo Civil. **Revista Consultor Jurídico**. 29. out. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-29/interesse-publico-principios-processo-administrativo-cpc>> Acesso em: 02 mai. 2016.

²¹³FERRAJOLI. **A democracia através dos direitos**. p. 116-117.

assim denominadas). Como efeito, acaba por emprestar uma força normativa menos significativa aos princípios – aquém daquela que deveria lhes caracterizar.

Após a elaboração das introdutórias considerações acerca dos princípios – ao longo das quais já se anteciparam comentários relativos às características comungadas pela legalidade e pela segurança jurídica –, passa-se à exposição específica acerca daqueles preceitos retromencionados, para, após, cotejá-los e confrontá-los.

3.3.1 Princípio da Legalidade

“A mística da lei, essa pesada hipoteca da civilização jurídica moderna”²¹⁴, surgiu, como relata Paolo Grossi, em um processo iniciado na absolutista monarquia francesa e que teve seu ápice com a codificação napoleônica, que deslocou a obediência e legalidade a posições centrais no Direito.

O autor italiano ainda formula crítica à ingerência do legislador no mundo moderno – que ele reputa excessiva –, o que se produz por intermédio de uma “arrogante monopolização do fenômeno jurídico” e acaba por demonstrar, infelizmente, o quanto o Direito e aqueles que o produzem são impotentes²¹⁵.

Também dimensionando a relevância do princípio da legalidade ao longo da conformação do Estado Democrático de Direito, Streck e Bolzan Moraes afirmam que aquele é formado, dentre outros preceitos, pelo princípio da legalidade, “que aparece como medida do direito, isto é, por um meio de ordenação racional, vinculativamente prescritivo, de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência”²¹⁶.

É evidente, portanto, a posição de destaque assumida pelo princípio da legalidade na constituição do Estado Democrático de Direito, desde seu mais

²¹⁴GROSSI, Paulo. **Mitologias jurídicas da modernidade**. Trad. Arno Dal Ri Júnior. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. p. 44.

²¹⁵GROSSI. **Mitologias jurídicas da modernidade**. p. 144.

²¹⁶STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência Política e Teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 98-100.

incipiente modelo – aquele que Ferrajoli denomina juspaleopositivista, marcado exatamente pela preponderância da legalidade.

No texto constitucional brasileiro, como já antes ressaltado, o princípio da legalidade encontra assento no artigo 5º, II, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Para a administração pública, por outro lado, inverte-se a lógica, em decorrência do império da legalidade estrita: está adstrita ao que estiver previsto em lei, de sorte que é vedada a extrapolação desses limites.

No que toca a esse último preceito, Celso Antônio Bandeira de Mello expõe os motivos pelos quais exerce papel imprescindível no moderno Estado de Direito:

Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de *qualquer Estado*, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da legalidade é *específico do Estado de Direito*, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos complementares* à lei.

[...]

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática, daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhe compete no Direito brasileiro.²¹⁷

De fato, a CRFB/88 institui um Estado Democrático de Direito, o que implica submissão da administração não somente à lei, mas a toda a ordem constitucional. Nessa senda, a legalidade assume nova dimensão; deve, portanto, ser interpretada

²¹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. Malheiros: São Paulo, 2011. p. 99-101.

em “sentido amplo (que abrange os atos normativos do Poder Executivo, bem como os princípios e valores previstos na Constituição, de forma implícita ou explícita)”²¹⁸.

A nova amplitude conferida à legalidade demanda a sua complementação com os demais preceitos constitucionais. Assim é que, na atual quadra da evolução constitucional, surge o conceito de legalidade constitucional²¹⁹, que pressupõe a obediência não somente à lei, mas àquela lei que estiver em consonância com a ordem constitucional e que, portanto, não esteja em dissonância com os princípios jurídicos que emanam da Lei Fundamental.

Fala-se, por exemplo, em matizar a legalidade com a segurança jurídica e a proteção da confiança e da boa-fé – a faceta subjetiva daquele preceito anterior –, de modo a ser possível até mesmo que se deixe de aplicar à literalidade comandos legais que não se harmonizam com os princípios constitucionais:

Pode-se, talvez com mais acerto, conceber a legalidade em sentido mais amplo, matizada pela segurança jurídica e pela proteção da boa-fé, admitindo preterir artigos de lei – ou melhor, regras jurídicas – para considerar uma situação nascida em confronto com tais artigos – *rectius*, regras – consolidada em virtude do decurso de tempo e da necessidade de estabilização das relações sociais.²²⁰

Assim, ao que parece, o conflito entre princípios não consiste, pura e simplesmente, na colisão entre legalidade e segurança jurídica – isto é, entre cumprir a lei ou garantir ao jurisdicionado/administrado a proteção da confiança –, mas entre uma legalidade pura, apegada à literalidade da norma, e uma legalidade matizada.

Essa interpretação em sentido amplo, em contraponto à segurança jurídica, é o que se buscará atingir adiante.

²¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo. **Fórum Administrativo – Direito Público** – FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57926>>. Acesso em: 06 mai. 2016.

²¹⁹ STRECK, Lênio. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do Direito. 2. ed. rev. e ampl.. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 13.

²²⁰ PINTO NETTO, Luisa Cristina. Ato de aposentadoria: natureza jurídica, registro pelo Tribunal de Contas e decadência. **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 127.

3.3.2 Princípio da Segurança Jurídica

Não somente a legalidade encontra sua origem nas mais distantes germinações do Estado de Direito, como também a segurança jurídica decorre de uma herança jurídica construída há longa data, que sofreu significativo incremento com o fenômeno das codificações:

Uma perspectiva de certa forma comum a todos os códigos (desde o Justinianeu, e aqui se incluindo o alemão, francês e também o brasileiro) é o seu caráter pretensamente central, unificador e completo e (uma certa “tendência a estabilizar o instável”²²¹), caracterizado por uma ímpeto de apreensão valorização integrais do seu objeto de regulação, através de formulações suficientemente perenes e duradouras que representam, um última análise, uma almejada redução de seu conteúdo.²²²

Assim, também esse fator aproxima a segurança jurídica da legalidade: o fato de que ambos os preceitos, para além de relevantes fundamentos axiológicos do Estado Democrático de Direito, têm sua origem nos mais remotos documentos jurídico-legais a que a História reporta.

Historicamente, o direito foi criado com o escopo de obter a paz social; para além de obtê-la, deve, ainda, mantê-la. Torna-se necessário, portanto, em conjugação com o princípio da legalidade, prover a estabilidade de situações jurídicas em que se acham os beneficiários dos atos de concessão.

Nesse cenário, a segurança figura como elemento indispensável em qualquer Estado de Direito, nos quais aquele postulado é concebido como direito e como princípio, concomitantemente.

A fim de fornecer uma precisa acepção da segurança jurídica, remete-se à lição de Couto e Silva, em que se retoma a ideia, já abordada, de que a proteção da confiança revela a faceta subjetiva daquele postulado, ao passo que a face objetiva consiste na proteção daqueles institutos elevados a nível constitucional:

²²¹O autor faz referência, nesse ponto, à obra de Paolo Grossi: **Mitologias jurídicas da modernidade**. p. 104.

²²²PAGANINI, Juliano Marcondes. **A segurança jurídica nos sistemas codificados a partir de cláusulas gerais**. Processos Coletivos, Porto Alegre, vol. 2, n. 3, 01 jul. 2011.

A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. [...] A outra, de natureza subjetiva, concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação.²²³

Dessa forma, a um só tempo, a segurança jurídica consiste em direito de titularidade de todos os cidadãos, aos quais o Estado deve garantir estabilidade em suas relações jurídicas, bem como proteção ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito. Quanto à asseguuração desses três institutos – cuja proteção é a máxima expressão positivada da segurança jurídica –, Oliveira e Siqueira Jr. lecionam:

O texto constitucional, combinado com o art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil [atual Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro], estabelece os casos de irretroatividade da norma jurídica, com a finalidade de garantir a estabilidade dos direitos subjetivos: o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

O direito adquirido é aquele que já se incorporou ao nosso patrimônio ou personalidade. O ato jurídico perfeito é aquele que já se consumou segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou (art. 6º, § 1º, LICC). A coisa julgada é a decisão judicial de que não cabe mais recurso (art. 6º, § 3º, LICC c/c art. 467 do CPC).²²⁴

Também discorrendo sobre a elevação da segurança jurídica ao *status* de preceito constitucional, Theodoro Jr. assinala a relevância que a Lei Fundamental confere àquele preceito:

A Constituição brasileira consagra o princípio da segurança jurídica em mais de uma oportunidade. Já no preâmbulo se anuncia que o Estado Democrático de Direito, de que se constitui a República Federativa do Brasil, está destinado a garantir, entre outros direitos fundamentais, a segurança. Esta, ao lado de outros direitos da mesma estirpe, se insere no rol dos "valores supremos de uma sociedade fraterna pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social". Também no art. 5.º, caput, da CF/1988, a declaração dos direitos e

²²³COUTO e SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte, n. 6, ano 2 Julho/Setembro 2004. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12568>>. Acesso em: 02 mai. 2016.

