

**Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP**  
**Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em**  
**Direito Administrativo**

**LUÍS EDUARDO DA GRAÇA SOUTO**

**O ATO CONCESSIVO DE APOSENTADORIA  
VOLUNTÁRIA DE SERVIDOR PÚBLICO  
FEDERAL, O DEVIDO PROCESSO LEGAL E O  
PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA**

**BRASÍLIA**  
**2012**

**LUÍS EDUARDO DA GRAÇA SOUTO**

**O ATO CONCESSIVO DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA  
DE SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL, O DEVIDO PROCESSO  
LEGAL E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Orientador: Prof. Marco Aurélio de Barcelos Silva

**BRASÍLIA**

**2012**

**LUÍS EDUARDO DA GRAÇA SOUTO**

**O ATO CONCESSIVO DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA  
DE SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL, O DEVIDO PROCESSO  
LEGAL E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_, com menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

Aos meus pais, Ernani e Eliane;

À minha irmã, Carol;

À minha noiva, Bianca;

À minha avó materna, Jandyra;

À memória do meu avô materno, Antonio Hugo, e à dos meus avós paternos, Paulo Emílio e Enir.

Dedico

Ao Professor Marco Aurélio de Barcelos Silva, por sua profícua orientação;

Ao meu pai, Ernani Magalhães Souto, por acompanhar o desenvolvimento desta monografia;

À minha noiva, Bianca dos Anjos Bezerra, pelo auxílio na pesquisa, no levantamento de materiais necessários para o desenvolvimento deste estudo e por seu incentivo.

À minha mãe, Eliane Chaves da Graça, por colaborar na revisão do texto final; e

À minha irmã e sócia, Ana Carolina Graça Souto, por também colaborar na consecução desta monografia, em todas as suas fases.

Agradeço

## RESUMO

Esta monografia tem por escopo reunir os argumentos doutrinários e jurisprudenciais acerca da natureza jurídica do ato concessivo da aposentadoria voluntária e a possibilidade jurídica de sua invalidação, à vista do disposto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, da observância do devido processo legal e do princípio constitucional da segurança jurídica.

**Palavras-chave:** aposentadoria voluntária – natureza jurídica – ato administrativo – ato complexo – ato composto – registro – fiscalização – processo administrativo – devido processo legal – segurança jurídica – boa-fé – confiança – decadência – prescrição

## **ABSTRACT**

*The goal of this work is the analyses of doctrine and jurisprudential arguments towards the nature of the act of voluntary retirement and the legal possibility of further invalidation in confront with the provisions of article 54 of the Law No. 9.784/99, the limits of due process of law and the constitutional principle of legal certainty.*

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>1 ATO ADMINISTRATIVO DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA</b>	<b>11</b>
<b>1.1 CONCEITO DE ATO ADMINISTRATIVO</b>	<b>12</b>
1.1.1 ATO DA ADMINISTRAÇÃO	13
1.1.2 ATO ADMINISTRATIVO	14
<b>1.2 ATO CONCESSIVO DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA</b>	<b>16</b>
1.2.1 REGISTRO: ART. 71, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA	19
<b>1.3 CLASSIFICAÇÃO DA APOSENTADORIA QUANTO À COMPOSIÇÃO DA VONTADE</b>	<b>20</b>
1.3.1 NOVAS TENDÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS	23
<b>2 DEVIDO PROCESSO LEGAL</b>	<b>27</b>
2.1 DEVIDO PROCESSO LEGAL: CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA	28
2.2 DEVIDO PROCESSO LEGAL NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	33
2.3 SÚMULA VINCULANTE Nº 3 E SUA RESSALVA	37
<b>3 SEGURANÇA JURÍDICA</b>	<b>43</b>
3.1 PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA	44
3.2 ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99	51
3.2.1 PRAZO DECADENCIAL OU PRESCRICIONAL	53
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>62</b>



## INTRODUÇÃO

Na carência de regramento especial sobre a matéria, a apreciação do requerimento de aposentadoria voluntária de servidor público federal se submete, naturalmente, aos ditames do processo administrativo, assim os da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Uma vez apreciadas as circunstâncias pessoais do requerente, preenchidos os requisitos legais para a aposentação, segundo avaliação da autoridade administrativa competente, será editado o ato concessivo, dele decorrendo, de imediato, efeitos concretos tanto para a Administração quanto para o Administrado.

No entanto, por força do comando do inciso III do art. 71 da Constituição da República, que remete à competência institucional do Tribunal de Contas da União, o perfazimento do referido ato, em definitivo, depende da ulterior apreciação e registro perante o Órgão de Contas, não havendo, na legislação, prazo determinado para a conclusão desse procedimento revisional ou ressalva de sua plena validade, inclusive no tocante a seus imediatos efeitos, até que, enfim, registrado.

Sob tais premissas, considerando a possibilidade de não aceitação da legalidade do ato pelo Órgão fiscalizador e suas consequências no mundo jurídico, dá-se a oportunidade de promover detida análise da natureza jurídica do ato concessivo em causa e sua especial sujeição ao controle e registro junto ao Tribunal de Contas da União, para avaliar, segundo a ordem legal vigente, a questão decadencial no tocante à sua eventual invalidação.

Tal avaliação, que constitui o objeto central desta monografia, levará em consideração a jurisprudência dominante nas cortes superiores brasileiras – no sentido de o Tribunal de Contas não estar adstrito a qualquer prazo para manifestação conclusiva e registro, por tratar-se, no caso, de ato complexo e,

además, tratar-se, no âmbito da Corte de Contas, de procedimento não sujeito ao contraditório e à ampla defesa do interessado, como expresso na parte final da Súmula Vinculante nº 3.

Nessa análise, levar-se-á em consideração, também, aproximações doutrinárias, notadamente no que concerne à conceituação do ato administrativo, sua classificação quanto à composição da vontade produtora do ato, bem assim o lapso do tempo como elemento de fixação do ato, com base no princípio da confiança.

Buscar-se-á confrontar recentes precedentes jurisprudenciais, já em vias de mitigar a possibilidade de duração indeterminada do controle do Tribunal de Contas da União, para, com isso, permitir a formulação de entendimento segundo o qual, de certa maneira, também o controle da legalidade e o consequente registro do ato administrativo estariam sujeitos às normas do devido processo legal, especialmente quando ultrapassado o prazo do art. 54 da Lei nº 9.784/99.

Nesse passo, serão avaliados os contornos dessas últimas decisões judiciais, como meio de alcançar a compreensão do real alcance de suas ressalvas, tanto no que concerne à sua adequação à referida Súmula Vinculante quanto à especial proteção constitucional da segurança jurídica, calcada, repita-se, no princípio da confiança.

A propósito, registra-se que a escolha do tema decorreu não apenas de mera curiosidade momentânea, mas do estímulo provocado a partir do conhecimento acerca do aprofundamento das discussões sobre a matéria, no âmbito dos Tribunais Superiores, com a clara tendência de rever a rigidez dos precedentes passados sobre a não participação do interessado na eventual invalidação do ato de sua aposentadoria voluntária, confrontando-se, agora, aspectos dessa prática com os danos que acarreta para a prevalência da boa-fé do Administrado.

Nesse diapasão, frisa-se, a monografia concentrar-se-á na abordagem de aspectos conceituais de Direito Administrativo e Constitucional.

As fontes de pesquisa são vastas. Artigos doutrinários e precedentes jurisprudenciais já proliferam, consideravelmente, sobretudo em função da

relevância do tema, em face da noção de justiça – noção de justiça que se opõe ao fato de o ato formal de aposentadoria se manter em suspenso, por mais de cinco anos inclusive, por inércia do respectivo Órgão “revisor”.

Assim fixados os limites do estudo, é possível formular, desde logo, a seguinte indagação (problema): uma vez transcorridos mais de cinco anos da aposentação, seria válido compelir o servidor a retornar aos quadros da Administração ante a constatação de algum vício na decisão administrativa, vício para o qual o servidor não contribuirá?

Em síntese, anota-se que, para o desenvolvimento da monografia, privilegiar-se-á a pesquisa dogmática (ou instrumental), baseada no tripé doutrina, jurisprudência e legislação, e o da pesquisa epistemológica, dado que o tema enfocado possui natureza teórica marcante.

No tocante ao método, serão adotados os procedimentos da pesquisa histórica; quanto à fonte, pautar-se-á na pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

## **1 ATO ADMINISTRATIVO DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA**

Diferente da aposentadoria compulsória, que tem contornos próprios, eis que independe da vontade do servidor, a voluntária pressupõe a vontade deste, uma vez satisfeitas as condições constitucionais e legais.

Significa dizer que a aposentadoria voluntária é direito limitado e sua concessão depende do que vier a ser detidamente apurado em regular processo administrativo, conduzido ante a Autoridade administrativa competente, competência fixada de acordo com o âmbito administrativo a que se vincula o servidor.

Sob essa premissa, tem-se outra: a de que o processo administrativo em causa não se confunde com o ato administrativo concessivo.

Além desta, outra premissa há de ser considerada. A de que, nos termos constitucionais, à vista do disposto no inciso III do art. 71 da Constituição da República, o ato administrativo, no âmbito federal, somente se perfaz após o controle de sua legalidade pelo Tribunal de Contas da União.

Isso remete à possibilidade de eventual revisão da aposentadoria voluntária de servidor público federal, não obstante o decurso do tempo de sua concessão.

Tal possibilidade, por sua vez, remete a considerações de importância para o Direito e para a noção de Justiça, do que decorre a necessidade de se avaliar, de um lado, a natureza jurídica do ato concessivo de aposentadoria, e, em outro momento, a submissão do procedimento revisional aos ditames do devido processo legal, uma vez tratar-se de garantia constitucional disciplinada por lei.

Segundo precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o ato concessivo de aposentadoria seria ato administrativo complexo, logo, sujeito à revisão administrativa, unilateral, esta a depender

exclusivamente da manifestação conclusiva do Tribunal de Contas da União sobre sua legalidade.

No entanto, trata-se de entendimento que se mostra ainda carente de ponderação, na medida em que decisões recentes já indicam classificação diversa e apontam, sobretudo, para a tendência no sentido de fixar marco temporal para o eventual desfazimento do ato concessivo pela autoridade competente, assegurado ao interessado as garantias do devido processo legal – o que, ao se observar o prazo decadencial fixado em lei, implica, em casos concretos, mitigar, sob prisma diverso do até recentemente fixado, a decisão que afasta o interessado do processo de revisão.

## 1.1 Conceito de ato administrativo

Preliminarmente, tem-se que conceituar é delimitar o objeto de pensamento em poucas e breves palavras capazes de identificá-lo.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, em matéria de Direito o proveito dessa “síntese”, denominada conceito jurídico, reside em que estratifica um ponto de referibilidade de normas de efeitos de direitos<sup>1</sup>.

É dele a ressalva:

se a lei não demarca previamente o plexo de normas assim isoladas debaixo de um termo unitário, os doutrinadores o fazem; mas é evidente que, em tal caso, ao selecionarem dentro da totalidade das situações normatizadas pelo direito positivo, por um dado conjunto, procedem segundo critérios próprios, por isso mesmo variáveis de autor para autor.<sup>2</sup>

Isso, por si só, justifica, de um lado, a pluralidade de noções doutrinárias acerca de um mesmo tema, e, de outro, também a mutabilidade de posições jurisprudenciais, no tempo – o que interessa sobremaneira para este estudo.

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 361.

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 362.

De qualquer sorte, evidencia-se que, a despeito das variantes possíveis, e tal como igualmente destaca aquele doutrinador, na prática do Direito, “os dissídios doutrinários ocorrentes travar-se-ão dentro de uma área limitada porque há alguns pontos de referência que circunscrevem de algum modo o campo aonde vão se ferir as controvérsias”<sup>3</sup>.

No ponto, e no que diz respeito ao conceito de ato administrativo, vale, primeiramente, abordar a diferenciação entre o que se entende por ato administrativo e ato da Administração, para, então, colacionar a visão conceitual de diversos autores e, isto feito, fixar, para os fins desta monografia, a noção de ato concessivo de aposentadoria voluntária.

### 1.1.1 Ato da Administração

Ato administrativo não se confunde com ato da Administração. Assim o afirma, para exemplificar, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>4</sup>, nisso se reportando a Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (Princípios Gerais de Direito Administrativo, v. I, p. 412).

Isso, porque há práticas administrativas relevantes que não se circunscrevem, exclusivamente, à Administração Pública, assim genericamente considerada a estrutura do Poder Executivo.

Não, igualmente, porque, algumas práticas administrativas, qualquer que seja o Poder da qual emanam (Executivo, Legislativo ou Judiciário)<sup>5</sup>, não se caracterizam como atos administrativos<sup>6</sup>, a exemplo daquelas nas quais ela, a Administração, se apresenta como parte em negócios regidos pelo direito privado (locação de imóveis de particulares); as realizadas por seus agentes na execução de serviços públicos (aulas em estabelecimentos públicos de ensino, práticas ambulatoriais e cirúrgicas em postos de saúde e hospitais públicos), estes mais bem entendidos como atos materiais ou fatos administrativos; e, também, os

---

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 362

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 366/368.

<sup>5</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 175.

<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 84.

denominados atos políticos, entre eles os correlacionados à competência constitucional dos agentes políticos, tal como a da iniciativa de leis.