²²⁴OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de; SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 26-27.

garantias fundamentais tem início com a proclamação de que todos são iguais perante a lei, garantindo-se a todos os residentes no país a inviolabilidade do direito à segurança e à propriedade. Esse compromisso do estado de direito com o princípio de segurança, aliás, não é uma peculiaridade da República brasileira. Todo o constitucionalismo ocidental de raízes européias o adota e exalta.²²⁵

Novamente acerca da segurança jurídica em sua faceta que se manifesta como um direito, Sarlet discorre, mencionando decorrências daquele preceito:

[...] é certo que o clamor das pessoas por segurança [...] e [...] por uma certa estabilidade das relações jurídicas, constitui um valor fundamental de todo e qualquer Estado que tenha a pretensão de merecer o título de Estado de Direito, de tal sorte que, pelo menos desde a declaração dos Direitos Humanos de 1948 o direito (humano e fundamental) à segurança passou a constar nos principais documentos internacionais e em expressivo número de Constituições modernas, inclusive na nossa Constituição Federal de 1988, onde um direito geral à segurança e algumas manifestações específicas de um direito à segurança jurídica foram expressamente previstas no art. 5.º, assim como em outros dispositivos da Lei Fundamental²²⁶.

Cabe destacar, da lição doutrinária colhida, a acepção de segurança jurídica como direito humano e fundamental. Ditas categorias, embora se assemelhem – a ponto de até mesmo serem manejadas, equivocadamente, como sinônimos – correspondem a diferentes níveis em que se acha um direito.

A fim de mensurar a relevância da segurança jurídica, seja no âmbito nacional, seja na seara internacional, é relevante divisar direitos humanos e fundamentais.

Faz-se nova menção, assim, às considerações tecidas por Sarlet a respeito da matéria²²⁷. O autor explana que os direitos humanos se vinculam à acepção de direitos que são titularizados por absolutamente todos os seres humanos,

²²⁵THEODORO JR., Humberto. A onda reformista do direito positivo e suas implicações com o princípio da segurança jurídica. **Revista de Processo**. v. 136. Jun. 2006, p. 35. Disponível em: <<http://revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/formLogin>> Acesso em 07 mai. 2016.

²²⁶SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, n. 57, p. 5-48, out./dez. 2006. p. 6.

²²⁷SARLET, Ingo Wolfgang. As aproximações e tensões existentes entre Direitos Humanos e Fundamentais. **Revista Consultor Jurídico**. 25 jan. 2015. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2015-jan-23/direitos-fundamentais-aproximacoes-tensoes-existentis-entre-direitos-humanos-fundamentais>>. Acesso em 02 mai. 2016.

simplesmente por ostentarem tal condição, e independentemente do ordenamento jurídico a que se submetam, haja vista que decorrem da dignidade da pessoa humana. De modo diverso, os direitos fundamentais conectam-se a um ordenamento jurídico específico. Muito embora seja prescindível a previsão expressa dos direitos fundamentais – a segurança jurídica, por exemplo, é um direito fundamental que não encontra explícita previsão constitucional – é necessário seu acolhimento pelo direito nacional. Logo, uma vez que os direitos humanos sejam recepcionados no âmbito nacional, passam a revestir-se também das vestes de direitos fundamentais.

Nesse contexto, a segurança jurídica é concebida como direito humano em razão de constituir direito de todos os seres humanos, pelo simples fato de ser uma natural derivação da dignidade da pessoa humana. Ademais, pode-se dizer que, no ordenamento jurídico brasileiro, a segurança também assume o caráter de direito fundamental, haja vista que é recepcionada pela ordem constitucional, muito embora de modo implícito e em previsões esparsas.

Verifica-se, portanto, em razão desse duplo caráter assumido pela segurança jurídica no ordenamento jurídico pátrio – que é direito humano que, uma vez recepcionado, passou a ser também direito fundamental –, a relevância que lhe é conferida.

O duplo caráter da segurança jurídica consiste também, como antes se afirmou, na sua acepção concomitante como direito e como princípio.

A carga principiológica e valorativa que assume decorre exatamente da relevância que lhe é conferida em um Estado de Direito, haja vista que “um autêntico Estado de Direito é um Estado da segurança jurídica, já que, do contrário, o governo das leis poderá resultar em despotismo e toda sorte de iniquidades”²²⁸.

Nesse cenário, a segurança jurídica apresenta-se como corolário – um verdadeiro subprincípio – do princípio do Estado de Direito, que prescreve que o poder somente deve ser exercido de acordo com os ditames legais. A ausência de balizas legais ao exercício do poder – característica ínsita às autocracias, por exemplo –

²²⁸SARLET. **A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica**. p. 10.

produz a insegurança jurídica, exatamente em razão de inexistir limites normativos que atribuam previsibilidade ao ordenamento jurídico. Assim, muito embora, invariavelmente, possam se achar em colisão, os princípios da segurança jurídica e da legalidade estabelecem íntima relação.

Vale, no presente estado da exposição, a elaboração de um adendo para afirmar que um dos modos de rechaçar o exercício arbitrário do poder estatal – e, por conseguinte, salvaguardar a segurança jurídica – consiste no controle social. É o que se explanou no escrito A influência do constitucionalismo inglês no sistema de controle externo brasileiro:

Com relação ao controle social da administração pública, ele é exercido pela população individual e coletivamente e se dá por meio do acesso às informações públicas, direito fundamental previsto no art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal²²⁹.

E muito embora constitua direito e princípio ínsito aos Estados de Direito desde sua mais remota concepção – acepção acolhida pela Constituição Federal – e mesmo sustento daqueles, a segurança jurídica dificilmente encontra expresso assento nas Leis Fundamentais, tal como ocorre em relação à brasileira. É evidente que tal constatação não possibilita interpretação segundo a qual a segurança jurídica não é consagrada no ordenamento jurídico brasileiro.

Logo, a despeito da inexistência de previsão expressa a seu respeito, a segurança jurídica, como verdadeiro sobreprincípio, encontra numerosas referências no corpo da Lei Fundamental brasileira.

Em verdade, somente a segurança, genericamente concebida, encontra previsão explícita na CRFB/88: desde o preâmbulo, com previsão, ainda, como um dos direitos insuscetíveis de violação, na forma do artigo 5º²³⁰, no mesmo nível dos

²²⁹CARDOSO, Adriana Regina Dias; GRUENFELD, Valéria Rocha Lacerda. A influência do constitucionalismo inglês no sistema de controle externo brasileiro. **Anais do evento Constituição e Direito Internacional: formas e diálogos entre os séculos XIX e XX**. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, n.1, novembro de 2014, p. 220-227. ISSN: 2358-8675. Disponível em: <http://www6.univali.br/seer/index.php/ahc/article/view/6873/3909>. Acesso em: 03 mai. 2016.

²³⁰BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988 - art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros

direitos à liberdade, vida, igualdade e propriedade. Além disso, a CRFB/88 imputa ao Estado o dever de salvaguardar a todos a segurança pública, tal como estatui o artigo 144²³¹.

De fato, Gama de Souza concebe a existência da segurança jurídica como valor previsto no preâmbulo da CRFB/88:

Existem, na temática constitucional, valores e princípios a serem perseguidos pelo nosso Estado Democrático de Direito.

Presentes no preâmbulo da Carta Maior, destacam-se três valores:

1. Da Proteção à Dignidade da Pessoa Humana;
2. Da Segurança Jurídica;
3. Da Garantia a um Ordenamento Jurídico Justo²³².

Justamente em decorrência da ausência de expressa previsão na CRFB/88 e mesmo em diplomas internacionais, suas balizas não foram delineadas, bem como não foi precisado o seu âmbito de incidência.

Assim, em geral – excepcionados os direitos já aqui citados –, apenas de modo implícito se pode extrair a existência da segurança jurídica como direito assegurado. A fim de ilustrar a afirmação, alude-se à irretroatividade característica do Direito Penal e do Direito Tributário, que bem indica que, genericamente, a segurança jurídica veda a retroação de sanções.

O mesmo raciocínio é formulado por Sarlet, que menciona outras manifestações da segurança jurídica ao longo do texto constitucional:

Muito embora em nenhum momento tenha nosso constituinte referido expressamente um direito à segurança jurídica, este (em algumas de suas manifestações mais relevantes) acabou sendo contemplado em diversos dispositivos da Constituição, a começar pelo princípio da

residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

²³¹BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988 - art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

²³²GAMA DE SOUZA, Aluisio. **Direito Público no Tribunal de Contas**. Rio de Janeiro: Faculdade Gama e Souza, 2007, p. 325.

legalidade e do correspondente direito de não ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5.º, II), passando pela proteção do direito adquirido, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito (art. 5.º, XXXVI), bem como pelo princípio da legalidade e anterioridade em matéria penal (de acordo com o art. 5.º, XXXIX, não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal) e da irretroatividade da lei penal desfavorável (art. 5.º, XL), até chegar às demais garantias processuais (penais e civis), como é o caso da individualização e limitação das penas (art. 5.º, XLV a XLVIII), das restrições à extradição (art. 5.º, LI e LII) e das garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5.º, LIV e LV), apenas para referir algumas das mais relevantes, limitando-nos aqui aos exemplos extraídos do art. 5.º, que, num sentido amplo, também guardam conexão com a noção de segurança jurídica²³³.

De fato, a despeito de não haver sequer uma referência expressa à segurança jurídica no texto constitucional, são numerosos os dispositivos que lhe recepcionam.

O destaque de que goza a segurança jurídica no cenário brasileiro decorre, em boa parte, da sua adstrição à segurança social, que diferentemente daquele primeiro preceito, encontra expresso assento constitucional, que se manifesta, essencialmente, nos direitos fundamentais à assistência, previdência social e saúde.

A segurança jurídica é fundamental, ainda, em um cenário de numerosas e implacáveis inseguranças que se manifestam na vida em sociedade, no que toca, essencialmente, à ordem econômica e à instabilidade social ou, ainda, em relação a reformas jurídicas repetidamente propostas, que decorrem, em boa parte, das duas manifestações de insegurança antes aludidas.

Theodoro Jr. discorre acerca do papel assumido pela segurança jurídica nesse contexto de severas e cotidianas mudanças:

[...] a segurança jurídica não é outra coisa senão a possibilidade reconhecida pelo operador econômico, fiscal, e por todos os jurisdicionados, de um meio jurídico seguro, posto ao abrigo das áleas e reviravoltas eventualmente ocorridas nas regras do ordenamento jurídico²³⁴.

²³³SARLET. **A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica**. p. 11.

²³⁴THEODORO JR. **A onda reformista do direito positivo e suas implicações com o princípio da segurança jurídica**. p. 39.

O mesmo processualista, acerca das reiteradas propostas de inovações legiferantes, formula a seguinte crítica:

Por simples modismo e, às vezes por comodismo, o legislador contemporâneo é levado à edição de normas incompletas e vagas, que importam em verdadeira delegação de poder normativo aos órgãos da Administração e do Judiciário. Não que se deve impedir a adoção de cláusulas gerais nos textos legislativos. Valores éticos, para serem incorporados ao direito positivo reclamam a observância dessa técnica. O abuso, contudo, do emprego constante e injustificado de cláusulas gerais pelo legislador pode desestabilizar o ordenamento jurídico, gerando dúvidas, incertezas e mesmo imprevisibilidade no meio social.

Falha, portanto, o legislador quando, empolgado por alguns valores relevantes e positivos, neles se concentra, e realiza obra renovadora de importantes capítulos do ordenamento jurídico, ignorando, porém, a necessidade de preservar, nas estruturas normativas renovadas, a segurança jurídica [...].

Todo o ordenamento jurídico brasileiro, nas últimas décadas, tem sido perpassado por uma onda intensa de revisão e atualização, tanto no terreno do direito público como do direito privado. Em nome do princípio da socialidade e da justiça, porém, nem sempre se tem destinado ao princípio de segurança jurídica a atenção que ele reclama.²³⁵

De fato, em um cenário de significativas mudanças nos âmbitos social, econômico, geográfico e político – que, inevitavelmente, afetam o Direito –, a segurança jurídica revela-se ainda mais fundamental, na medida em que proporciona a estabilidade das relações jurídicas. Essa afirmação é essencial à compreensão da resposta fornecida, ao final, ao problema acerca do qual orbita o presente trabalho.

Nesse contexto, a segurança jurídica, que figura não apenas como um direito, mas como uma verdadeira plêiade de direitos, integra o núcleo da dignidade da pessoa humana. Logo, há uma estrita vinculação entre esse último preceito – que norteia todo o sistema jurídico brasileiro – e a segurança jurídica.

Disso decorre que haverá frontal ofensa à dignidade da pessoa humana se aos cidadãos não for conferida uma razoável segurança, traduzida na possibilidade

²³⁵THEODORO JR. **A onda reformista do direito positivo e suas implicações com o princípio da segurança jurídica.** p. 38 e 43.

de depositar confiança nas instituições sociais e estatais e na estabilidade das relações e situações jurídicas.

Assim, a proteção da segurança jurídica é essencial à garantia de todos os demais direitos fundamentais.

3.3.3 Segurança Jurídica e Legalidade: Uma colisão entre Princípios Constitucionais

No que toca à colisão entre princípios, é fundamental, para uma moderna aceção acerca da matéria, a menção à crítica formulada por Ferrajoli à clássica concepção dos princípios.

De início, por questão lógica, aborda-se exatamente essa visão criticada pelo jurista italiano acerca dos princípios e de seus conflitos – ilustrada pela lição de Alexy, dada a sua relevância.

Por meio da óptica da doutrina tradicional, legalidade e segurança jurídica, como princípios constitucionais que, eventualmente, se acham em conflito, estariam no mesmo nível. Com efeito, para Alexy, não há precedência de um princípio sobre o outro de modo abstrato; somente no caso concreto é possível aferir qual será o preceito que deverá ceder espaço ao outro, em uma relação que pode se alterar uma vez que se modificaram as circunstâncias concretas.

Remete-se à lição do autor alemão:

Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com outro, permitido -, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta.²³⁶

²³⁶ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**, p. 93.

A questão atinente à prevalência de um preceito sobre o outro sob determinadas condições é essencial, uma vez, conforme se verificará adiante, é justamente a excepcionalidade das circunstâncias que faz com que o princípio da legalidade ceda espaço à segurança jurídica, em conclusão que é referendada por numerosas decisões Tribunal de Contas da União – que sempre ressalva a existência de um contexto excepcional.

Ainda consoante o excerto doutrinário acima citado em um eventual conflito entre princípios, não haverá a declaração de invalidade a respeito de nenhum dos preceitos envolvidos; apenas se verificará a aplicação de um em detrimento do outro, com fundamento nas circunstâncias concretas. Conforme explana Couto e Silva, “os princípios deverão ser sopesados e ponderados, para definir qual deles fará com que a decisão realize a justiça material”²³⁷.

Conforme destacado por Adriana Dias Cardoso e Luiz Eduardo Dias Cardoso:

Nesse desiderato, Princípio da Legalidade e Princípio da Segurança Jurídica estariam no mesmo nível. Até porque, segundo Alexy, não há prevalência absoluta de um princípio em detrimento dos demais. Um tem precedência sobre outro sob determinadas condições, sob outras condições a questão da precedência desses mesmos princípios pode ser resolvida de forma oposta²³⁸.

Uma vez fornecida uma síntese acerca da concepção tradicional dos princípios jurídicos e do conflito que entre esses invariavelmente se verifica, recorre-se, agora, à crítica ferrajoliana.

O autor italiano principia sua crítica pela distinção, elaborada pela doutrina clássica, entre regras e princípios: a aplicação das regras sob uma lógica de “tudo ou nada” (Dworkin); a concretização das regras (Alexy); o fechamento ínsito às regras e

²³⁷COUTO E SILVA, Almiro do. **O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos**: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). Acesso em: 02 mai. 2016.

²³⁸CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. **Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão**. Acesso em 02 mai. 2016.

a abertura característica aos princípios (Atienza e Ruiz Manero); a viabilidade de construção de hipóteses de incidência imediata para as regras (Zagrebelski)²³⁹.

Remete-se à obra do próprio Alexy para uma clara acepção da diferenciação entre as regras e os princípios por si proposta:

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.

Já as *regras* são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve-se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos.²⁴⁰

Ferrajoli, por sua vez, encara as regras – às quais confere a designação de “regras deônticas” – como normas “das quais são configuráveis os atos que consistem em sua observância ou inobservância”²⁴¹; isto é, são regras aquelas normas a cujo descumprimento esteja cominada uma sanção.

Quanto aos princípios, por outro lado, Ferrajoli tece crítica diversa:

A tese Principialista de que os direitos fundamentais e o princípio da igualdade estabelecidos nas Constituições – isto é, as normas substanciais mais importantes sobre a produção legislativa – são (somente) princípios e não (também) regras, objeto de ponderação ou balanceamento e não de aplicação por obra dos legisladores e dos juízes constitucionais, serve, de fato, para uma impropria autonomia da legislação e da jurisdição para além das margens ordinárias de discricionariedade da primeira e de contestabilidade da atividade interpretativa da segunda [...].²⁴²

Propositivamente, Ferrajoli afirma que os princípios – por si denominados “princípios diretivos” ou, sucintamente, “diretivas” – são normas que não dispõem de imediata sanção cominada a seu descumprimento.

²³⁹FERRAJOLI. **A democracia através dos direitos**. p. 118.

²⁴⁰ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90-91.

²⁴¹FERRAJOLI. **A democracia através dos direitos**. p. 118-119.

²⁴²FERRAJOLI. **A democracia através dos direitos**. p. 127.