Ou seja, a expressão ato da Administração tem sentido mais amplo do que a expressão ato administrativo, que, em linhas gerais, abrange apenas determinada categoria de ato praticado no exercício da função administrativa.<sup>7</sup>

### 1.1.2 Ato administrativo

Ato administrativo, ademais de fato jurídico<sup>8</sup>, é espécie de ato jurídico<sup>9</sup>.

Trata-se de uma formulação apta a produzir efeitos concretos, oponíveis tanto para a Administração quanto para o Administrado.

Nesse sentido, poder-se-ia afirmar, em princípio, como o faz Celso Antônio Bandeira de Mello:

O que particulariza o ato administrativo e justifica que se formule um conceito que o isole entre os demais atos jurídicos, é a circunstância de que ele tem peculiaridades (a) no que concerne às condições de sua válida produção e (b) no que atina à eficácia que lhe é própria.<sup>10</sup>

Carlos Bastide Horbach, por sua vez, anota que:

as autoridades administrativas desincumbem-se das atividades que lhe são próprias por meio de edição de atos administrativos, submetidos ao direito público, que as fazem beneficiárias de prerrogativas exorbitantes do direito comum típicas desse regime jurídico, bem como do privilégio de jurisdição resultante da separação entre ordens judiciárias e administrativas.<sup>11</sup>

Nesse diapasão, ato administrativo se prende à noção de autotutela nele contido, segundo a orientação doutrinária originada do pensamento do alemão Otto

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 175.

<sup>8</sup> “Fato jurídico significa o fato capaz de produzir efeitos na ordem jurídica, de modo que dele se origine e se extingam direitos (*ex facto oritur ius*)”. Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 83.; “Se o fato não produz qualquer efeito jurídico no Direito Administrativo, ele é chamado fato da administração”. Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 175.

<sup>9</sup> Ensinam diversos doutrinadores, reportando-se ao Direito Civil, que a distinção entre ato e fato reside no sentido de que o primeiro é imputável ao homem e o segundo decorre de acontecimentos naturais, que independem, ou dependem indiretamente, do homem. Nesse sentido: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 175.

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 355.

<sup>11</sup> HORBACH, Carlos Bastide. *Teoria das nulidades do ato administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 32.

Mayer<sup>12</sup>, a partir da formulação do ato administrativo como ato decisório, isto é, da concepção do ato administrativo como ato de autoridade competente em face de um súdito, melhor dizendo, de um administrado, num caso individualizado e concreto.

Vale dizer: ato administrativo seria uma formulação decisória pautada nas limitações da ação estatal, no exercício da função pública, segundo a ordem jurídica estabelecida, ou seja, notadamente em se tratando de Estado de Direito, segundo o dever-ser (que na concepção de Hans Kelsen<sup>13</sup> é a maneira como o homem se “deve” conduzir – nisso incluída a permissão para agir ou a competência para agir) imposto ou facultado ao Administrador.

Nesse passo, importante o registro de que há atos administrativos produzidos por agentes que não integram a estrutura da Administração Pública<sup>14</sup>, como, por exemplo, atos praticados por concessionários e permissionários de serviços públicos, quando regidos pelo direito público.

Feita a digressão, tem-se que, para se usar da veste de ato administrativo, imprescindível que seja ele praticado por quem disponha de poder legal<sup>15</sup>.

Portanto, e nos dizeres de Carlos Bastide Horbach, “a autoridade que se impõe ao administrado na conformação jurídica de uma situação individual e concreta seria o que caracteriza o ato administrativo”<sup>16</sup> – com o que, reportando-se a Otto Mayer, conclui-se no sentido de que: “O ato administrativo é um ato de autoridade que emana da administração e que determina ao súdito o que para ele é de direito em um caso concreto”<sup>17</sup>.

Nesse sentido, há coincidência com o pensamento de Diogo Freitas do Amaral, para quem:

---

<sup>12</sup> MAYER, Otto. *Derecho administrativo alemán*. Buenos Aires: Depalma, 1982. t.1. p. 126.

<sup>13</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. Tradução de: João Baptista Machado, 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p.5.

<sup>14</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 84.

<sup>15</sup> GASPARI, Diógenes. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 61.

<sup>16</sup> HORBACH, Carlos Bastide. *Teoria das nulidades do ato administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 33.

<sup>17</sup> MAYER, Otto. *Derecho administrativo alemán*. Buenos Aires: Depalma, 1982. t.1. p. 126.



o ato administrativo é um ato jurídico unilateral praticado no exercício do poder administrativo, por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei, e que traduz uma decisão tendente a produzir efeitos jurídicos sobre uma situação individual e concreta.<sup>18</sup>

Do mesmo modo, há coincidência com a formulação de outro alemão, Hatmurt Maurer, da qual se extrai poder o ato administrativo ser definido como o ato unilateral de direito administrativo que regula um caso específico, emanado de uma autoridade e dirigido a terceiros, caracterizado, em última análise, por seus elementos essenciais, quais sejam, sua atinência à regulação prévia, sua emanção do poder público, sua vinculação a um caso concreto e seus efeitos como ato de autoridade para fins externos.<sup>19</sup>

É o que igualmente conclui Odete Medauar, ao sintetizar o ato administrativo como:

um dos modos de expressão das decisões tomadas por órgãos ou entidades da Administração Pública, que produz efeitos jurídicos, em especial no sentido de reconhecer, modificar, extinguir direitos ou impor restrições e obrigações, com observância da legalidade.<sup>20</sup>

Com essas considerações, e, repita-se, no que interessa especificamente ao desenvolvimento temático desta monografia, sobressai que ato administrativo é o ato de autoridade competente, fundado na lei, logo, a ela vinculado, dotado de objetividade absoluta, como sói ser especificamente na hipótese da concessão de aposentadoria de servidor público federal, a pedido, fundado em preceito constitucional – caso, aliás, precisamente abordado por Celso Antônio Bandeira de Mello, para, sobretudo nessa hipótese, afastar qualquer espécie de subjetivismo por parte do Administrador.<sup>21</sup>

## 1.2 Ato concessivo de aposentadoria voluntária

Em tema de aposentadoria voluntária de servidor público federal, a autoridade administrativa competente para o ato não dispõe de margem de liberdade

---

<sup>18</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 2001. v.2, p. 210.

<sup>19</sup> *Apud* HORBACH, Carlos Bastide. *Teoria das nulidades do ato administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 37.

<sup>20</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7. ed. São Paulo: RT, 2003. p. 148.

<sup>21</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 358.

alguma para interferir com qualquer espécie de subjetivismo<sup>22</sup> quando instado a decidir a legítima pretensão do servidor.

Trata-se, pois, *en passant*, de ato vinculado.<sup>23</sup>

A propósito, cumpre observar que atos vinculados são aqueles que a Administração pratica sob a égide de disposição legal que predetermina antecipadamente e de modo completo alguma prática administrativa, perante situação descrita em termos de objetividade absoluta.

Tem-se, em suma, que, atentando-se para as considerações subjacentes acerca da necessária distinção entre fato jurídico-administrativo e ato administrativo, poder-se-ia aventar que a iniciativa do servidor, ao requerer a aposentadoria<sup>24</sup> voluntária<sup>25</sup>, se caracterizaria como fato jurídico-administrativo, enquanto a decisão nesse requerimento se caracteriza como ato administrativo, qual seja, um enunciado proferido por autoridade administrativa competente, necessariamente vinculado à norma de aposentação preexistente, com consequências jurídicas diversas, tanto para o próprio servidor quanto para a Administração.

Explica-se. No que concerne ao servidor, a *primo oculi*, a extinção de suas obrigações e deveres funcionais. Para a Administração, desde logo, a

---

<sup>22</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 412.

<sup>23</sup> “Vinculados são os atos administrativos praticados conforme o único comportamento que a lei prescreve à Administração Pública. A lei prescreve, em princípio, se, quando e como deve a Administração Pública agir ou decidir. A vontade da lei só estará satisfeita com esse comportamento, já que não permite à Administração Pública qualquer outro. Esses atos decorrem do exercício de uma atribuição vinculada ou, como prefere boa parte dos autores, do desempenho do poder vinculado, em cuja prática a Administração Pública não tem qualquer margem de liberdade. (...) Assim, vinculação ou atribuição vinculada é a atuação da Administração Pública em que a lei não lhe permite qualquer margem de liberdade para decidir ou agir diante de uma situação concreta”. Cf. GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 94/95.

<sup>24</sup> “Aposentadoria é o direito à inatividade remunerada que a Constituição Federal, nos termos do § 1º do art. 40, consoante a redação que lhe atribuiu a EC n. 41, de 2003, garante aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações”. Cf. GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 196.

<sup>25</sup> “Que ocorre a pedido”. Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 522.

vacância<sup>26</sup> do respectivo cargo público, que, por sua vez, também implica fato jurídico relevante para o serviço público.<sup>27</sup>

Em síntese, portanto, o ato concessivo de aposentadoria se inclui entre os atos administrativos<sup>28</sup> e, como tal, estará sujeito, em tese, ao regramento legal para sua presumida legitimidade, perfazimento e eventual revisão, mediante anulação<sup>29</sup> <sup>30</sup> ou revogação<sup>31</sup>, nos limites legais.

A assertiva baseia-se, no ponto, notadamente, nas sutis ponderações de Celso Antonio Bandeira de Mello, ao expor a distinção que faz entre fato e ato administrativo. Diz ele:

(a) atos administrativos podem ser anulados e revogados, dentro do limite do Direito; fatos administrativos não são nem anuláveis, nem revogáveis; (b) atos administrativos gozam de presunção de legitimidade; fatos administrativos não; (c) o tema da vontade interessa nos atos administrativos denominados (ainda que a terminologia não seja boa) discricionários, isto é, naqueles em cuja prática a Administração desfruta de certa margem de liberdade; nos fatos administrativos nem se poderia propô-lo.<sup>32</sup>

Por conseguinte, sob a conceituação antes fixada de ato administrativo, este haverá de ser compreendido como ato de autoridade, que emana da Administração e que determina ao súdito (administrado) o que é para ele direito em um caso concreto.

---

<sup>26</sup> “Ato administrativo pelo qual o servidor é destituído do cargo, emprego ou função”. Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 563.; “Situação de cargo público sem titular”. Cf. CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito administrativo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 539.; “Ocorrida a destituição do servidor do cargo que ocupava, este resta vago, instaura-se uma situação de vacância”. Cf. GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 274.

<sup>27</sup> BRASIL, Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990: Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 30 set. 2011. “Art. 33. A vacância do cargo público decorrerá de: (...) VII - aposentadoria;”

<sup>28</sup> “Atos funcionais são típicos atos administrativos”. Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 125.

<sup>29</sup> Também chamado de invalidação. Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 425.

<sup>30</sup> “Desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade. (...) Produz efeitos retroativos à data em que foi emitido (efeito *ex tunc*, ou seja, a partir de então).” Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 219.

<sup>31</sup> “É o ato administrativo discricionário pelo qual a Administração extingue um ato válido, por razões de oportunidade e conveniência. Como a revogação atinge um ato que foi editado em conformidade com a lei, ela não retroage; os efeitos se produzem a partir da própria revogação; são efeitos *ex nunc* (a partir de agora).” Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 231.

<sup>32</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 359.

Assim, sem sombra de dúvida, há de ser compreendido o ato concessivo de aposentadoria voluntária de servidor público, praticado, na forma da lei, por autoridade competente.

### 1.2.1 Registro: art. 71, inciso III, da Constituição da República

Os atos de aposentadoria, ainda que praticados por autoridade competente na forma da lei, estão sujeitos, por força constitucional, a um controle administrativo especial – circunstância que conduz a outras considerações acerca de sua conceituação e, também, sobre seus efeitos no tempo.

De fato, o inciso III do artigo 71 da Constituição da República dispõe que compete ao Tribunal de Contas da União:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, 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;<sup>33</sup>

Tal “apreciação, para fins de registro”, consiste na verificação, sem caráter jurisdicional, da legalidade ou, num sentido mais amplo, da validade dos atos administrativos benéficos àqueles que são investidos em funções públicas, inativados ou pensionados pela Administração Pública.<sup>34</sup>

Ora, diante da ressalva constitucional acerca da imprescindível apreciação da validade do ato concessivo de aposentadoria, para fins de registro, por parte do Tribunal de Contas, esse procedimento essencial, por assim dizer, ao aperfeiçoamento do ato administrativo, conduz, de fato, a outra questão jurídica relevante, qual seja, a natureza jurídica desse ato administrativo em particular,

---

<sup>33</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

<sup>34</sup> MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 135.

segundo a classificação quanto à sua composição, se ato simples, composto ou complexo<sup>35</sup>.

### 1.3 Classificação da aposentadoria quanto à composição da vontade

No ordenamento brasileiro, não fosse a ressalva extraída do inciso III do art. 71 da Constituição da República<sup>36</sup>, poder-se-ia afirmar tratar-se a concessão de aposentadoria voluntária de servidor público de ato administrativo simples, já que necessariamente praticado por autoridade administrativa competente, enunciado vinculado ao regramento jurídico preexistente, qualquer que seja o Poder ao qual se encontrava vinculado o servidor.

No entanto, no caso de aposentação de servidor público federal, ao se estabelecer o controle da legalidade do ato por parte do Tribunal de Contas da União, sobrevem o questionamento: Trata-se de ato administrativo simples, complexo ou composto?