O doutrinador soma, ainda, aos princípios, para além das diretivas, aquelas normas que ele convencionou denominar “princípios regulativos”. Cuida-se de normas que têm dupla face: uma coincide com as características dos princípios; a outra encontra os traços conferidos às regras. Os princípios regulativos, afirma Ferrajoli, constituem boa parte dos direitos fundamentais²⁴³.

Sob esse ponto de vista, os direitos fundamentais constituem direitos subjetivos universalizáveis, assim como expectativas de não lesão ou de prestação. Representam, ademais, expectativas depositadas na esfera pública, de modo que se fundamentam no respeito aos direitos de liberdade – através, em geral, de uma abstenção – e na satisfação dos direitos sociais.

Em face da colisão de princípios – ressalvadas as objeções de Ferrajoli a tal denominação –, o pensador italiano sugere providências compatíveis com a separação dos poderes (que também sofre reformulações), a hierarquia das fontes e a submissão de juízes e legisladores à Constituição. As soluções em questão são formuladas abstrata e concretamente²⁴⁴.

Na confecção do presente escrito, são relevantes as soluções dadas às colisões de princípios em abstrato, tal como ocorre no conflito entre segurança jurídica e legalidade, que consiste no cerne desta exposição.

Ferrajoli, inicialmente, pontua que

grande parte dos conflitos entre direitos configuráveis em abstrato não são propriamente conflitos que exigem ponderação. Trata-se mais dos limites impostos por cada um daqueles ao exercício de outros, implícitos na estrutura lógica dos mesmos princípios ou direitos, muitas vezes explicitados pelas mesmas normas constitucionais e reconhecíveis de modo geral e abstrato em sede de interpretação judiciária ou doutrinária [...]. É na argumentação destas soluções, acrescento, que reside uma das tarefas mais relevantes da doutrina jurídica.²⁴⁵

A advertência do pensador italiano adequa-se ao objetivo perseguido neste escrito: precisar, abstratamente, a relação de precedência eventualmente havida entre

²⁴³FERRAJOLI. **A democracia através dos direitos**. p. 119.

²⁴⁴FERRAJOLI. **A democracia através dos direitos**. p. 128.

²⁴⁵FERRAJOLI. **A democracia através dos direitos**. p. 129.

os princípios da legalidade e da segurança jurídica – incumbência que compete, por excelência, à doutrina jurídica.

Também relevante, na elaboração deste escrito e no equacionamento das soluções conferidas à colisão entre a legalidade e a segurança jurídica é a definição da natureza dos princípios em estudo. Excerto da obra de Ferrajoli permite bem visualizar a relevância dessa definição:

Um primeiro limite diz respeito às relações entre as imunidades fundamentais e os outros direitos fundamentais. Os direitos fundamentais consistentes em meras imunidades – isto é, apenas nas expectativas passivas negativas como a liberdade de manifestação do pensamento ou de consciência ou a imunidade à tortura, e não em modalidades ativas, isto é, em faculdades ou em poderes –, em razão de não comportarem nenhum ato como seu exercício, estão tendencialmente no vértice da escala hierárquica.²⁴⁶

Aqui, vale a retomada da acepção relativa à dupla faceta da segurança jurídica, que se apresenta, a um só tempo, como princípio que informa todo o ordenamento jurídico e como direito de que são titulares todos os cidadãos. No cumprimento dessa segunda função, a segurança jurídica adota traços peculiares aos “direitos fundamentais consistentes em meras imunidades” (para fazer uso da terminologia utilizada por Ferrajoli), mormente em razão de requerer uma abstenção estatal. É dizer: a salvaguarda da segurança jurídica pressupõe, sobretudo, que o Estado se abstenha de promover medidas que imponham entraves ao exercício daquele direito.

Legalidade e segurança jurídica apresentam-se, realmente, como postulados distintos, cada qual no cumprimento de sua imprescindível função de conferir sustento ao Estado Democrático de Direito. De certa forma, porém, a segurança jurídica engloba, como pressuposto, a obediência às leis como premissa necessária – de fato, nada se revela mais seguro que o cumprimento conferido às normas. Em certa medida, todavia, aplicações concretas da segurança jurídica pressupõem exatamente o contrário: a transgressão a uma expressa previsão legal,

²⁴⁶FERRAJOLI. **A democracia através dos direitos**. p. 129.

como forma de garantir a conservação de uma situação jurídica já consolidada, em favor, em última instância, da segurança jurídica.

De qualquer forma, a despeito da autonomia havida entre os preceitos em questão, a segurança jurídica, de certo modo, abarca o fundamento último da legalidade: a vinculação às normas jurídicas. Assim, mesmo sob um aspecto não meramente formal – isto é, substancial – a legalidade não tem precedência em face à segurança jurídica, mormente em um contexto (tipicamente brasileiro) de caótica inflação legislativa.

Retoma-se, aqui, lição doutrinária já antes citada, que bem ilustra aquilo que ora se argumenta:

É possível sustentar que o princípio da legalidade (estrita) deve ceder, em determinados casos, diante de outros princípios, como o da segurança jurídica e da proteção à boa-fé. Pode-se, talvez com mais acerto, conceber a legalidade em sentido mais amplo, matizada pela segurança jurídica e pela proteção da boa-fé, admitindo preterir artigos de lei – ou melhor, regras jurídicas – para considerar uma situação nascida em confronto com tais artigos – *rectius*, regras – consolidada em virtude do decurso de tempo e da necessidade de estabilização das relações sociais.²⁴⁷

Além disso, ainda mais essencial à fundamentação da conclusão aqui encampada é a menção a precedente do Tribunal de Contas da União em que, em razão do longo lapso temporal decorrido após a aposentadoria de servidora pública, a Corte, a despeito de verificar a existência de irregularidades, deu abrigo à situação jurídica consolidada há longa data.

Na ocasião, tratou-se do julgamento do Processo nº 007.553/2012-9 (Acórdão 3361/2015), sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, havido em 19/06/2015.²⁴⁸

²⁴⁷PINTO NETTO, Luisa Cristina. Ato de aposentadoria: natureza jurídica, registro pelo Tribunal de Contas e decadência. **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 127.

²⁴⁸BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 75532129. Órgão julgador: Segunda Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data da sessão: 16/06/2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=7553&p2=2012&p3=9>> Acesso em: 06 mai. 2016.

O voto condutor registrou, de início, a existência de “ilegalidade formal na concessão do ato, o que desencadeou a negativa de registro ora questionada pela recorrente”.

Já incursionando na questão atinente à segurança jurídica, porém, o relator efetuou as seguintes considerações:

18. Mas, nesse caso concreto, não posso deixar de levar em consideração que o benefício da ascensão funcional foi concedido à ex-servidora em janeiro de 1994, muito embora a vigência do ato de aposentação date de 23/06/1998. Nesses termos, não há como obscurecer o fato de que, em verdade, o valor extra que se incorporou à remuneração da Sra. Telma Maria de Assis, vem sendo percebido há mais de 20 anos, pois já estamos em maio de 2015.

19. Essa situação, requer um olhar menos legalista, no meu sentir, pois a situação jurídica e remuneratória já resta consolidada com o transcurso do longo tempo.

Verifica-se, portanto, que o voto abre caminho para, em um conflito entre a legalidade (que demandaria a anulação do ato de inativação) e a segurança jurídica (que implica a proteção à servidora pública e à manutenção da situação consolidada há mais de uma década), preterir aquele primeiro preceito em favor deste último. Importante fazer um adendo para dizer que o TCU acompanha a jurisprudência do STF de que o prazo decadencial só começa a fluir após o registro do ato. Nesse diapasão, o caso aqui citado teve por consequência o registro do ato, não por ter ocorrido a decadência, mas sim pela segurança jurídica em decorrência do longo transcurso de tempo desde a aposentadoria. Trata-se, na verdade, do princípio da razoabilidade.

Passa-se, então, à fundamentação para a solução dada à controvérsia, que envolve a segurança jurídica em sua faceta subjetiva:

20. Operaram-se, a meu ver, os efeitos da segurança jurídica, pois não é proporcional ou razoável após passados mais de 20 anos da concessão do benefício, considerar ilegal o ato e determinar a emissão de nova aposentadoria, livre da irregularidade ora apontada, de forma alterar o cargo de nível superior (Secretário Executivo – Classe A, Padrão III, peça 7) para nível médio (Técnico em Secretariado, Classe A, Padrão I, peça 7).

21. Partindo da data de vigência do ato de aposentadoria (23/06/1998), não se pode perder de vista, ainda, que o enquadramento questionado vigorou por 16 anos sem objeções por

parte do TCU. Nesse caso, pode-se invocar, outrossim, não só a segurança jurídica, como também o princípio da proteção da confiança. Demais disso, os autos não revelam nenhuma informação que permita afastar a presunção de boa-fé da ex-servidora em relação ao ato administrativo que a designou para o cargo de Secretário Executivo (Classe A, Padrão III, peça 7).

O voto registra, ainda, que também o Supremo Tribunal Federal adota solução semelhante em casos como aquele analisado pelo TCU na ocasião:

22. É importante registrar que o STF, ao julgar o Mandado de Segurança 26.1167-0/DF, que também tratou de ascensão funcional, anulada pelo TCU após 10 anos, concedeu a ordem por considerar que “a anulação tardia de ato administrativo, após a consolidação da situação de fato e de direito, ofende o princípio da segurança jurídica”. A ementa do julgado foi proferida nos seguintes termos, verbis:

“MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 71, III, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. FISCALIZAÇÃO DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE. IRRELEVÂNCIA DO FATO DE TEREM OU NÃO SIDO CRIADAS POR LEI. ART. 37, XIX, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. ASCENSÃO FUNCIONAL ANULADA PELO TCU APÓS 10 ANOS. ATO COMPLEXO. INEXISTÊNCIA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA BOA-FÉ. SEGURANÇA CONCEDIDA.”

23. Caso análogo foi objeto do Acórdão 2.191/2011 - Primeira Câmara (Relator: Ministro Augusto Nardes). Tratava-se de pedido de reexame contra deliberação proferida em processo de representação, em que este Tribunal impugnou a transformação de cargos no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho na Paraíba, ocorrida em 1993. O aresto recorrido foi o Acórdão 935/2007 - Primeira Câmara (Relator: Ministro-substituto Marcos Bemquerer), que considerou ilegais as alterações do cargo de nível auxiliar para nível intermediário, por meio de resolução administrativa. No julgamento do recurso, este Tribunal acolheu o voto do Relator, para tornar insubsistente a determinação que ordenava a anulação do enquadramento tido por irregular. A respectiva ementa resume com clareza o decisor:

“PEDIDO DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS. INÉRCIA ADMINISTRATIVA HÁ MAIS DE DEZ ANOS. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA BOA-FÉ. TEORIA DA CONFIANÇA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. PRECEDENTES DO TCU E DO STF. (Ac. 2191/2011 - Primeira Câmara - Relator: Ministro Augusto Nardes).”

É prudente observar, ainda, que a excepcionalidade da questão dizia respeito não somente ao lapso temporal decorrido após a inativação, mas também a

outras circunstâncias que justificam o afastamento episódico da legalidade em favor da segurança jurídica:

24. Destarte, nesse caso particular, não vejo como adotar uma interpretação rígida da norma legal, haja vista que já se trata de uma pessoa idosa (63 anos – art. 1º da Lei 10.741/2003 – Estatuto do Idoso), e o rebaixamento para a remuneração de nível médio afrontaria não só o princípio da irredutibilidade de vencimentos, assentado no art. 37, inciso XV da CF/88, como também as disposições do art. 39, §1º, inciso I, segundo as quais os padrões remuneratórios dos servidores devem observar não apenas os requisitos formais de investidura, mas também “a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos de cada carreira.” Como a Sra. Telma Maria de Assis ocupou o cargo de “Secretário Executivo” por mais de quatro anos, presume-se que estava devidamente habilitada para assumir as atribuições do cargo e o fez sempre de boa-fé.

Assim, no caso em questão, revelou-se fundamental o afastamento da solução que adviria da obediência irrestrita à lei em nome da segurança jurídica e à proteção da confiança da servidora aposentada:

25. Considero, pois, plenamente justificável que a segurança jurídica seja aplicada ao caso ora em enfoque, uma vez que ela é concebida como valor na Carta Magna e está diretamente relacionada com a Justiça. Segundo Carlos Aurélio Mota de Souza tratam-se de “valores que se completam e se fundamentam reciprocamente: não há Justiça materialmente eficaz se não for assegurado aos cidadãos, concretamente, o direito de ser reconhecido a cada um o que é seu aquilo que, por ser justo, lhe compete” (Carlos Aurélio Mota de Souza, *Segurança Jurídica e Jurisprudência*. São Paulo: LTr, 1996, pp. 17-18).

26. Konrad Hesse, por sua vez, considera que a inserção constitucional da segurança jurídica como valor ocorreu porque a Constituição jurídica condiciona-se pela realidade histórica. Noutros termos, para que o texto constitucional seja efetivo, não pode se separar da realidade concreta de seu tempo (Konrad Hesse, tradução de Gilmar Mendes, Porto Alegre, Fabris, 1991, p. 24). Quando a CF/88 introduziu a segurança jurídica como um de seus princípios, conferiu-lhe status de direito fundamental, posto que possui a função de garantir, tutelar e proteger os direitos atribuídos aos sujeitos de direito.

28. A fluência de tão longo período de tempo terminou, no caso concreto, consolidando justas expectativas no espírito da servidora aposentada, e também incutindo nela a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados. Não é justificável, pois, romper abruptamente a situação de estabilidade consolidada temporalmente, entre o agente estatal e o Poder Público.

29. Destarte, considerando que a inativação da interessada ocorreu há mais de 16 anos e que a ascensão se deu há mais de 20 anos, proponho que se considerem, no caso, os princípios da Segurança Jurídica, da Razoabilidade e da Proporcionalidade, para,

excepcionalmente, dar provimento ao pleito da recorrente considerando legal sua aposentadoria.

Dessa feita, parece possível concluir, em bem fundamentada convicção, que, de forma geral e abstrata – ou seja, sem vínculos com caso concreto algum – a segurança jurídica deve sobrepor-se à legalidade quando as circunstâncias forem de uma excepcionalidade tal que justifiquem tal solução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve por objetivo identificar o início da contagem do prazo de decadência do direito de a administração anular ou alterar os atos de aposentadoria, reforma e pensão. Por conseguinte, procurou equacionar problemas decorrentes da atuação do Tribunal de Contas, no exercício da competência advinda do inciso III do art. 71 da CRFB/88, sobretudo se a decisão for proferida num lapso de tempo que ultrapasse os limites da razoabilidade e abale a boa-fé e a confiança por parte do beneficiário que acreditava na estabilidade do ato administrativo e na continuidade da situação por ele usufruída.

Assim, lançou-se, como hipótese central deste trabalho, a afirmação de que a fluência do prazo decadencial tem seu marco inicial no registro do ato de inativação ou pensão pelo Tribunal de Contas; a hipótese abarca, ainda, a compreensão de que, a despeito de aquela Corte não se submeter a prazo decadencial, é possível, em casos peculiares, a manutenção de ato de inativação ou pensão que contenha máculas legais, como forma de, em uma colisão entre a legalidade e a proteção da confiança, conferir prevalência a este último preceito constitucional.

O capítulo 1 teve caráter eminentemente descritivo e estabeleceu as premissas iniciais necessárias à apresentação do problema acerca do qual foi realizado o presente trabalho. Assim, foram fornecidas informações pertinentes aos atos de pessoal concedidos pelo Regime Próprio de Previdência Social que dizem respeito às inativações dos servidores e militares, bem como pensões aos dependentes do servidor ou militar.

Foi elaborado um breve relato da reforma da previdência do RPPS no Brasil. Na descrição de cada modalidade, foram arrolados os requisitos que devem ser preenchidos para se obter o benefício previdenciário.

Na continuidade, demonstrou-se que por mais rechaçada que seja a classificação dos atos de inativação e de pensão como complexos, verdade é que esses só ganham perfeição após o registro que consiste em etapa vinculativa à formação do ato. Como reforço à tese, foi citada a jurisprudência do STF, no que é

seguida atualmente pelo STJ e TJSC, depois de resistência inicial quanto à classificação dos atos de concessão como complexos.

O capítulo 2 tratou da competência e atuação dos Tribunais de Contas. Nesse ponto, ressaltou-se que o Tribunal de Contas tem autonomia e independência, não estando vinculado a quaisquer dos poderes, nem mesmo ao Poder Legislativo, ao qual presta auxílio em caráter de cooperação, não correspondendo à subordinação.

Ainda, ao tratar da competência do Tribunal de Contas para registro de atos de inativação e pensão, ressaltou-se a amplitude e importância dessa fiscalização. Citou-se como exemplo a quantidade de aposentadorias analisadas pelo TCE/SC, no exercício de 2015, e o impacto financeiro que essas concessões vão gerar ao longo dos anos.

Na continuidade, foi mencionada a função do Tribunal de Contas pela perspectiva específica. Para isso, analisou-se o sentido da palavra “registro” que, em sentido amplo, corresponde ao controle externo e em sentido estrito corresponde à homologação.

Passo seguinte foi descrito o modo de encaminhamento, recepção e análise dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, utilizando-se como referência o sistema de controle de atos de pessoal implantado no TCE/SC. Foi dito que, em virtude da determinação constitucional de que os atos de pessoal sejam submetidos ao registro do Tribunal de Contas, não se cogita a análise por amostragem. Pelo contrário, cada ato é analisado, criteriosamente, para que seja considerado apto ao registro tão somente se correto, sem qualquer restrição que corresponda ao descumprimento de regra constitucional ou legal.