O questionamento diz respeito, pois, à classificação<sup>37</sup> dos atos administrativos quanto à composição<sup>38</sup> da vontade produtora do ato.

Diante da ressalva constitucional, certo é que o Supremo Tribunal Federal<sup>39</sup> há muito entende que o ato de aposentadoria seria ato complexo, aperfeiçoando-se, tão-só, com o registro perante o Tribunal de Contas da União.

---

<sup>35</sup> Divisão tricotômica.

<sup>36</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

<sup>37</sup> Toda classificação sofre imensa variação em virtude da diversidade de critérios adotados para firmá-la. Nesse sentido: CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito administrativo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 110.; “Toda classificação em ciência é feita sob o critério da utilidade: as classificações são formuladas para servirem a algum fim. Elas não existem por si, isto é, não derivam da ‘natureza da coisa’”. Cf. SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 144.

<sup>38</sup> Também entendido como “formação da vontade” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 207.) ou “critério da intervenção da vontade administrativa” (CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito administrativo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 112).

<sup>39</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal: MS nº 8.886/ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cândido Motta, DJ de 09/04/1964; RE nº 69.060/AM, 2ª Turma, Rel. Min. Adauto Cardoso, DJ de 05/03/1970; MS nº 19861/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Thompson Flores, DJ de 16/06/1971; MS nº 19873/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Amaral Santos, DJ de 05/11/1971; RE nº 195.861/ES, 2ª Turma, Rel. Min.

Tal entendimento vem sendo repetido pelo Superior Tribunal de Justiça<sup>40</sup>, mas, com a devida vênia, não condiz com a classificação dos atos administrativos.

Para corroborar essa afirmativa, impõe-se observar o que segue.

A clássica lição, seguida pela maioria dos autores<sup>41</sup>, é de Hely Lopes Meirelles, para quem ato simples é “o que resulta da manifestação de vontade de um único órgão, unipessoal ou colegiado”<sup>42</sup>.

Ato complexo<sup>43</sup> é “o que se forma pela conjugação de vontade de mais de um órgão administrativo”, sendo que seu elemento essencial é “o concurso de vontades de órgãos diferentes para a formação de um ato único”, razão pela qual “só se aperfeiçoa com a integração da vontade final da Administração, e a partir deste momento é que se torna atacável por via administrativa ou judicial”.<sup>44</sup>

---

Marco Aurélio, DJ de 17/10/1997; MS nº 24.754/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 18/02/2005; MS nº 25.050/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 07/04/2005; MS nº 25.072/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 27/04/2007; MS nº 25.409/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 18/05/2007; RE nº 285.495/SE, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 02/10/2007; MS nº 25.552/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 30/05/2008; MS nº 27.185/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 12/03/2010; MS nº 25.697/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 05/03/2010; MS nº 28.107/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 07/12/2011; MS nº 28.229/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 30/11/2011; e MS nº 28.929/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 16/11/2011.

<sup>40</sup> *Ad exemplum*, recentes decisões: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça: REsp nº 1.284.491/SC, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 09/12/2011; REsp nº 1.244.336/SC, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 02/12/2011; AgRg no REsp nº 1.025.944/CE, 6ª Turma, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 17/10/2011; RMS nº 32.558/DF, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 21/09/2011; e REsp nº 1.217.513/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 01/09/2011.

<sup>41</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 80; JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 209; SEABRA FAGUNDES, Miguel. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 38-40; TELLES, Antônio A. Queiroz. *Introdução ao Direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 59.

<sup>42</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed., atual. Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 171.

<sup>43</sup> Alguns autores denominam “ato administrativo complexo” como “ato administrativo conjunto”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 107.

<sup>44</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed., atual. Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 172.

Já o ato administrativo composto é o que “resulta da vontade única de um órgão, mas depende da verificação por parte de outro, para se tornar exequível”<sup>45</sup>.

O ato composto distingue-se do ato complexo porque este só se forma com a conjugação de vontade de órgãos diversos, ao passo que aquele é formado pela vontade única de um órgão, sendo apenas ratificado por outra autoridade.

Para José dos Santos Carvalho Filho, os atos compostos não se compõem de vontades autônomas, embora múltiplas. Há uma única vontade de conteúdo próprio, porém, o ato principal (aposentadoria, por exemplo) depende de confirmação, ou seja, da verificação de legitimidade do conteúdo do ato próprio (análise pelo Tribunal de Contas).<sup>46</sup>

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ato composto:

é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a do outro, que edita o ato principal. Enquanto no ato complexo fundem-se vontades para praticar um ato só, no ato composto, praticam-se dois atos, um principal e outro acessório; este último pode ser o pressuposto ou complementar daquele.<sup>47</sup>

Tem-se, pois, que, se ato administrativo complexo é aquele para cuja formação ou existência apresentam-se necessárias várias vontades conjugadas, os atos administrativos ainda que dependentes de registro pelos Tribunais de Contas não podem ser considerados atos administrativos complexos.

Isso, porque todos os elementos de aperfeiçoamento de tais atos administrativos já são implementados quando da prática pela própria Administração Pública da concessão da aposentadoria, que produz efeitos desde sua expedição e publicação, tornando-o existente<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed., atual. Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 172.

<sup>46</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 112.

<sup>47</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 222.

<sup>48</sup> “Para que algo valha é preciso que exista. Não tem sentido falar-se de validade ou de invalidade a respeito do que não existe. A questão da existência é questão prévia. Somente depois de se afirmar que existe é possível pensar-se em validade ou invalidade. Nem tudo que existe é suscetível de a seu respeito discutir-se se vale, ou se não vale. Não se há de afirmar nem de negar que o nascimento, a morte, ou a avulsão, ou o pagamento valha. Não tem sentido. Tão-pouco, a respeito do que não existe: se não houve ato jurídico, nada há que possa ser válido ou inválido. Os

Sob esse prisma, o registro da aposentadoria pelo Tribunal de Contas seria não mais que outro ato administrativo, conseqüente do primeiro, isto é, um outro enunciado administrativo, para afirmar somente a legalidade daquele, não uma segunda manifestação de vontade no que diz respeito à pretensão do servidor ao pleitear o reconhecimento do seu direito à aposentadoria voluntária, na forma da lei.<sup>49</sup>

Ou seja, na medida em que a concessão da aposentadoria independe da “vontade” do Tribunal de Contas da União, a este órgão incumbindo tão-só a apreciação da legalidade do ato administrativo concessivo, para fins de controle externo dos atos administrativos correlacionados a pessoal da Administração, mais bem se admitiria tratar-se, no caso, de ato composto, jamais complexo.

Sob essa consideração, extraída do próprio texto constitucional, o qual reporta ao controle externo dos atos administrativos em questão, não à competência primária ou originária para, em conjunto com outro, ditar o ato em si, não há como afastar a conceituação ora proposta – a de ato composto que, na origem, advém da vontade única de um órgão, a pedido do interessado, mas que, ao depender de registro junto ao Órgão de controle externo, depende da ulterior manifestação acerca de sua legalidade, por parte desse órgão.

### 1.3.1 Novas tendências jurisprudenciais

Nesse sentido, inclusive, estão algumas decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça<sup>50</sup> – o que demonstra que a matéria vem sendo rediscutida e que o assunto que parecia consolidado está sendo revisitado para melhor adequação quanto à sua classificação.

A ver:

---

conceitos de validade ou de invalidade só se referem a atos jurídicos, isto é, atos humanos que entraram (plano da existência) no mundo jurídico e se tornaram, assim, atos jurídicos” PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito privado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970. t. IV, p. 7.

<sup>49</sup> TÁCITO, Cáo. Revisão administrativa dos atos julgados pelos tribunais de contas. *RDA* 53. p. 216/222.

<sup>50</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça: AgRg no REsp nº 1.212.038/PE, 1ª Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 10/06/2011; e AgRg no REsp nº 1.233.820/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 14/04/2011.



ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO DISTRITAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL PRELIMINAR. REVISÃO. APOSENTADORIA. INÍCIO DO PRAZO CONCESSÃO. ART. 54 DA LEI N. 9.784/99. DECADÊNCIA CONFIGURADA.

1. Admite-se o recebimento de embargos declaratórios opostos à decisão monocrática do relator como agravo interno, em atenção aos princípios da economia processual e da fungibilidade recursal. Precedente: EDcl no Ag 1.242.016/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 8.10.2010.

2. 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.**

3. Deve ser aplicado o prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/99, que se funda na importância da segurança jurídica no domínio do Direito Público, aos processos de contas que tenham por objeto o exame da legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as hipóteses em que comprovada a má-fé do destinatário do ato administrativo.

4. Precedentes: AgRg no REsp 1.168.805/RS, Rel. Min. Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 7.6.2010; REsp 1.032.428/RS, Rel. Min. Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 19.10.2009; AgRg no Ag 1.006.331/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, DJe 4.8.2008; REsp 1.047.524/SC, Rel. Min. Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 3.8.2009; e REsp 1.098.490/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, DJe 27.4.2009.

Agravo regimental improvido.<sup>51</sup> [negritou-se]

\*\*\*

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO. IRREGULARIDADE APURADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REVISÃO DO ATO. PRAZO DECADENCIAL. ART. 54 DA LEI N. 9.784/99. TERMO INICIAL.

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.

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 dos 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.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça: EDcl no REsp nº 1.187.203/DF, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 29/11/2010.

Ou seja, vem do Superior Tribunal de Justiça expressa oposição aos precedentes originários do Supremo Tribunal Federal, para conceituar o ato concessivo de aposentadoria como ato composto, com base na ulterior atividade fiscalizadora do Tribunal de Contas.

Os arestos acima transcritos são explicativos o suficiente, para demonstrar que, para os fins conceituais, importa considerar que a Autoridade competente decide o pedido de aposentadoria, decisão que se caracteriza como ato administrativo, enquanto o Tribunal de Contas da União, manejando competência diversa, exerce o controle da legalidade do ato em questão.

*Ipsa facto*, já se admite que o controle exercido pelo Tribunal de Contas, na forma constitucionalmente prevista, diz respeito, unicamente, à legalidade do ato administrativo concessivo da aposentadoria, em concreto, ou seja, tem feição inequívoca de uma espécie, por assim dizer, de revisão necessária, com efeito devolutivo, para confirmar, em sede administrativa, a legalidade do ato praticado em primeira instância pela Administração.

Na hipótese, vale ainda notar, o cumprimento de eventual enunciado revisor do ato concessivo não é praticado pelo próprio Colegiado de Contas, mas o será pela autoridade ou órgão administrativo do qual emanou o ato sob revisão necessária.

Dito isso, a eventual revisão do ato concessivo de aposentadoria estará sujeita, necessariamente, ao devido processo legal – não se admitindo, na hipótese, à vista do ordenamento constitucional, a mera jurisdição administrativa unilateral e voluntária.

Em sendo assim, assume relevância a questão calcada na parte final da Súmula Vinculante nº 3, segundo a qual:

nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão

---

<sup>52</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça: REsp nº 1.047.524/SC, 5ª Turma, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 03/08/2009.

Ora, se o procedimento revisional junto ao Tribunal de Contas dispensa o contraditório e a ampla defesa por parte do interessado, em caso do exercício dessa garantia constitucional resultar em desconsideração da avaliação do Órgão de controle externo, como proceder?

É o que será analisado adiante.

## 2 DEVIDO PROCESSO LEGAL

A Carta da República de 1988 estabelece, no art. 37, que 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”<sup>53</sup>.

É certo que não só estes princípios expressos balizam as atividades da Administração, com vistas à concretização e à garantia de direitos fundamentais. Há outros encartados de forma expressa<sup>54</sup> ou implícita no texto constitucional.<sup>55</sup>

Neste capítulo, será dado enfoque especial aos contornos do princípio do devido processo legal no âmbito da Administração Pública, suas características e aplicabilidade nos processos perante o Tribunal de Contas da União, para infirmar, ou não, sua aplicação aos atos administrativos de aposentadoria voluntária.

Ao final, será dado enfoque à Súmula Vinculante nº 3, expondo sua abrangência e, especificamente, sua ressalva, para demonstrar a ampla aplicação do devido processo legal.

Sob esse prisma, pode-se assegurar, desde logo, que se sobrepõe a garantia do art. 5º, incisos LIV<sup>56</sup> e LV<sup>57</sup>, da Constituição da República<sup>58</sup>, que reza a submissão de todos os atos ao devido processo legal, com as garantias do contraditório e da ampla defesa.

---

<sup>53</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

<sup>54</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 16.

<sup>55</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 7.

<sup>56</sup> “LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”

<sup>57</sup> “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;”

<sup>58</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

## 2.1 Devido processo legal: contraditório e ampla defesa

A Administração Pública, num Estado democrático de Direito<sup>59</sup>, desenvolve suas atividades necessariamente atreladas ao princípio da legalidade.<sup>60</sup> Ao particular se permite fazer tudo aquilo que não é proibido pela norma jurídica. Aos entes públicos, porém, segundo tal princípio, somente é permitido fazer o que a lei autoriza ou determina.