Como medida de celeridade na análise dos atos de concessão, informou-se que o TCE/SC estabelece o prazo de noventa dias a contar da publicação do ato para que os jurisdicionados os submetam ao registro. Outras medidas adotadas no sentido de envidar esforços para abreviar a análise dos atos de concessão correspondem à implantação do processo eletrônico; à possibilidade de registro por

meio de decisão singular; à fixação de prazo máximo para permanência do ato nas unidades internas; à implantação de trabalho remoto por parte dos servidores, com aumento da produtividade; à restrição na possibilidade de prorrogação de prazo no atendimento de audiência e fixação de prazo; à implantação de súmula de jurisprudência que terá repercussão na análise dos recursos, já que possibilita ao relator negar provimento ao recurso que for contrário à súmula, bem como, depois de facultada a apresentação de contrarrazões, acolher aquele cuja decisão recorrida for contrária ao entendimento sumulado.

Quanto às consequências da atuação do controle externo, foi enfatizado que o registro dos atos de concessão corresponde a controle posterior. Isso significa dizer que o ato já está produzindo efeitos quando aporta na Corte de Contas. Numa aposentadoria e numa reforma, o servidor ou militar já se encontra afastado das atividades laborativas, recebendo proventos ao invés de vencimentos. Na pensão, após a publicação do ato, o beneficiário passa imediatamente a receber proventos. Ainda falando da aposentação, outra consequência imediata é a vacância do cargo, o que significa dizer que pode ser ocupado por outra pessoa.

A aparente situação de estabilidade no novo status, seja como aposentado, reformado ou pensionista, é o principal argumento para que o ato seja mantido da maneira como foi concedido. Alega-se, invariavelmente, a boa-fé do beneficiário, sobretudo se decorrido transcurso de tempo que exorbite os limites da razoabilidade. Por certo que ninguém quer ser surpreendido com a notícia de que não tem direito ao benefício ou mesmo que terá diminuição no quantum percebido.

Os resultados advindos da denegação do registro do ato foram igualmente abordados no capítulo 2. Além da possibilidade de retorno às atividades laborativas ou constatação de que não faz jus ao benefício, como numa acumulação ilegal de aposentadorias, por exemplo, pode ocorrer a cessação de pagamento dos proventos. A falta de atendimento à determinação do Tribunal de Contas enseja responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, com instauração de tomada de contas especial para apurar a responsabilidade e promover o ressarcimento aos cofres públicos das quantias pagas indevidamente. A aplicação de multa à autoridade administrativa por descumprimento de decisão é outra medida que pode ocorrer em

caso de negativa de registro. Além disso, outra consequência da denegação do registro do ato é a impossibilidade de compensação previdenciária, o que pode gerar significativo impacto financeiro negativo à entidade concessora do benefício.

Em relação à atuação do Tribunal de Contas, se jurisdicional ou administrativa, especificamente em relação ao registro, demonstrou-se ser atividade de cunho administrativo. Houve o reconhecimento de que a classificação da natureza dessa atuação como administrativa não é pacífica na doutrina, pois alguns autores entendem que se trata de uma função jurisdicional.

O capítulo 2 foi finalizado com abordagem a respeito da revisão judicial dos atos do Tribunal de Contas. Restou consignado que a interferência do Poder Judiciário deve restringir-se aos aspectos formais, do que deflui, por exemplo, a impossibilidade de se determinar às Cortes de Contas o registro de atos de aposentadoria.

No capítulo 3, a abordagem teve como cerne a decadência do direito de rever a legalidade do ato administrativo, na perspectiva da ponderação dos princípios constitucionais.

Demonstrou-se que o quinquênio decadencial começa a fluir somente após o registro do ato pelo Tribunal de Contas. A afirmação é fundamentada na jurisprudência da Suprema Corte que define os atos de inativação e de pensão como complexos, atribuindo à manifestação do controle externo condição vinculativa à perfeição do ato. Muito embora a matéria já tivesse sido objeto do capítulo 1, foi retomada no capítulo 3 para estabelecer o início do prazo decadencial. Restou evidenciado que a decadência não se opera em face do Tribunal de Contas. A contagem só tem início após o registro do ato.

Todavia, também com fundamento na jurisprudência do STF, os efeitos da Súmula Vinculante nº 3 foram estendidos a todos os atos de concessão, inclusive quando da análise inicial, que estejam no Tribunal de Contas há mais de cinco anos. Para isso, assentou-se o entendimento de que o quinquênio é contado da data de ingresso do ato na Corte de Contas. Em situações como essa e que da decisão possam advir consequências negativas ao beneficiário, seja pela negativa do registro,

seja pela diminuição de proventos, deve ser garantido o exercício do contraditório e da ampla defesa. Trata-se da faceta subjetiva do princípio da segurança jurídica, qual seja, da proteção da confiança. O que se protege, com o exercício do contraditório e da ampla defesa, não é a imutabilidade do ato, e, sim, a expectativa do interessado.

Ainda discutindo os efeitos da Súmula Vinculante nº 3, foi lançada a dúvida consistente em precisar a que instituição compete promover o chamamento do particular para, demonstrando interesse, exercer o contraditório e ampla defesa. Concluiu-se que, apesar de o beneficiário não ser parte nos processos junto ao Tribunal de Contas, pelo menos na processualística do TCE/SC, é, sim, o órgão de controle externo responsável por assegurar o exercício do direito por parte do inativo ou pensionista. Entretanto, nada impede que esse chamamento seja feito por meio do órgão concessor do benefício, nesse caso, por provocação do Tribunal de Contas que é o responsável pela mora. Explica-se: apesar de ser medida burocrática e que pode atrasar ainda mais a conclusão do processo, nem sempre o órgão de controle externo dispõe do endereço de cada particular, já que a relação processual do Tribunal de Contas é com o jurisdicionado, *in casu*, a entidade concessora do ato de inativação ou pensão. O essencial é que fique demonstrado, nos autos, que o particular teve oportunizado o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Abordou-se, ainda, relevante questão atinente aos princípios jurídicos, sobretudo no que toca à legalidade e à segurança jurídica, cujo equacionamento é essencial para o fornecimento de respostas ao problema acerca do qual orbitou este trabalho.

Evidenciou-se, assim, a relevância historicamente assumida por aqueles preceitos como sustento aos Estados de Direito, que ainda mais se acentua no paradigma dos modernos Estados Democráticos de Direito.

Demonstrou-se, ainda, que o princípio da legalidade já não mais corresponde à mera obediência cega à lei; mais que isso, a adoção de uma legalidade constitucional demanda que aquela acepção clássica seja matizada pela segurança jurídica, sobretudo em sua faceta subjetiva, traduzida na proteção da confiança.

A propósito, expôs-se que a segurança jurídica – encontrável nos ordenamentos jurídicos há longa data, com especial acentuação a partir do fenômeno das codificações - assume um duplo caráter, na medida em que se apresenta, concomitantemente, como direito humano e fundamental titularizado por todos os cidadãos e como princípio que permeia todo o sistema jurídico.

Efetuada as considerações genéricas sobre os princípios jurídicos e tecidos comentários específicos acerca da legalidade e da segurança jurídica, passou-se à reflexão quanto à colisão entre os citados preceitos constitucionais.

Dito raciocínio teve início a partir da crítica formulada por Ferrajoli à tradicional concepção de princípios, bem como da reformulação proposta por aquele autor italiano, que propõe, ainda, que os princípios sejam submetidos não à ponderação, mas à argumentação e, ademais, que a colisão de preceitos pode se dar tanto no âmbito concreto quanto no plano abstrato.

Pavimentado o caminho, demonstrou-se que, muito por conta de a segurança jurídica abarcar, em parte considerável, a obediência às leis como seu pressuposto, aquele princípio prevalece, em abstrato, sobre a legalidade.

Concretamente, porém, a prevalência da segurança jurídica sobre a legalidade – que, no presente estudo, implica permitir que se mantenha hígido ato de inativação, reforma ou concessão de pensão eivado de ilicitude – demanda a verificação de circunstâncias excepcionais que permitam a manutenção da situação jurídica já há longa data consolidada, a fim de que se confira a adequada proteção à confiança do jurisdicionado.

Considera-se, assim, verificada a hipótese inicialmente lançada, na medida em que se demonstrou, inicialmente, que o decurso do prazo decadencial tem seu início com o registro do ato de inativação ou pensão pelo Tribunal de Contas; constatou-se, ademais, que a colisão havida entre os princípios da legalidade e da confiança pode ser solucionada, em casos que reúnam as circunstâncias (sobretudo temporais) necessárias para tanto, com a proteção àquele segundo preceito, de forma a manter válidos atos ainda que neles se verifiquem ilegalidades.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BALDAN, Edson Luis. Investigação Defensiva. *In*: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (Org.). **Doutrinas Essenciais: Processo Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2013.

BARBOSA, Carlos Henrique Vieira. Os tribunais de contas e a aplicação da decadência nas concessões de aposentadoria. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3872, 6 fev. 2014. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/26650>>. Acesso em 23abr. 2016.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Planalto. Decreto nº 3.112, de 06/07/1999, dispõe sobre a regulamentação da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que versa sobre compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências.

_____. Planalto. Lei nº 6.880, de 09/12/1980, dispõe sobre o Estatuto dos Militares e regula a situação, obrigações, deveres, direitos e prerrogativas dos membros das Forças Armadas, elenca as hipóteses de transferência para a reserva remunerada nos arts. 96 a 103 e de reforma nos arts. 104 a 114.