A necessária sujeição do administrador ao comando normativo decorre da indisponibilidade dos interesses públicos pelo Estado, que não goza de ilimitada liberdade para conduzir os interesses públicos, eis que promove a tutela de direitos que não lhe pertencem, dado que são próprios da coletividade.<sup>61</sup>

Por isso, repousam em nosso ordenamento jurídico, com voz ativa, regras próprias e de contornos bem definidos, que regulamentam os processos administrativos destinados à apuração de fatos que envolvam o controle externo da Administração Pública, exercido, dentre outros organismos estatais, no âmbito federal, pelo Tribunal de Contas da União<sup>62</sup>.

Dentre o conjunto de disposições normativas que disciplinam a atividade processual-administrativa do Estado e de suas entidades, emergem, com singular relevo, as garantias constitucionais que condicionam o devido processo legal: o contraditório e a ampla defesa.

José dos Santos Carvalho Filho ressalva que:

o princípio do devido processo legal (*due process of law*) é daqueles mais relevantes quando se trata de examinar os efeitos da relação jurídica entre Estado e os administrados. Trata-se de postulado inerente ao Estado de Direito, que, como sabemos, foi a situação política em que o Estado reconheceu que, se de um lado podia criar

---

<sup>59</sup> O Estado em que o sistema de garantias da pessoa humana está implementado de forma efetiva poderá ser denominado Estado de Direito. Cf. BOBBIO, Norberto. *A era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 41.

<sup>60</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 121.

<sup>61</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 97.

<sup>62</sup> No dizer de Alexandre de Moraes, o Tribunal de Contas “é órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização”. Cf. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 19. ed. Atlas: São Paulo, 2006. p. 397.

direito, de outro tinha o dever de submeter-se a ele. A lei, portanto, é o limite de atuação de toda a sociedade e do próprio Estado.<sup>63</sup>

O contraditório, caro às garantias fundamentais dos cidadãos, traduz-se na imposição que recai sobre as autoridades processantes, seja na esfera judicial ou administrativa<sup>64</sup>, de assegurar, a todo e qualquer acusado, possa ele contra-argumentar as “acusações” que lhe são dirigidas e influenciar<sup>65</sup> na decisão.

É o contraditório, portanto, a essência da própria defesa dos interesses da parte, o revestimento que dá forma à exteriorização das suas alegações.

Segundo Celso Ribeiro Bastos, a garantia do contraditório significa que:

a todo ato produzido caberá igual direito da outra parte de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que lhe convenha, ou ainda de fornecer interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor.<sup>66</sup>

A ampla defesa, por sua vez, consiste na garantia que, por todos os meios lícitos de prova, o interessado possa demonstrar a legitimidade e a veracidade de suas alegações.

Nesse sentido, também a doutrina de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins:

Por ampla defesa deve-se entender o asseguramento que é feito ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade.<sup>67</sup>

Fruto de ampla proteção doutrinária, legal e jurisprudencial, os princípios do contraditório e da ampla defesa foram assim encartados na Constituição Federal de 1988, art. 5º, inciso LV: “aos litigantes, **em processo judicial ou administrativo,**

---

<sup>63</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 782.

<sup>64</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 154.

<sup>65</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 258/259.

<sup>66</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil*. 2 v. São Paulo: Saraiva, 1989. p.267.

<sup>67</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil*. 2 v. São Paulo: Saraiva, 1989. p.266.

e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”<sup>68</sup>. [negritou-se]

Em sede administrativa, dando concreção a tais garantias, a Lei nº 9.784/99 dispõe:

Art. 3º. O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:  
(...).

II – ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer das decisões proferidas;

III – **formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;**<sup>69</sup> [negritou-se]

Não basta, em prol da garantia do direito à ampla defesa, que simplesmente se materialize a oportunidade de seu exercício quando já formado um juízo de convencimento contrário a seus interesses.

É o que leciona Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari. A ver:

Além disso, no curso do processo é preciso assegurar o acesso aos autos, a possibilidade de apresentar razões e documentos, de produzir provas testemunhais ou periciais, se necessárias, e, ao final, de conhecer os fundamentos e a motivação da decisão proferida. Fica ressaltada, entretanto, a possibilidade de recusar a produção de provas inúteis, desnecessárias ou puramente protelatórias.

Convém insistir em que a garantia constitucional do direito à ampla defesa exige que seja dado ao acusado – ou a qualquer pessoa contra a qual se faça uma irrogação, na qual se estabeleça uma apreciação desfavorável (ainda que implícita), ou que esteja sujeita a alguma espécie de sanção ou restrição de direitos – a possibilidade de apresentação de defesa prévia à decisão administrativa. Sempre que o patrimônio jurídico e moral de alguém puder ser afetado por uma decisão administrativa deve a ele ser proporcionada a possibilidade de exercer a ampla defesa, que só tem sentido em sua plenitude se for produzida previamente à decisão, para que possa ser conhecida e efetivamente considerada pela autoridade competente para decidir. O direito de defesa não se confunde com o direito de recorrer (...).<sup>70</sup>

<sup>68</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

<sup>69</sup> BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

<sup>70</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 70/71.

O contraditório, tal como já mencionado acima, é a garantia de que o acusado (no caso de processo administrativo, o interessado) seja ouvido antes de uma decisão a ele desfavorável – o que não importa em apenas permitir que tenha conhecimento de eventual afetação de seu patrimônio jurídico e moral, mas em oferecer-lhe todos os meios admissíveis para fazer valer a verdade dos fatos.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

o princípio do contraditório, que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo: quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-se-lhe oportunidade de resposta. Ele supõe o conhecimento dos atos processuais pelo acusado e o seu direito de resposta ou de reação.

Exige-se:

1. notificação dos atos processuais à parte interessada;
2. possibilidade de exame das provas constantes do processo;
3. direito de assistir à inquirição de testemunhas;
4. direito de apresentar defesa escrita.<sup>71</sup>

Possibilitar a ampla defesa é dar à parte a oportunidade de reagir contra o que se opõe, mediante a utilização de todos os meios de prova em direito admitidos.

Sobre a matéria, também pertinente a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

No Estado de Direito não é possível abrir mão do princípio do contraditório e da ampla defesa. Cuida-se de verdadeira garantia fundamental que não poderia ser esquecida pela Constituição, e esta realmente deixou registrado com clareza no art. 5º, LX, para incidir tanto nos processos administrativos quanto nos judiciais.<sup>72</sup>

Consagrando a doutrina, é de se destacar, também, decisão do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, que serve de paradigma para diversas outras decisões sobre o assunto:

RESTRIÇÃO DE DIREITOS E GARANTIA DO “*DUE PROCESS OF LAW*”.

- O Estado, em tema de punições disciplinares ou de restrição a direitos, qualquer que seja o destinatário de tais medidas, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida estatal - que importe em punição disciplinar ou em limitação de direitos - exige, **ainda que se cuide de**

<sup>71</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 586.

<sup>72</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 56.



**procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do princípio do devido processo legal.**

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade desse princípio, **nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos.** Precedentes. Doutrina.” (RTJ 183/371-372, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Isso significa, pois, que assiste, ao interessado, mesmo em procedimentos de índole administrativa, como direta emanção da própria garantia constitucional do “*due process of law*” (**independentemente, portanto, de haver, ou não, previsão normativa nos estatutos que regem a atuação dos órgãos do Estado**), a prerrogativa indisponível do contraditório e da plenitude de defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (inclusive o direito à prova), consoante prescreve a Constituição da República, em seu art. 5º, incisos LIV e LV. Vale referir, neste ponto, importante decisão emanada do Plenário do Supremo Tribunal Federal que bem exprime essa concepção da garantia constitucional do “*due process of law*”: “(...) 3. Direito de defesa ampliado com a Constituição de 1988. Âmbito de proteção que contempla todos os processos, judiciais ou administrativos, e não se resume a um simples direito de manifestação no processo. 4. Direito constitucional comparado. Pretensão à tutela jurídica que envolve não só o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador. 5. Os princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurados pela Constituição, aplicam-se a todos os procedimentos administrativos. 6. O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica. (...) 10. Mandado de Segurança deferido para determinar observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º, LV).” (RTJ 191/922, Rel. p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES - grifei).

(...)

Assim, as garantias do contraditório e da ampla defesa desdobram-se hoje em três planos: a) no plano jurisdicional, em que elas passam a ser expressamente reconhecidas, diretamente como tais, para o processo penal e para o não-penal; b) no plano das acusações em geral, em que a garantia explicitamente abrange as pessoas objeto de acusação; c) no processo administrativo sempre que haja litigantes. (...) É esta a grande inovação da Constituição de 1988. (...).

Assim, **a Constituição não mais limita o contraditório e a ampla defesa aos processos administrativos (punitivos) em que haja acusados, mas estende as garantias a todos os processos administrativos, não-punitivos e punitivos, ainda que neles não haja acusados, mas simplesmente litigantes. Litigantes existem sempre que, num procedimento qualquer, surja um conflito de interesses.** Não é preciso que o conflito seja qualificado pela pretensão resistida, pois neste caso surgirão a lide e o processo jurisdicional. **Basta que os partícipes do processo administrativo se antepõem face a face, numa posição contraposta.** Litígio

equivale a controvérsia, a contenda, e não a lide. Pode haver litigantes – e os há – sem acusação alguma, em qualquer lide.<sup>73</sup>  
[negritou-se]

Exercer tardiamente o contraditório e a ampla defesa significa infirmar as garantias constitucionais.

Sob esse enfoque, não basta que os direitos inerentes à defesa administrativa sejam exercidos quando todos os elementos e relatórios constantes do processo já contrariem, de antemão, os interesses do administrado em face de atos tidos como impróprios, pois, nesse caso, o contraditório não se prestará à formação do juízo de valor, mas, isso sim, terá a difícil tarefa de desconstituir um entendimento que já foi solidificado à sua revelia.

A ampla defesa, em hipóteses tais, seria mera formalidade a ser utilizada como simples instrumento de chancela das convicções que já permeavam o processo administrativo antes mesmo de sua formulação.

Pois é justamente esse tipo de postura que a ordem jurídica visa a repelir quando consagra o contraditório e a ampla defesa como garantias constitucionais e fundamentais.

## **2.2 Devido processo legal no âmbito do Tribunal de Contas da União**

Os processos desenvolvidos no âmbito do Tribunal de Contas da União<sup>74</sup> contêm características próprias, seja sob a forma de inspeção, auditoria, representação ou tomada de contas.

Essas características singulares são essenciais para aparelhar a Corte de Contas com mecanismos que permitam o exercício regular de sua relevante função na fiscalização dos atos e recursos manuseados pela Administração Pública

---

<sup>73</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo nº 457. Brasília, 26 de fevereiro a 2 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo457.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2008.

<sup>74</sup> Órgão administrativo independente e autônomo. Cf. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência. *Fórum*, 2 ed., 2005, p. 113

brasileira, em conformidade com as competências constitucionais que lhe são atribuídas.<sup>75</sup>

É certo que a Corte de Contas possui regramento processual próprio, estampado tanto em seu Regimento Interno<sup>76</sup> quanto em sua Lei Orgânica<sup>77</sup>.

Contudo, não se pode negar a evidência de que os processos desenvolvidos no âmbito do Tribunal de Contas da União constituem feitos de ordem administrativa, em relação aos quais, portanto, os princípios do contraditório e da ampla defesa se aplicam sem receio ou hesitação.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal decidiu, nos termos do voto do Ministro Sepúlveda Pertence:

II. Tribunal de Contas: processo de representação fundado em invalidade de contrato administrativo: incidência das garantias do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa, que impõem assegurar aos interessados, a começar do particular contratante, a ciência de sua instauração e as intervenções cabíveis.

Decisão pelo TCU de um processo de representação, do que resultou injunção à autarquia para anular licitação e o contrato já celebrado e em começo de execução com a licitante vencedora, sem que a essa sequer se desse ciência de sua instauração: nulidade.

Os mais elementares corolários da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa são a ciência dada ao interessado da instauração do processo e a oportunidade de se manifestar e produzir ou requerer a produção de provas; de outro lado, se se impõe a garantia do devido processo legal aos procedimentos administrativos comuns, a *fortiori*, é irrecusável que a ela há de submeter-se o desempenho de todas as funções de controle do Tribunal de Contas, de colorido quase - jurisdicional.

A incidência imediata das garantias constitucionais referidas dispensariam previsão legal expressa de audiência dos interessados; de qualquer modo, nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da aplicação subsidiária da lei geral de processo administrativo federal (L. 9.784/99), que assegura aos administrados, entre outros, o direito a “ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos (art. 3º, II), formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente”.

---

<sup>75</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 687.

<sup>76</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/legislacao\\_aplicavel](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/legislacao_aplicavel)>. Acesso em: 25 out. 2011.

<sup>77</sup> BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm)>. Acesso em: 25 out. 2011.

A oportunidade de defesa assegurada ao interessado há de ser prévia à decisão, não lhe suprindo a falta a admissibilidade de recurso, mormente quando o único admissível é o de reexame pelo mesmo plenário do TCU, de que emanou a decisão.<sup>78</sup>

Em seu voto, o Ministro Sepúlveda Pertence asseverou que ao Tribunal de Contas da União assiste a obrigação de assegurar o exercício dos princípios do contraditório e da ampla defesa, notadamente quando o resultado alcançar direitos ou patrimônio de terceiros:

Em síntese, tem-se, pois, a decisão pelo TCU de um processo de representação, do que resultou injunção à autarquia para anular licitação e o contrato já celebrado e em começo de execução com a licitante vencedora, sem que a essa sequer se desse ciência de sua instauração.

O vício daí decorrente se me afigura radical.

**A Constituição, no art. 5º, LV, processualizou a atuação administrativa, sempre que se cuide de decidir conflito atual ou potencial de interesses, de modo a assegurar ‘aos litigantes (...) o contraditório e a ampla defesa’.**

Os mais elementares corolários da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa são a ciência dada ao interessado da instauração do processo e a oportunidade de manifestar e produzir ou requerer a produção de provas do seu interesse.

É ilação tão óbvia que seria ocioso aditar-lhe achegas doutrinárias.

De outro lado, se se impõe a garantia do devido processo legal aos procedimentos administrativos comuns, a *fortiori*, é irrecusável que a ela há de submeter-se o desempenho de todas as funções de controle do Tribunal de Contas, de colorido quase jurisdicional.<sup>79</sup>

[negritou-se]

E, mais adiante, ao consagrar a soberania da norma constitucional sobre regramentos que lhe são inferiores na pirâmide normativa, destaca:

De todo irrelevante a circunstância – a que se apegam as informações – de não haver previsão expressa da audiência dos interessados na Lei Orgânica do TCU, salvo nos processos de tomada ou prestação de contas, dada a incidência direta, na hipótese, das garantias constitucionais do devido processo.

De qualquer modo, se se pretende insistir no mau vezo das autoridades brasileiras de inversão da pirâmide normativa do ordenamento, de modo a acreditar menos na Constituição do que na lei ordinária, nem aí teria salvação o processo: **nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da União da aplicação subsidiária da lei geral do processo administrativo federal, a L. 9784/99**, já em vigor ao tempo dos fatos.

Nela, explicitamente, se prescreve a legitimação, como “interessados no processo administrativo”, de todos “aqueles que, sem terem

<sup>78</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 23.550/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de: 31/10/2001

<sup>79</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 23.550/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de: 31/10/2001

iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada” (art. 9º, II).

E aos administrados assegura a lei – como, de resto, já o garantiria diretamente a Constituição entre outros, o direito a “ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos” (art. 3º, II), formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente.

Raia pelo óbvio, de qualquer sorte, que – cuidando-se do controle de legalidade de contratos administrativos – as garantias do *due process of law* e do contraditório e ampla defesa reclamam a audiência das partes, não apenas dos servidores públicos responsáveis por sua celebração – na espécie ouvidos –, mas também do particular contratante, cuja situação jurídica poderia vir a ser desconstituída, como foi, em virtude de decisão do Tribunal de Contas.<sup>80</sup> [negritou-se]

Em reforço aos dispositivos legais colacionados ao corpo da decisão mencionada, o art. 38 da Lei nº 9.784/99 determina: “O interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo”<sup>81</sup>.

Se não bastasse isso, e para afirmar de uma vez por todas a submissão da Administração Pública ao devido processo legal, é de se destacar que o contraditório e a ampla defesa já foram reconhecidos como de Direito em processos em trâmite perante o Tribunal de Contas da União, na forma da Súmula Vinculante nº 3<sup>82</sup>, publicada em 6 de junho de 2007.

---

<sup>80</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 23.550/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de: 31/10/2001

<sup>81</sup> BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

<sup>82</sup> “Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”.

## 2.3 Súmula vinculante nº 3 e sua ressalva

Desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 45<sup>83</sup>, de 8 de dezembro de 2004, com eficácia plena a partir de 31 de dezembro de 2004, data de sua publicação no Diário Oficial da União, o Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 103-A, *caput*, da Constituição da República, poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública Direta e Indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei<sup>84</sup>.

Consoante o texto constitucional, a aprovação de uma súmula vinculante<sup>85</sup> tem por objetivo estabelecer, por parte do órgão guardião da Constituição, a interpretação autêntica e definitiva sobre a validade e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais tenha ocorrido controvérsia entre órgãos judiciários, ou entre estes e a Administração Pública, ou seja, imprimir segurança jurídica e inibir a tardança na solução dessas controvérsias – melhor dizendo, na solução de questões envolvendo idênticas matérias.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 45*, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2011.

<sup>84</sup> BRASIL. Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11417.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11417.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2011.

<sup>85</sup> “A súmula vinculante é mais do que a jurisprudência e menos do que a lei; situa-se a meio-caminho entre uma e outra. Com a jurisprudência guarda similitude pelo fato de provir do Judiciário e de estar sempre relacionada a casos concretos que lhe dão origem. Assemelha-se à lei pelos traços da obrigatoriedade e da destinação geral, a tantos quantos subordinados ao ordenamento jurídico pátrio. É um *tertium genus*, portanto” Cf. MUSCARI, Marco Antonio Botto. *Súmula vinculante*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 53.

<sup>86</sup> PRUDENTE, Antônio de Souza. Súmula vinculante: e a tutela do controle difuso de constitucionalidade. *Revista Consulex*, Brasília: Fevereiro, v. 9, n. 195, 2005. p. 37.

Respeitado os requisitos legais e constitucionais<sup>87</sup>, foi editada a Súmula Vinculante nº 3, nos seguintes termos:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, **excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.**<sup>88</sup>  
[negritou-se]

Tal verbete representa, de um lado, posicionamento reiterado da Suprema Corte Constitucional, no sentido de que a Administração Pública e, em especial, o Tribunal de Contas da União, devem respeitar o devido processo legal quando sua decisão puder “resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado”.

De outro lado, no entanto, ressaltou que a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão, estará excluída dessa observância. A ver:

O Tribunal de Contas da União, ao julgar a legalidade da concessão de aposentadoria, exercita o controle externo a que respeita o art. 71 da Constituição, a ele não sendo imprescindível o contraditório. Precedentes (**MS 24.784**, Relator o Ministro Carlos Velloso, *DJ* de 19-5-2004; **MS 24.728**, Relator o Ministro Gilmar Mendes, *DJ* de 9-9-2005; **MS 24.754**, Rel. Min. Marco Aurélio, *DJ* de 18-2-2005 e **RE 163.301**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 28-11-1997).” (**MS 25.072**, Rel. p/ o ac. Min. Eros Grau, julgamento em 7-2-2007, Plenário, *DJ* de 27-4-2007.) No mesmo sentido: **MS 26.737-ED**, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 25-6-2008, Plenário, *DJE* de 13-3-2009.<sup>89</sup> [negrito no original]

A justificativa de tal ressalva é o entendimento – já exposto e criticado no 1º capítulo – de que o ato a ser proferido pelo Tribunal de Contas da União seria um ato complexo, em que o órgão se limita a aperfeiçoar o ato da aposentadoria, reforma e concessão de pensão, tendo em mente que, em fase anterior, já teria sido garantido o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

<sup>87</sup> Pressupostos cumulativos: legitimidade, quórum, matéria constitucional, decisões reiteradas, atualidade da controvérsia, grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos judiciais sobre questão idêntica.

<sup>88</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 3*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>>. Acesso em: 10 ago.2011.

<sup>89</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. Análise do art. 71 e incisos da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

Em outras palavras, é a explicação de André Luis Carvalho:

O STF manifestou-se pela necessidade de observância do contraditório e da ampla defesa apenas nos processos em que se aprecia a revisão de ato de admissão ou de aposentadoria, reforma e pensão já registrados anteriormente. Deixou claro, nos precedentes citados, que tais princípios são dispensáveis nas concessões iniciais, pois, nelas, o registro configura manifestação destinada a aperfeiçoar ato complexo ainda não completamente formado.<sup>90</sup>

Contudo, até mesmo a jurisprudência da Suprema Corte tem mitigado aquela ressalva, ao proferir entendimento segundo o qual, embora o enunciado da Súmula Vinculante nº 3 dispense a observância da ampla defesa nos casos de revisão de pedido inicial de reforma, pensão ou de aposentadoria, tal garantia torna-se necessária quando transcorrido, *in albis*, o prazo de cinco anos do ato de concessão da aposentadoria sem a sua devida confirmação, em respeito ao princípio da segurança jurídica<sup>91</sup>.

Nesse sentido, os seguintes arestos:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APRECIÇÃO DA LEGALIDADE DO ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA APENAS SE PASSADO MAIS DE CINCO ANOS. SEGURANÇA CONCEDIDA.

I – Caso o Tribunal de Contas da União aprecie a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão **após mais de cinco anos, há a necessidade de assegurar aos interessados as garantias do contraditório e da ampla defesa.** II – Segurança concedida para que seja reaberto o processo administrativo com a observância do *due process of law*.<sup>92</sup> [negritou-se]

\*\*\*

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ILEGITIMIDADE DO COORDENADOR-GERAL DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. NEGATIVA DE REGISTRO A PENSÃO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.

1. O Coordenador-Geral de Recursos Humanos do Ministério dos Transportes é parte ilegítima para figurar no pólo passivo da ação

<sup>90</sup> CARVALHO, André Luís. Súmula Vinculante nº 3 do STF: considerações e alcance. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1443, 14 jun. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/10014>>. Acesso em: 03 dez. 2011.

<sup>91</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 25

<sup>92</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 26053, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 23.02.2011.



mandamental, dado que é mero executor da decisão emanada do Tribunal de Contas da União. 2. A inércia da Corte de Contas, por mais de cinco anos, a contar da pensão, consolidou afirmativamente a expectativa de pensionista 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. 3. 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 intersubjetiva 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). 4. **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 pensão, 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). 5. Segurança concedida.<sup>93</sup> [negritou-se]

É do setor de jurisprudência e pesquisa do Supremo Tribunal Federal – que disponibiliza o serviço “A Constituição e o Supremo” –, o seguinte esclarecimento:

Nos termos dos precedentes firmados pelo Plenário desta Corte, não se opera a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999 no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo TCU – que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF). A recente jurisprudência consolidada do STF passou a se manifestar no sentido de exigir que o TCU assegure a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle externo de legalidade exercido pela Corte de Contas, para registro de aposentadorias e pensões, ultrapassar o prazo de cinco anos, sob pena de ofensa ao princípio da confiança – face subjetiva do princípio da segurança jurídica. Precedentes. Nesses casos, conforme o entendimento fixado no presente julgado, o prazo de cinco anos deve ser contado a partir da data de chegada

<sup>93</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 25403, Tribunal, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 10/02/2011.

ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem para julgamento da legalidade do ato concessivo de aposentadoria ou pensão e posterior registro pela Corte de Contas.” (MS 24.781, Rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 2-3-2011, Plenário, *DJE* de 9-6-2011.) **No mesmo sentido:** MS 26.053-ED-segundos, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 14-4-2011, Plenário, *DJE* de 23-5-2011; MS 25.697, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 17-2-2010, Plenário, *DJE* de 12-3-2010; **Vide:** MS 26.560, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 17-12-2007, Plenário, *DJE* de 22-2-2008.<sup>94</sup> [negrito no original]

Essa nova tendência jurisprudencial, no sentido de fixar marco temporal para o eventual desfazimento do ato concessivo pela autoridade competente, assegurado ao interessado as garantias do devido processo legal, com referência ao prazo decadencial fixado em lei, implica, em casos concretos, ressaltar a própria ressalva da Súmula Vinculante.

O tema está em voga, com discussões doutrinárias e jurisprudenciais, tendo sido, inclusive, reconhecida sua repercussão geral<sup>95</sup> no RE 636553, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, ainda pendente de julgamento de mérito.

Não bastasse isso, poder-se-ia aprofundar o questionamento suscitado perante a Corte, eis que, se a decisão que vier a ser proferida pelo Tribunal de Contas concluir pela eventual ilegalidade do ato concessivo de aposentadoria, este haverá de ser desfeito pela autoridade que o praticou, limitando-se o Tribunal, nos limites de atribuições institucionais, a negar-lhe registro.

Nessas condições, e por se tratar de atividade meramente “fiscalizadora”, e de controle externo, parece compreensível a parte final da Súmula Vinculante nº 3.

Porém, ao se proceder à revisão do ato, com vistas à sua anulação, não se poderá descuidar da garantia constitucional, observando-se a legislação de regência, no caso, a Lei nº 9.784/99 – o que, na hipótese de inércia do Tribunal de Contas da União por mais de cinco anos, suscita a questão sobre a observância da janela temporal expressa no art. 54 da aludida Lei.

---

<sup>94</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. Análise do art. 71 e incisos da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

<sup>95</sup> Tema 445.

Essa é a questão a ser analisada a seguir, tendo em vista que, da aplicação do preceito legal, poderá resultar a inaplicabilidade da decisão da Corte de Contas quanto a eventual anulação de ato concessivo de aposentadoria.

### 3 SEGURANÇA JURÍDICA

As teorias jurídicas modernas tem procurado realçar o conflito entre o princípio da legalidade e da estabilidade das relações jurídicas. Se, de um lado, não se pode relegar o postulado de observância dos atos e condutas aos parâmetros estabelecidos em lei, de outro é preciso evitar que situações jurídicas permaneçam por todo tempo em nível de instabilidade, o que provoca incertezas e receios entre os indivíduos.<sup>96</sup>

Um dos grandes dilemas do Direito é encontrar o equilíbrio e dirimir a tensão entre segurança, certeza e previsibilidade, com a necessária mudança, progresso e desenvolvimento.<sup>97</sup>

No direito comparado, especialmente no direito alemão<sup>98</sup>, os doutrinadores têm dedicado seus estudos à necessidade de estabilização de certas situações jurídicas, principalmente em virtude do transcurso do tempo e da boa-fé, e fazem distinção entre o princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança.<sup>99</sup>

A segurança jurídica é axioma que deve inspirar todo o mundo jurídico, e não especificamente este ou aquele ramo do direito ou da administração. Encontra-se a segurança jurídica toda vez que se observa a legalidade, a impessoalidade, a finalidade, a moralidade administrativa.<sup>100</sup>

O princípio da segurança jurídica ou da estabilidade das relações jurídicas impede a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas, mesmo que

---

<sup>96</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 25-26.