_____. Planalto. Lei nº 8.112, de 11/12/1990, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

_____. Planalto. Lei nº 10.406, de 10/01/2002, institui o Código Civil.

_____. Planalto. Lei nº 11.301, de 10/05/2006, altera o art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, incluindo, para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, definição de funções de magistério.

_____. Planalto. Lei nº 13.105, de 13/03/2015, institui o Código de Processo Civil.

_____. Superior Tribunal de Justiça. RESP 1.047.524/SC (2008/0078202-4). Relator: Ministro Jorge Mussi. Órgão julgador: Quinta Turma. Data do julgamento: 16/06/2009. Data da publicação: 03/08/2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4766648&num_registro=200800782024&data=20090803&tipo=5&formato=PDF> Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em RESP 1.047.524/SC (2009/0243307-0). Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Decisão monocrática. Data da decisão: 12/11/2013. Data da publicação: 18/11/2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=32470696&num_registro=200902433070&data=20131118&formato=PDF> Acesso em 11 abr. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental nos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.047.524/SC. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Relator para voto: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Órgão julgador: Primeira Seção. Data do julgamento: 14/05/2014. Data da publicação: 06/11/2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1289595&num_registro=200902433070&data=20141106&formato=PDF> Acesso em: 11 abr. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Agravo Regimental nos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.047.524-SC (2009/0243307-0). Relator: Ministro Walter de Almeida Guilherme. Órgão julgador: Terceira Seção. Data do julgamento: 26/11/2014. Data da publicação: 15/12/2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1370913&num_registro=200902433070&data=20141215&formato=PDF> Acesso em: 11 abr. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial Nº 1.385.413/SC. Relatora: Ministra Ausete Magalhães. Órgão julgador: Segunda Turma. Data do julgamento: 05/04/2016. Data da publicação: 13/04/2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1501034&num_registro=201301666002&data=20160413&formato=PDF> Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial 1124288 / RS (2009/0029887-9). Relator: Ministro Ericson Maranhão. Órgão julgador: Sexta Turma. Data do julgamento: 15/02/2016. Data da publicação: 25/02/2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1484958&num_registro=200900298879&data=20160225&formato=PDF> Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.287.409-SC (contra acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 2010.074253-2). Relator: Ministro Herman Benjamin. Decisão monocrática. Data da decisão: 08/02/2012. Data da publicação: 29/02/2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=20236462&num_registro=201102513998&data=20120229&formato=PDF> Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.268.663-SC (contra acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 2008.049890-0). Relator: Ministro Herman

Benjamin. Decisão monocrática. Data da decisão: 14/05/2012. Data da publicação: 21/05/2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=22189036&num_registro=201101786702&data=20120521&tipo=0&formato=PDF> Acesso em 15 abr. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.284.482-SC (contra acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 2007.026299-3). Relator: Ministro Castro Meira. Decisão monocrática. Data da decisão: 19/03/2012. Data da publicação: 22/03/2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=22189036&num_registro=201101786702&data=20120521&tipo=0&formato=PDF> Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 367.904/SC. Órgão julgador: Primeira Turma. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Data do julgamento: 05/04/2016. Data da publicação: 11/04/2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1500523&num_registro=201302176456&data=20160411&formato=PDF> Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 656860 de Mato Grosso, Relator: Ministro Teori Zavascki, julgamento: 21/08/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4140072>> Acesso em: 03 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 3772/DF. Relator: Ministro Carlos Britto. Relator para acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 29/10/2008. Data da publicação: 27/03/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24.SCLA.+E+3772.NUME.%29+OU+%28ADI.ACMS.+ADJ2+3772.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bz5f8lt>> Acesso em: 03 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção 2752/Distrito Federal, Relator: Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática. Data do julgamento: 27/02/2014. Data de publicação da decisão: 28/02/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3872277>> Acesso em: 04 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 33, sessão Plenária de 09/04/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=33.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>> Acesso em: 04 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Proposta de Sumula Vinculante 118/Distrito Federal, Relator: Ministra Presidente, órgão julgador: Tribunal Pleno, na data de 21/04/2016, em trâmite. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4826884>> Acesso em: 04 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3817/Distrito Federal, Relator: Ministra Cármen Lúcia. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 13/11/2008. Data de publicação: 03/04/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24.SCLA.+E+3817.NUME.%29+OU+%28ADI.ACMS.+ADJ2+3817.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a2cfg4g>> Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção 844/Distrito Federal. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Relator para acórdão: Ministro Roberto Barroso. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 11/06/2015. Data da publicação: 30/09/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2625658>> Acesso em 05 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção 833/Distrito Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Relator atual e para acórdão: Ministro Roberto Barroso. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 11/06/2015. Data da publicação: 30/09/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2623647>> Acesso em: 21 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.259. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5259&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>> Acesso em : 10 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25072/Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para acórdão: Ministro Eros Grau. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 07/02/2007. Data da publicação: 27/04/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24.SCLA.+E+25072.NUME.%29+OU+%28MS.ACMS.+ADJ2+25072.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ablu3bl>> Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 847.584/Minas Gerais. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Órgão julgador: Segunda Turma. Data do julgamento: 09/12/2014. Data da publicação: 18/12/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4660454>> Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25.552/Distrito Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 07/04/2008. Data da publicação: 30/05/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2324736>> Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 31.642/Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Órgão julgador: Primeira Turma. Data do julgamento: 02/09/2014. Data da publicação: 23/09/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4309581>> Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.859/Distrito Federal. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Data da sessão: 04/08/2004. Data da publicação: 27/08/2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24.SCLA.+E+24859.NUME.%29+OU+%28MS.ACMS.+ADJ2+24859.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/9wvzt7d>> Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.085/Distrito Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 07/04/2008. Data da publicação: 12/06/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=533757>> Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25.112/Distrito Federal. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Data do julgamento: 03/08/2005. Data da publicação: 03/02/2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24.SCLA.+E+25112.NUME.%29+OU+%28MS.ACMS.+ADJ2+25112.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/azuuu7u>> Acesso em: 16 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 636.553 / RS. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data da sessão: 24/06/2011. Data da publicação: 09/03/2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24.SCLA.+E+636553.NUME.%29+OU+%28RE.PRCR.+ADJ2+636553.PRCR.%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/b3v65tm>> Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25116 / Distrito Federal. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ayres Britto. Data do julgamento: 08/09/2010. Data da publicação: 10/02/2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618869>> Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25116 Embargos de Declaração –segundos / Distrito Federal. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Teori Zavascki. Data do julgamento: 22/05/2014. Data da publicação: 13/06/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2253847>> Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula 6, sessão plenária de 13/12/1963.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo: TC-013.829/2000. Acórdão: 1020. Órgão julgador: Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Data da sessão: 21/11/2000. Data da publicação: 15/12/2000. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>> Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo 020.508/2007-0. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Órgão julgador: Plenário. Acórdão: 0904-13/10-P. Data da sessão: 28.04.2010. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=20508&p2=2007&p3=0>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo 022.632/2013-1. Órgão julgador: Segunda Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge. Data da sessão: 10/03/2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>> Acesso em: 18 abr. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo: TC-013.829/2000. Acórdão: 1020. Órgão julgador: Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Data da sessão: 21/11/2000. Data da publicação: 15/12/2000. <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>> Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo 75532129. Órgão julgador: Segunda Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data da sessão: 16/06/2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=7553&p2=2012&p3=9>> Acesso em: 06 mai. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Súmula 106, sessão de 25/11/1976.

_____. Tribunal de Contas da União. Súmula 249, sessão de 09/05/2007.

_____. Tribunal de Contas da União. Súmula 278, sessão de 13/06/2012.

BRUNO, Reinaldo Moreira. Direito administrativo didático. 3. ed. **Fórum conhecimento jurídico**. Ano 2013, n. 1, maio 2013, cap. 6.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias Cardoso. Segurança jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para o registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: 06 mai. 2016.

CARDOSO, Adriana Regina Dias, GRUENFELD, Valéria Rocha Lacerda. A influência do constitucionalismo inglês no sistema de controle externo brasileiro. **Anais do evento Constituição e Direito Internacional: formas e diálogos entre os séculos XIX e XX**. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, n.1, novembro de 2014, p. 220-227. ISSN: 2358-8675. Disponível

em:<<http://www6.univali.br/seer/index.php/ahc/article/view/6873/3909>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. **A investigação criminal pelo ministério público e pela defesa em face do princípio da paridade de armas**. 2014. 113 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/127465>>. Acesso em: 02 mai. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Garantias constitucionais e segurança jurídica**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

COSTA, Carlos Casimiro. Funções jurisdicionais e administrativas dos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 53, p. 29-55. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/1179>>. Acesso em 18 abr. 2016.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro**. In FREITAS, Ney José de. **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COUTO e SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte, n. 6, ano 2 Julho/Setembro 2004. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12568>>. Acesso em: 02 mai. 2016.