<sup>97</sup> PORTO, Éderson Garin. O princípio da proteção da confiança e a boa-fé objetiva no Direito público. *Revista da AJURIS*. n. 102, jun. 2006, p.127.

<sup>98</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O princípio da proteção da confiança do contribuinte. *Revista Fórum de Direito Tributário*. n. 6, Belo Horizonte, nov.-dez., 2003. p. 9.

<sup>99</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 26.

<sup>100</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 56.

tenha ocorrido alguma inconformidade com o texto legal durante a sua constituição.<sup>101</sup>

Sob esse prisma, para a Administração e para o administrado, a segurança jurídica da qual se cuida provém da observância do devido processo legal<sup>102</sup>, vale dizer, “no respeito às linhas traçadas pela lei reguladora”<sup>103</sup>.

### 3.1 Princípio da proteção à confiança

O princípio da segurança jurídica é utilizado constantemente quando analisado o princípio do Estado de Direito<sup>104</sup>, no sentido de que aquele decorre dedutivamente deste.<sup>105</sup>

O princípio da proteção substancial<sup>106</sup> da confiança foi construído pelo Tribunal Constitucional da Alemanha<sup>107</sup> e aproxima-se dos princípios da segurança jurídica<sup>108</sup> e da boa-fé<sup>109</sup>.

Nas palavras de Almiro Couto e Silva:

A proteção da confiança – esse novo braço do princípio da segurança jurídica, que o amplia e complementa, como entendem alguns, ou esse novo princípio jurídico, como preferem outros –, só começa a desenvolver-se, no direito público, na segunda metade do século XX. A noção, nascida no direito germânico e logo

<sup>101</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 73.

<sup>102</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. A proteção da confiança legítima e da boa-fé no Direito. *Revista Internacional de Direito Tributário*. v. 6, Belo Horizonte, jul.-dez., 2006. p. 282.

<sup>103</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 56.

<sup>104</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O princípio da proteção da confiança do contribuinte. *Revista Fórum de Direito Tributário*. n. 6, Belo Horizonte, nov.-dez., 2003. p. 10.

<sup>105</sup> SARLETE, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 91.

<sup>106</sup> MAFFINI, Rafael Da Cás, *Princípio da proteção substancial da confiança no Direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

<sup>107</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Princípio da proteção da confiança do contribuinte. *Revista Fórum de Direito Tributário*. n. 6, Belo Horizonte, Nov.-dez., 2003. p. 9/20. cita: HARTZ, Wilhelm. *Steuengericht und Verfassung*. In: THOMA, G.; NIEMANN, V, (Coord.). *die auslegung der steuergesetze in wissenschaft und praxis*. Köln: O. Schmidt, 1965. p. 111.

<sup>108</sup> “O princípio da segurança jurídica é constituído de duas formas. Em primeiro lugar, pela interpretação dedutiva do princípio maior do Estado de Direito” Cf. ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 295.

<sup>109</sup> ÁVILA, Humberto. Benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa do contribuinte. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 13, abr./maio 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 15 set. 2011.

consolidada, na Alemanha, como conatural ao Estado de Direito, propagou-se rapidamente no direito da comunidade europeia.<sup>110</sup>

Com efeito, a segurança jurídica, enquanto indutora de estabilidade, cria mecanismos para um mínimo de continuidade dos efeitos advindos das relações jurídicas, de tal sorte que justifica, conforma – e é conformada – por institutos tais como a coisa julgada, regras de preclusão, decadência, usucapião, direito adquirido, ato jurídico perfeito, e, ao que interessa, à proteção da confiança.<sup>111</sup>

Em outras palavras, o princípio da segurança jurídica decorre de uma confluência qualificada das noções de certeza, estabilidade, previsibilidade e confiança – daí porque afirmar-se ser o princípio da proteção da confiança consectário daquele.<sup>112</sup>

O sistema Constitucional Brasileiro não dispõe de norma escrita a tutelar expressamente a confiança, no entanto, sua proteção é permeada nas normas que visam garantir que a “fé depositada no Estado não será desconsiderada por alteração repentina em situações consolidadas no tempo”<sup>113</sup>.

Em relação à diferenciação entre segurança jurídica e proteção da confiança, Almiro do Couto e Silva<sup>114</sup> ensina que o princípio da segurança jurídica ramifica-se em dois principais sentidos, um objetivo e outro subjetivo.

No sentido objetivo, a segurança jurídica relaciona-se com a previsibilidade e a irretroatividade dos atos estatais, além dos institutos previstos no

---

<sup>110</sup> MAFFINI, Rafael Da Cás, *Princípio da proteção substancial da confiança no Direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 12.

<sup>111</sup> MAFFINI, Rafael Da Cás, *Princípio da proteção substancial da confiança no Direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 52.

<sup>112</sup> COUTO E SILVA, Almiro. O Princípio da segurança jurídica (Proteção à Confiança) no Direito público brasileiro e o Direito da administração pública de anular os seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da união (lei nº 9.784/99). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 237, jul./set 2004. p. 274.

<sup>113</sup> PORTO, Éderson Garin. O princípio da proteção da confiança e a boa-fé objetiva no Direito público. *Revista da AJURIS*. N. 102, jun. 2006, p.133.

<sup>114</sup> COUTO E SILVA, Almiro. O Princípio da segurança jurídica (Proteção à Confiança) no Direito público brasileiro e o Direito da administração pública de anular os seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da união (lei nº 9.784/99). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 237, jul./set 2004. p. 272-275.

art. 5º da Constituição da República<sup>115</sup> (ato jurídico perfeito, direito adquirido e coisa julgada)<sup>116</sup>, ou a “inafastabilidade da estabilização jurídica”<sup>117</sup>.

No sentido subjetivo<sup>118</sup>, a segurança jurídica se relaciona com a proteção da confiança<sup>119</sup> depositada pelos cidadãos em relação aos atos, procedimentos e condutas estatais<sup>120</sup>, “se sublinha o sentimento do indivíduo em relação a atos, inclusive e principalmente do Estado, dotados de presunção de legitimidade e com a aparência de legalidade”<sup>121</sup>.

Em nome da segurança jurídica, a proteção da confiança proporciona a tutela de pretensões ou direitos subjetivos, com vistas à preservação de atos, ou de seus efeitos, mesmo quando perpetrados de modo contrário ao Direito, ou, ainda, à imposição de comportamentos ao Poder Público.<sup>122</sup>

Essa feição da proteção da confiança está diretamente relacionada com a estabilização das relações jurídicas, como forma de preservação de atos administrativos, ainda que considerados viciados.<sup>123</sup>

---

<sup>115</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

<sup>116</sup> COUTO E SILVA, Almiro. O Princípio da segurança jurídica (Proteção à Confiança) no Direito público brasileiro e o Direito da administração pública de anular os seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da união (lei nº 9.784/99). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 237, jul./set., 2004. p. 272-275.

<sup>117</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 26.

<sup>118</sup> BRANCO, Gerson Luiz Carlos. A proteção das expectativas legítimas derivadas das situações de confiança: elementos formadores do princípio da confiança e seus efeitos. *Revista de Direito Privado*. n. 12, out.-dez., 2002, p. 177.

<sup>119</sup> A confiança não é, em Direito, um tema fácil. As dificuldades que ele coloca transcendem em muito a necessidade de delimitação do seu âmbito, já de si problemática. Não existe nenhuma definição legal de confiança a que possa socorrer-se e escasseiam referências normativas explícitas a propósito. O seu conceito apresenta-se fortemente indeterminado pela pluralidade ou vaguidade de empregos comuns que alberga, tornando-se difícil traçar com ele as fronteiras de uma investigação jurídica. FRADA, Manuel A. de Castro Portugal Carneiro da. *Teoria da confiança e responsabilidade civil*. Coimbra: Almedina, 2004. p.17.

<sup>120</sup> COUTO E SILVA, Almiro. O Princípio da segurança jurídica (Proteção à Confiança) no Direito público brasileiro e o Direito da administração pública de anular os seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da união (lei nº 9.784/99). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 237, jul./set 2004. p. 272-275.

<sup>121</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 26.

<sup>122</sup> MAFFINI, Rafael Da Cás, *Princípio da proteção substancial da confiança no Direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 53.

<sup>123</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 257.

Nesse viés, importa observar que, como manifestação da boa-fé<sup>124</sup>, o princípio da confiança tem como finalidade a obtenção de um estado de coisas que enseje estabilidade, previsibilidade dos atos administrativos, procedimentos ou simples comportamentos das atividades estatais, e suscita a ponderação entre a legalidade e a segurança jurídica.

Um instrumento dessa ponderação é a fixação de prazo para que a Administração Pública exerça seu poder potestativo de invalidar seus atos administrativos, que no Brasil é disciplinado, na esfera federal, e tal como mencionado anteriormente, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99.

Tal dispositivo concretiza a proteção da confiança e a segurança jurídica, na medida em que não permite a perpetuação da prerrogativa anulatória da Administração Pública e impõe a preservação de atos administrativos mesmo quando inválidos, se ultrapassado, da prática do ato ou da fruição de seus efeitos patrimoniais, o prazo decadencial de cinco anos.

Representa, pois, a manifestação do princípio da proteção da confiança, o qual, indubitavelmente, vem sofrendo indevidas resistências<sup>125</sup>.

Almiro do Couto e Silva ensina ainda:

A Administração Pública brasileira, na quase totalidade dos casos, aplica o princípio da legalidade, esquecendo-se completamente do princípio da segurança jurídica. A doutrina e a jurisprudência nacionais, com as ressalvas apontadas, têm sido muito tímidas na afirmação do princípio da segurança jurídica.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> ALVES, José Carlos Moreira. O novo código civil brasileiro: principais inovações na disciplina do negócio jurídico e suas bases romanísticas. Disponível em: <<http://www.dirittoestoria.it/5/Tradizione-Romana/Moreira-Alves-Codigo-civil-brasileiro-Negocio-juridico.htm>> Acesso em: 24 abr. 2011.

<sup>125</sup> Para Marin Riaño “*el principio de protección de la confianza legítima tiene un contenido realmente chocante para nuestra mentalidad jurídico-administrativa, formada en el respeto absoluto de la legalidad de la actuación administrativa, respeto que actúa como límite al juego de otros principios utilizados por nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa como el de la buena fé o el de los actos propios, ya que permite mantener los efectos de determinadas situaciones ilegales, mantenimiento que se justifica por la protección que merece el particular que confió legítimamente en la estabilidad de la situación jurídica creada por la Administración. En tales supuestos, la seguridad jurídica prima sobre el principio de legalidad de la actuación administrativa e impide a la Administración remover la situación favorable al Administrado por muy ilegal que sea*”. Cf. Apud BLANCO, Federico A. Castollo. *La protección de confianza en el Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 1998. p. 99.

<sup>126</sup> COUTO E SILVA, Almiro. Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de Direito contemporâneo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 84. out./dez. 1987. p. 62.



Em linhas gerais, o Estado deve respeitar a segurança dos direitos fundamentais, agindo segundo a moralidade e a equidade.

Quando a Administração Pública concede aposentadoria, impreterivelmente gera uma expectativa quanto ao seu comportamento segundo as regras previstas na legislação.

Aqueles funcionários que têm sua aposentaria concedida depositam sua confiança no Estado administrador, que deve atuar de forma responsável quanto às normas e observar o princípio da segurança jurídica como guia de comportamento.<sup>127</sup>

Isso quer dizer, em outros termos, que o comportamento da Administração Pública no decorrer da análise da aposentadoria deve se pautar pela boa-fé, tanto no sentido objetivo quanto no aspecto subjetivo de respeito à confiança nela depositada por todos os interessados.

Ora, é fato que, quando a Administração Pública pratica um determinado ato administrativo, o próprio Poder Público e, especialmente, os destinatários de tal ato jurídico são incentivados, em nome da presunção de veracidade, a depositar toda a confiança na validade da referida ação estatal.<sup>128</sup>

Nesse particular, o que se protege não é a aparência de legitimidade dos atos, mas a confiança gerada nas pessoas em virtude ou por força da presunção de legalidade e da aparência de legitimidade<sup>129</sup> que têm os atos do Poder Público, afigurando-se apropriado afirmar que a presunção de validade das condutas administrativas consiste na verdadeira “base da confiança”, apta a ensejar a sua proteção jurídica.<sup>130</sup>

Assim é que o significado da proteção da confiança pode ser sumarizado como sendo um conjunto de normas jurídicas que visa à manutenção e à

---

<sup>127</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. A proteção da confiança legítima e da boa-fé no Direito. *Revista Internacional de Direito Tributário*. v. 6, Belo Horizonte, jul.-dez., 2006. p. 293.

<sup>128</sup> MAFFINI, Rafael Da Cás, *Princípio da proteção substancial da confiança no Direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 143.

<sup>129</sup> PORTO, Éderson Garin. O princípio da proteção da confiança e a boa-fé objetiva no Direito público. *Revista da AJURIS*. N. 102, jun. 2006, p.135.

<sup>130</sup> MAFFINI, Rafael Da Cás, *Princípio da proteção substancial da confiança no Direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 144.

estabilização das relações emergentes da ação administrativa do Estado, em face de expectativas que, por razões especiais, apresentam-se legítimas e, assim, dignas de proteção.<sup>131</sup>

Desse modo, é possível considerar que a proteção da confiança tem funções que se multiplicam, servindo ora como fundamento do ordenamento jurídico, ora como instrumento informador de interpretação, de integração jurídica e/ou de estipulação de normas de conduta e de limitação a exercícios de poder.<sup>132</sup>

De fato, o princípio da proteção à confiança apresenta-se como uma dedução do Estado de Direito<sup>133</sup> e da segurança jurídica, sendo desta uma feição subjetiva.

Sobre o tema, destaca-se trecho da ementa do seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

REVISÃO JURISPRUDENCIAL E SEGURANÇA JURÍDICA: A INDICAÇÃO DE MARCO TEMPORAL DEFINIDOR DO MOMENTO INICIAL DE EFICÁCIA DA NOVA ORIENTAÇÃO PRETORIANA. - Os precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal desempenham múltiplas e relevantes funções no sistema jurídico, pois lhes cabe conferir previsibilidade às futuras decisões judiciais nas matérias por eles abrangidas, atribuir estabilidade às relações jurídicas constituídas sob a sua égide e em decorrência deles, **gerar certeza quanto à validade dos efeitos decorrentes de atos praticados de acordo com esses mesmos precedentes e preservar, assim, em respeito à ética do Direito, a confiança dos cidadãos nas ações do Estado.** - Os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, inclusive as de direito público, sempre que se registre alteração substancial de diretrizes hermenêuticas, impondo-se à observância de qualquer dos Poderes do Estado e, desse modo, permitindo preservar situações já consolidadas no passado e anteriores aos marcos temporais definidos pelo próprio Tribunal. Doutrina. Precedentes.<sup>134</sup> [negritou-se]

<sup>131</sup> MAFFINI, Rafael Da Cás, *Princípio da proteção substancial da confiança no Direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 32.

<sup>132</sup> MAFFINI, Rafael. *Princípio da proteção substancial da confiança no Direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 78.

<sup>133</sup> CAIMES, Sylvia. *Ou principe de protection de la confiance legitime en Droits allemand, communautaire et français*. Paris: Dalloz, 2001. p. 63.

<sup>134</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 26.603/DF. Tribunal Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. DJe de 18/12/2008.

No mesmo sentido, o Ministro Gilmar Mendes, em recente julgamento no Supremo Tribunal Federal, ao tratar do direito à nomeação de candidatos aprovados dentro do número de vagas, asseverou:

Nessa linha de raciocínio, que segue o caminho dessa nítida evolução da jurisprudência desta Corte, entendo que o dever de **boa-fé** da Administração Pública exige o respeito incondicional às regras do edital, inclusive quanto à previsão das vagas do concurso público. Isso igualmente decorre de um necessário e incondicional respeito à **segurança jurídica** como princípio do Estado de Direito. Tem-se, aqui, o princípio da segurança jurídica como **princípio de proteção à confiança**.

Como esta Corte tem afirmado em vários casos, o tema da segurança jurídica é pedra angular do **Estado de Direito** sob a forma de proteção à confiança. É o que destaca Karl Larenz, que tem na consecução da paz jurídica um elemento nuclear do Estado de Direito material e também vê o princípio da confiança como aspecto do princípio da segurança:

“O ordenamento jurídico protege a confiança suscitada pelo comportamento do outro e não tem mais remédio que protegê-la, porque poder confiar (...) é condição fundamental para uma pacífica vida coletiva e uma conduta de cooperação entre os homens e, portanto, da paz jurídica.” (Derecho Justo – Fundamentos de Ética Jurídica. Madri. Civitas, 1985, p. 91)

O autor tedesco prossegue afirmando que o princípio da confiança tem um componente de ética jurídica, que se expressa no princípio da boa fé. Diz:

“Dito princípio consagra que uma confiança despertada de um modo imputável deve ser mantida quando efetivamente se creu nela. A suscitação da confiança é imputável, quando o que a suscita sabia ou tinha que saber que o outro ia confiar. Nesta medida é idêntico ao princípio da confiança. (...) Segundo a opinião atual, [este princípio da boa-fé] se aplica nas relações jurídicas de direito público”. (Derecho Justo – Fundamentos de Ética Jurídica. Madri. Civitas, 1985, p. 95 e 96)<sup>135</sup> [negrito no original]

Vê-se, pois, que a noção de Estado de Direito é conformada pela conjugação da legalidade administrativa como um instrumento voltado à obtenção de segurança jurídica. Daí porque se afirmar que "*la seguridad jurídica no es solamente seguridad en legalidad, sino también, seguridad en el Derecho*"<sup>136</sup>.

Como resultado, pode-se dizer que o princípio da proteção da confiança, tendo em vista a boa-fé, e como corolário da segurança jurídica, impossibilita a

<sup>135</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 598.099/MS. Tribunal Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJe 03/10/2011; Voto transcrito no Informativo nº 636, p. 10/14

<sup>136</sup> LUENGO, Javier García. *El principio de protección de la confianza en el Derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 2002. p. 198.

extinção do ato tido como inválido, a destempo, se observada a Lei do Processo Administrativo, assegurando-se, além dos efeitos pretéritos, a existência *pro futuro*.

### 3.2 Art. 54 da lei nº 9.784/99

Como visto, um instrumento da segurança jurídica é a fixação de prazo para que a Administração Pública exerça seu poder potestativo de invalidar seus atos administrativos, conforme preceito do art. 54 da Lei nº 9.784/99:

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.<sup>137</sup>

A decadência impede a Administração Pública de rever seus próprios atos, após o quinquênio legal.

Portanto, além de a Administração estar adstrita à observância do princípio da legalidade, por força do art. 37 da Constituição da República<sup>138</sup>, a tardia ordem revisional de atos administrativos está sujeita à observância de outros princípios de nítido cunho constitucional, corolários do Estado Democrático de Direito<sup>139</sup>, para, no âmbito de sua atuação, dar vez, sobretudo, à segurança jurídica.

No ponto, e a despeito do decurso do tempo, não se diga que ato ilegal não convalesce em face de sua nulidade, ao argumento de que o “exercício do direito de anular” obsta a decadência do direito de revisão.<sup>140</sup>

Tal argumento já não prospera à luz da ordem constitucional vigente.

Embora ordinariamente se deva reconhecer o dever-poder de a Administração Pública invalidar suas próprias condutas quando nelas se constatar vícios insanáveis, não é possível admitir que a prerrogativa invalidatória seja

<sup>137</sup> BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

<sup>138</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

<sup>139</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. A proteção da confiança legítima e da boa-fé no Direito. *Revista Internacional de Direito Tributário*. v. 6, Belo Horizonte, jul.-dez., 2006. p. 282.

<sup>140</sup> FREITAS, Juarez. O prazo de anulação dos atos administrativos e o significado do art. 54 da lei nº 9.784/99. *Direito Administrativo Contabilidade e Administração Pública*. n. 4, abr., 2000. p. 40.

perpétua, isto é, que possa ocorrer de modo atemporal, sem qualquer restrição objetiva de tempo.<sup>141</sup>

Como observado, a restrição foi plenamente considerada pelo legislador ordinário, na forma do art. 54 da Lei nº 9.784/99, ao prever que a legitimidade da iniciativa de anular os atos administrativos decai em cinco anos.

Ou seja, se ultrapassado, da prática do ato ou da fruição de seus efeitos patrimoniais, o prazo decadencial de cinco anos, já não mais subsiste a prerrogativa anulatória da Administração Pública, impondo-se a preservação do ato administrativo, mesmo se eivado de algum vício não percebido no momento de sua edição.

Isto, porque a disciplina normativa versa, efetivamente, sobre a fixação de um prazo máximo – de natureza decadencial – para que a Administração exerça a prerrogativa de invalidação dos atos administrativos, prazo esse que, uma vez ultrapassado, a prejudica.<sup>142</sup>

Segundo a melhor doutrina, acadêmica e jurisprudencial, o ato viciado, uma vez maturado em razão do tempo, haverá de ser mantido, estabilizando-se os seus efeitos, em qualquer hipótese, para prevenir gravosas consequências de sua atemporal anulação, tanto no que diz respeito à Administração Pública quanto ao administrado.

Em sede jurisprudencial, destaca-se a conclusiva manifestação dos Ministros Cesar Peluso e Celso de Mello, Presidente e decano do Supremo Tribunal Federal, quando, além de reafirmarem a exigência do contraditório e da ampla defesa, na hipótese de revisão da aposentadoria, uma vez ultrapassado o prazo quinquenal, igualmente afirmaram, desde logo, a impossibilidade dessa revisão por força da norma do art. 54 da Lei nº 9.784/99, já que, de outro modo, ao se desfazer

---

<sup>141</sup> MAFFINI, Rafael. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 134.

<sup>142</sup> MAFFINI, Rafael. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 135.

uma situação jurídico-subjetiva estabilizada por prazo razoável e presumida a validade do ato, aviltados, então, os princípios da segurança jurídica e da boa-fé.<sup>143</sup>

Na estabilização, o ato administrativo permanece como foi praticado, eis que, embora ostentando algum vício conhecido tempos depois, os efeitos por ele produzidos são válidos, imunes a qualquer tentativa de desconstituí-los.

Isso se dá porque, sobre esses efeitos, incidem normas jurídicas que os preservam (preservam os efeitos fático-jurídicos produzidos pelo ato viciado, não o ato em si, que é considerado como veículo introdutor desses efeitos no mundo jurídico).<sup>144</sup>

Sobre a matéria, destaca-se o estudo de Jacintho Arruda Câmara, a seguir transcrito, citando Weida Zancaner:

A professora Weida Zancaner traz precisa explicação de como se processa o fenômeno da estabilização (a autora nomeia tais situações de “barreiras ao dever de invalidar”) e de quais são seus fundamentos: “Com efeito, atos inválidos geram consequências jurídicas, pois se não gerassem não haveria qualquer razão para nos preocuparmos com eles. Com base em tais atos certas situações terão sido instauradas e na dinâmica da realidade podem converter-se em situações merecedoras de proteção, seja porque encontrarão em seu apoio alguma regra específica, seja porque estarão abrigadas por algum princípio de Direito. Estes fatos posteriores à constituição da relação inválida, aliadas ao tempo, pode transformar o contexto em que esta se originou, de modo a que fique vedado à Administração Pública o exercício do dever de invalidar, pois fazê-lo causaria ainda maiores agravos ao Direito, por afrontar à segurança jurídica e à boa-fé.”<sup>145</sup>

### 3.2.1 Prazo decadencial ou prescricional

Tanto a prescrição como a decadência (ou caducidade) são institutos oriundos do efeito do tempo nas relações jurídicas e decorrentes da falta de atuação do titular do direito.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 25.116/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 09/02/2011.

<sup>144</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. A preservação dos efeitos dos atos administrativos viciados. *Revista Diálogo Jurídico*, nº 14, junho/agosto de 2002, Salvador, Bahia. p. 9.

<sup>145</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. A preservação dos efeitos dos atos administrativos viciados. *Revista Diálogo Jurídico*, nº 14, junho/agosto de 2002, Salvador, Bahia. p. 9/10.

<sup>146</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 256.

Enquanto a prescrição “extingue um direito que não tinha prazo para ser exercido, mas que veio a encontrar mais tarde um obstáculo com a criação de uma situação jurídica contrária, oriunda da inatividade do sujeito”, a decadência é “a morte da relação jurídica pela falta de exercício em tempo pré-fixado”.<sup>147</sup>

Em outras palavras, enquanto a decadência é a “morte da relação jurídica pela falta de exercício em tempo prefixado”, a prescrição, de outro lado, “extingue um direito que não tinha prazo para ser exercido, mas que veio a encontrar mais tarde um obstáculo com a criação de uma situação jurídica contrária, oriunda da inatividade do sujeito”.<sup>148</sup>

A propósito, importa destacar o conceito dado à prescrição por Celso Antônio Bandeira de Mello:

A prescrição, instituto concebido em favor da estabilidade e segurança jurídicas (objetivo, este, também compartilhado pela decadência), é, segundo entendimento que acolhemos, arrimados em lição de Câmara Leal, a perda da ação judicial, vale dizer, do meio de defesa de uma pretensão jurídica, pela exaustão do prazo legalmente previsto para utilizá-la.<sup>149</sup>

Assim é que, à luz do sistema sobre a matéria e considerando o que o legislador pretendeu em seu conteúdo, não parece que o disposto no art. 54 da Lei nº 9.784/99 disponha rigorosamente de hipótese de decadência e sim de prescrição.<sup>150</sup>

Não obstante, a despeito da dúvida conceitual, é de se notar que a jurisprudência dela não cuida e considera o prazo do art. 54 da Lei como prazo decadencial.