CRISTINO, Cláudia Patrícia Rodrigues Alves. Os Tribunais de Contas e as aposentadorias e pensões dos servidores públicos. **Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará**, Fortaleza, 2002, n. 15.

CRUZ, André Gonzalez. A natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 11, n. 43 out./dez. 2013 Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=98868>> Acesso em 23 abr. 2016.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. O papel dos tribunais de contas no controle dos contratos administrativos. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 82, p. 15-48, nov./dez. 2013.

———. Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo. **Fórum Administrativo – Direito Público** – FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57926>>. Acesso em: 06 mai. 2016.

———. Princípios do processo administrativo no novo Código de Processo Civil. **Revista Consultor Jurídico**. 29. out. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-29/interesse-publico-principios-processo-administrativo-cpc>> Acesso em: 02 mai. 2016.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 8. ed. atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. Tradução de Alexander Araújo de Souza e outros. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos tribunais de contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERRAZ, Sérgio. Extinção dos atos administrativos: algumas reflexões, in **Revista de Direito Administrativo** nº 231, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira** de 1988. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1990.

GAMA DE SOUZA, Aluisio. **Direito Público no Tribunal de Contas**. Rio de Janeiro: Faculdade Gama e Souza, 2007.

GABARDO, Emerson. VALIATI, Thiago Preiss. A inconstitucionalidade da instituição de contribuição previdenciária para servidores inativos. **RDA – Revista de Direito Administrativo**. Belo Horizonte, ano 2015, n. 270, set/dez 2015.

GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 82, out. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=55272>>. Acesso em: 23 abr. 2016

GROSSI, Paulo. **Mitologias jurídicas da modernidade**. Trad. Arno Dal Ri Júnior. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

HOEMKE, Hamilton Hobus. **Tribunal de Contas – Direito processual de contas: jurisdição, provas e partes**. Florianópolis: Conceito, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MAFFINI, Rafael Da Cás. Atos administrativos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas e a decadência da prerrogativa anulatória da administração pública. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 10, p. 143-163, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=31117>> Acesso em 23abr. 2016.

MAFRA, Juliana Fagundes. A aposentadoria dos servidores públicos e a decadência. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Edição 2008. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2008/01/-sumario?next=2> Acesso em: 22 abr. 2016.

MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Mandamentos, 2005.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. Malheiros: São Paulo, 2011.

_____. **O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas**. In FREITAS, Ney José de. **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MILESKI, Helio Saul. As Reformas Previdenciárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Interesse Público – IP**. Belo Horizonte, n. 24, ano 6 Março/Abril 2004 Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=50584>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

_____. **O controle da gestão pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, jul./set. 2003 Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12523>>. Acesso em 16 abr. 2016.

MOTTA, Fabrício. O registro dos atos de aposentadoria pelos Tribunais de Contas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 134, p. 9-19, fev. 2013.

OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de; SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAGANINI, Juliano Marcondes. **A segurança jurídica nos sistemas codificados a partir de cláusulas gerais**. Processos Coletivos, Porto Alegre, vol. 2, n. 3, 01 jul. 2011.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12 ed. São Paulo: Conceito Editora, 2011.

PINTO NETTO, Luisa Cristina. Ato de aposentadoria: natureza jurídica, registro pelo Tribunal de Contas e decadência. **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário**: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário. Curitiba: Alteridade Editora, 2014.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989.

———. Assembleia Legislativa do Estado. Lei nº 6.218, de 10/02/1993, institui o Estatuto dos Policiais Militares do Estado de Santa Catarina.

———. Lei Complementar nº 202, de 15/12/2000, Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências.

———. Lei Complementar nº 412, de 26/06/2008, dispõe sobre a organização do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Santa Catarina e adota outras providências.

———. Tribunal de Contas do Estado. Agência TCE/SC. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/acom-intranet-ouvidoria/noticia/24627/diretoria-do-tcesc-estima-impacto-de-r-295-bilh%C3%B5es-aos-cofres>> Acesso em: 08 abr. 2016.

———. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa TC-11/2011, de 28/11/2011, dispõe sobre a remessa, por meio eletrônico, de informações e documentos necessários ao exame da legalidade de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva e pensão, ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

———. Tribunal de Contas do Estado. Regimento Interno, Resolução N.TC-006/2001, de 28/12/2001, Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

———. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-09/2002, de 20/09/2002, estabelece procedimentos para recebimentos, autuação e tramitação de processos e papéis no âmbito do TCE.

———. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-035/2008, de 19/12/2008, estabelece procedimentos para exame, apreciação da legalidade e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para reserva e pensão pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-060/2011, de 02/01/2012, regulamenta o processo eletrônico no âmbito do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-100/2014, de 26/11/2014, estabelece critérios para a aplicação da Lei Complementar (estadual) n. 588, de 14 de janeiro de 2013, que dispõe sobre o prazo prescricional de cinco anos para análise e julgamento dos processos do Tribunal de Contas, e dá outras providências.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Resolução N.TC-111/2015, de 28/05/2015, define regras para o exercício de atividades técnicas fora das dependências do Tribunal de Contas do Estado.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Súmula de Jurisprudência nº 01, sessão de 24/02/2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Processo: SPE 06/00349713. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Acórdão: 1.370. Data da sessão: 15/04/2009. Data da publicação: 28/04/2009. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>> Acesso em: 22 abr. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 2014.078790-9. Relator: Paulo Henrique Moritz Martins da Silva. Órgão julgador: Primeira Câmara de Direito Público. Data da decisão: 15/03/2016. Data da publicação: 31/03/2016. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoQuestConvPDFframeset.jsp?cdProcesso=01000T50G0000&nuSeqProcessoMv=32&tipoDocumento=D&nuDocumento=8976920>> Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 2007.037593-9. Órgão julgador: Grupo de Câmaras de Direito Público. Relator para acórdão: Desembargador César Abreu. Data do julgamento: 11/03/2015. Data da publicação: 27/03/2015. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPR OC&dePesquisa=20070375939&Pesquisar=Pesquisar>> Acesso em: 22 abr. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 2009.026873-3. Órgão julgador: Grupo de Câmaras de Direito Público. Relator designado para acórdão: Desembargador Gerson Cherem II. Data do julgamento: 12/11/2014. Data da publicação: 02/03/2015. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPR OC&dePesquisa=20090268733&Pesquisar=Pesquisar>> Acesso em: 21 abr. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 2014.023654-3, de Blumenau. Relator: Desembargador Sérgio Roberto Baasch Luz. Data da publicação: 20/01/2015. Apelação Cível 2014.025518-9, de Gaspar. Relator: Desembargador Júlio César Knoll. Data da publicação: 02/12/2014. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPR OC&dePesquisa=20140236543&Pesquisar=Pesquisar>> Acesso em: 22 abr. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 2010.043331-0, de São Bento do Sul. Órgão julgador: Quarta Câmara de Direito Público. Relator: Des. Subst. Paulo Ricardo Bruschi. Data da sessão: 13/08/2015. Data da publicação: 25/08/2015. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPR OC&dePesquisa=20100433310&Pesquisar=Pesquisar>> Acesso em: 22 abr. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 2013.020829-7, de Palhoça. Órgão julgador: Terceira Câmara de Direito Público. Relator: Desembargador Pedro Manoel Abreu. Data da decisão: 27/05/2014. Data da publicação: 10/06/2014. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp#>>Acesso em 26 abr. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 2012.054501-3, da Capital. Órgão julgador: Grupo de Câmaras de Direito Público. Relator: Desembargador Sergio Roberto Baasch Luz. Data do julgamento: 09/12/2015. Data da publicação: 15/12/2015. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp>> Acesso em: 26 abr. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, n. 57, p. 5-48, out./dez. 2006.

_____, Ingo Wolfgang. As aproximações e tensões existentes entre Direitos Humanos e Fundamentais. **Revista Consultor Jurídico**. 25 jan. 2015. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2015-jan-23/direitos-fundamentais-aproximacoes-tensoes-existentis-entre-direitos-humanos-fundamentais>>. Acesso em 02 mai. 2016

SICCA, Gerson dos Santos. O registro de atos pelos Tribunais de Contas e a decadência: algumas considerações sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, maio/jun. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96052>>. Acesso em 25 mar. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência Política e Teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STRECK, Lênio. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do Direito. 2. ed. rev. e ampl.. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TÁCITO, Caio. Revisão administrativa de atos julgados pelo Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 53, p. 216-223, jul./set. 1958

TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. **O Controle das Aposentadorias pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. O Controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: **Fórum Digital**, ano 1, n. 1, jan. 2015. Disponível em <<http://www.bidforum.com.br/PDllexibepdf.aspx?tipoConteudo=Normal&vw=S&pdiCnId=219044&idPublicacao=1191>> Acesso em 04 abr. 2016.

THEODORO JR., Humberto. A onda reformista do direito positivo e suas implicações com o princípio da segurança jurídica. **Revista de Processo**. v. 136. Jun. 2006. Disponível em: <<http://revistadoatribunais.com.br/maf/app/authentication/formLogin>>. p. 35. Acesso em 07 mai. 2016.