De qualquer modo, também a despeito da dúvida recém mencionada, o que importa para o Direito é que a Administração não se omita em seu dever de anular o ato administrativo inquinado de vício de legalidade, mas que o exerça

---

<sup>147</sup> PEREIRA, Caio Mario da Silva Pereira. *Instituições de Direito Civil*. v. 1. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 440.

<sup>148</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 256.

<sup>149</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 1003.

<sup>150</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 256.

dentro do lapso temporal disposto na norma legal, sobretudo quando do ato emanar efeitos favoráveis ao titular.

Isso, porque a revisitação dos atos administrativos se submete ao regime da legalidade e da legitimidade – “elo de ligação entre a justiça e a segurança”<sup>151</sup> –, ancorado, porém, no fator tempo, como elemento de segurança jurídica, princípio norteador do direito quando se trata de estabilidade das relações jurídicas.

À Administração não se reservam a indeterminação e a perpetuidade do tempo, deslocado da esfera da deferência da ordem jurídica, pela simples admiração que se deva ter pela proteção ao patrimônio público, sob pena de casuísmos e arbitrariedades, modelo que, certamente, se incompatibiliza com o “estado democrático de direito”<sup>152</sup>.

Nesse diapasão, impera, também, a igualdade do tempo jurídico, uma vez que é vedada à Administração a contagem do tempo segundo o seu alvedrio, como se dispusesse de poder para paralisá-lo, quando um suposto interesse público estiver em disputa.

A Administração não pode banalizar ou vulgarizar o exercício do poder de fiscalização dos negócios jurídicos de que participa, ainda que sob a inspiração da supremacia de poder, porquanto a ordem constitucional não lhe confere a vocação para tyrannizar o exercício de suas faculdades, mesmo sob o pretexto de albergar interesses públicos, se malfere, claramente, os princípios que substanciam a relação jurídico-administrativa.

Veja-se, a respeito do instituto da decadência no processo administrativo federal, a lição de Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari:

(...) a pretensão administrativa contra o administrado, com objetivo de anular atos administrativos de que tenham decorrido efeitos favoráveis ao destinatário, a lei federal dispõe expressamente (art. 54), com prioridade aliás (pois que referindo a figura da decadência),

---

<sup>151</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. A proteção da confiança legítima e da boa-fé no Direito. *Revista Internacional de Direito Tributário*. v. 6, Belo Horizonte, jul.-dez., 2006. p. 293.

<sup>152</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 34.



fixando o prazo em cinco anos, contados da prática do ato atacado.<sup>153</sup>

Assim é que o prazo decadencial para autotutela administrativa<sup>154</sup> tem seu termo inicial no ato de sua concessão – primeiro ato autônomo de manifestação de vontade –, devendo ser observado, para tanto, os termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99<sup>155</sup>.

Nesse sentido, importa colacionar os fundamentos da seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADA. ANULAÇÃO DE LICITAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APÓS A CONCLUSÃO DAS OBRAS PELO PARTICULAR. AUSÊNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. CINCO ANOS. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS.

(...).

4. Consoante cediço, a segurança jurídica é princípio basilar na salvaguarda da pacificidade e estabilidade das relações jurídicas, por isso que não é despiciendo que a segurança jurídica seja a base fundamental do Estado de Direito, elevada ao altiplano axiológico.

Sob esse enfoque e na mesma trilha de pensamento, J.J. Gomes Canotilho:

‘Na actual sociedade de risco cresce a necessidade de actos provisórios e actos precários a fim de a administração poder reagir à alteração das situações fáticas e reorientar a prossecução do interesse público segundo os novos conhecimentos técnicos e científicos. Isto tem de articular-se com salvaguarda de outros princípios constitucionais, entre os quais se conta a proteção da confiança, a segurança jurídica, a boa-fé dos administrados e os direitos fundamentais’. (José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito constitucional e Teoria da Constituição*. Ed. Almedina: Coimbra, 4ª edição)

5. A Corte Especial deste Tribunal, no julgamento dos Mandados de Segurança nºs 9.112/DF, 9.115/DF e 9.157/DF, na sessão realizada em 16/02/2005, decidiu que a aplicação da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, deverá ser irretroativa. Logo, o termo a quo do

<sup>153</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 166.

<sup>154</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmulas*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em: 25 nov. 2011. Súmula 346 do STF: “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos” e súmula 473, também do STF: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

<sup>155</sup> BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

quinqüênio decadencial, estabelecido no art. 54 da mencionada lei, contar-se-á da data de sua vigência, e não da data em que foram praticados os atos que se pretende anular.

6. O art. 54, da Lei 9.784/99 dispõe sobre o prazo decadencial para a Administração Pública anular os seus atos, explicitando que: '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' .

(...).

10. O Superior Tribunal de Justiça, versando a mesma questão, tem assentado que à Administração é lícito utilizar de seu poder de autotutela, o que lhe possibilita anular ou revogar seus próprios atos, quando eivados de nulidades. Entretanto, **deve-se preservar a estabilidade das relações jurídicas firmadas, respeitando-se o direito adquirido e incorporado ao patrimônio material e moral do particular**. Na esteira da doutrina clássica e consoante o consoante o art. 54, § 1º, da Lei nº 9.784/99, o prazo decadencial para anulação dos atos administrativos é de 05 (cinco) anos da percepção do primeiro pagamento. (...).<sup>156</sup> [negritou-se]

Repita-se que a decadência encontra fundamento no princípio da segurança jurídica, em relação ao qual Almiro do Couto e Silva destaca:

A dificuldade no desempenho da atividade jurídica consiste muitas vezes em saber o exato ponto em que certos princípios deixam de ser aplicáveis, cedendo lugar a outros. Não são raras as ocasiões em que, por essa ignorância, as soluções propostas para problemas jurídicos têm, como diz Bernard Schwartz, 'toda a beleza da lógica e toda a hediondez da iniquidade'. A Administração Pública brasileira, na quase-generalidade dos casos, aplica o princípio da legalidade, esquecendo-se completamente do princípio da segurança jurídica. A doutrina e jurisprudência nacionais, com as ressalvas apontadas, têm sido muito tímidas na afirmação do princípio da segurança jurídica. Ao dar-se ênfase excessiva ao princípio da legalidade da Administração Pública e ao aplicá-lo a situação em que o interesse público estava a indicar que não era aplicável, desfigura-se o Estado de Direito, pois se lhe tira um dos seus fortes pilares de sustentação, que é o princípio de segurança jurídica, e acaba-se por negar a justiça. (Princípio da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo, RDP 84/26).<sup>157</sup>

<sup>156</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n.º 658.130-SP. 1ª Turma. Rel. Min. Luiz Fux. DJ de 28.09.2006.

<sup>157</sup> Apud FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 167.

## CONCLUSÃO

A questão aventada nesta monografia diz respeito à possibilidade de invalidação de ato de aposentadoria voluntária de servidor público federal após cinco anos de sua edição, em face de eventual irregularidade apontada pelo Tribunal de Contas da União no exercício de sua função fiscalizadora, prevista no art. 71, inciso III, da Constituição da República.

Partindo da premissa de que, no caso, o ato administrativo decorre da iniciativa do interessado, apurados os requisitos legais para a concessão do benefício, observados, em tanto, os ditames do devido processo legal, a questão posta tem contornos cuja apreciação depende da detida análise não apenas da natureza jurídica do ato, mas dos princípios constitucionais que balizam a segurança jurídica.

Diante dessas considerações, sobressai que ato concessivo de aposentadoria voluntária é o ato de autoridade competente, fundado na lei, logo, a ela vinculado, dotado de objetividade absoluta. Caracteriza-se, pois, como ato administrativo, sujeito ao regramento legal para sua legitimidade e perfazimento, este a depender de ulterior registro perante o Tribunal de Contas da União, segundo comando constitucional.

O Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões, classifica-o como ato administrativo complexo, e, com isso, afasta a incidência do prazo decadencial para sua invalidação, mesmo quando praticado há mais de 5 (cinco) anos do deferimento tido como provisório, ao argumento de não estar aperfeiçoado, senão com o registro pelo órgão de controle de legalidade. A Corte entende que, por estar submetido à condição resolutiva, os efeitos da decadência não se operam antes da vontade final da Administração.

Ao se confirmar tal entendimento, instala-se uma preocupante insegurança jurídica no ordenamento pátrio, quando um aposentado que há anos se

desligou do serviço público posteriormente vê o ato de aposentação declarado insubsistente, por ineficiência do próprio Estado na pronta confirmação ou análise do ato, que pode ocorrer a qualquer tempo.

Não há, por isso, como subsistir tal conceituação da Corte Suprema.

Não, porque a participação do Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições fiscalizadoras dos atos da Administração, não reflete competência do Órgão para decidir o pedido administrativo, mas sua competência constitucional para avaliar a legalidade do ato administrativo antes praticado pela autoridade competente para o ato em concreto.

Ou seja, na medida em que a concessão da aposentadoria independe da “vontade” do Tribunal de Contas da União, a este órgão incumbindo tão-só a apreciação da legalidade do ato administrativo concessivo, para fins de controle externo dos atos administrativos correlacionados a pessoal da Administração, mais bem se admitiria tratar-se, no caso, de ato composto, jamais complexo.

Com efeito, sob essa irrefutável consideração, extraída do próprio texto constitucional, o qual reporta ao controle externo dos atos administrativos em questão, não à competência primária ou originária para, em conjunto com outro, ditar o ato em si, não há como afastar a consideração de se tratar de ato composto, o qual, na origem, advém da vontade única de um órgão, a pedido do interessado, mas que, ao depender de registro junto ao órgão de controle externo, depende da ulterior manifestação acerca de sua legalidade, por parte desse órgão.

Portanto, para os fins conceituais, importa observar que, nos termos legais, a Autoridade competente decide o pedido de aposentadoria, decisão que se caracteriza como ato administrativo, enquanto o Tribunal de Contas da União, manejando competência diversa, exerce o ulterior controle da legalidade do ato em questão.

Em suma, o ato concessivo da aposentadoria voluntária de servidor público federal, praticado por autoridade competente, porém, sujeito à ulterior análise do Tribunal de Contas da União, para fins de registro, na forma constitucional, há de ser compreendido como típico ato administrativo composto, eis

que advém da vontade única de um órgão, mas, para produzir seus efeitos e tornar-se pleno, depende da manifestação de órgão diverso.

Essa compreensão conduz à fixação de marco temporal para o eventual desfazimento do ato concessivo pela autoridade competente, assegurado ao interessado as garantias do devido processo legal – o que, ao se observar o prazo decadencial fixado em lei, implica, em casos concretos, reconsiderar a ressalva da parte final da Súmula Vinculante nº 3, ao excluir a necessidade de contraditório e ampla defesa na hipótese de apreciação da legalidade do ato de aposentadoria, perante o Tribunal de Contas.

Sob essa consideração, atentando-se, ademais, para o fato de o ato concessivo de aposentadoria estar sujeito ao que vier a ser apurado em devido processo administrativo, qual seja, o iniciado com o pedido do servidor, resulta que o prazo decadencial para autotutela administrativa tem seu termo inicial no ato de concessão – primeiro ato autônomo de manifestação de vontade –, devendo ser observado, em tanto, os termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99.

Pugna-se, destarte, pela plena observância dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da boa-fé – em oposição à solução antes adotada pelo STF, ora em vias de reexame, dado o reconhecimento, por aquela Corte, da repercussão geral para análise definitiva sobre o tema.

Ressalta-se que a confiança quanto aos atos da Administração é imprescindível para a estabilidade das relações entre o Poder Público e os administrados, isso, levando-se em conta o atual estágio do Estado Democrático de Direito, instaurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na qual o princípio da segurança jurídica é, indubitavelmente, uma de suas vigas-mestras.

Sob a égide desse princípio constitucional, e o da confiança, concretizados na forma do art. 54 da Lei nº 9.784/99, mesmo em tema de consolidação de ato concessivo de aposentadoria voluntária, impõe-se a conclusão no sentido de que, também nessa hipótese, não se cogita, validamente, da perpetuação da prerrogativa anulatória da Administração Pública, impondo-se a preservação de atos administrativos mesmo se viciados, desde que ausente má-fé,

na forma prescrita naquele dispositivo de Lei, acaso ultrapassado, da prática do ato ou da fruição de seus efeitos patrimoniais, o prazo decadencial de cinco anos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Carlos Moreira. O novo código civil brasileiro: principais inovações na disciplina do negócio jurídico e suas bases romanísticas. Disponível em: <<http://www.dirittoestoria.it/5/Tradizione-Romana/Moreira-Alves-Codigo-civil-brasileiro-Negocio-juridico.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2011.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 2001. v.2.

ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004.

ÁVILA, Humberto. Benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa do contribuinte. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 13, abr./maio 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 15 set. 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil*. 2 v. São Paulo: Saraiva, 1989.

BOBBIO, Norberto. *A era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BLANCO, Federico A. Castollo. *La protección de confianza en el Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 1998.

BRANCO, Gerson Luiz Carlos. A proteção das expectativas legítimas derivadas das situações de confiança: elementos formadores do princípio da confiança e seus efeitos. *Revista de Direito Privado*. n. 12, out.-dez., 2002, p. 168-225.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

BRASIL, Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990: Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 30 set. 2011.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm)>. Acesso em: 25 out. 2011.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

BRASIL. Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11417.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11417.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. Análise do art. 71 e incisos da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo nº 457. Brasília, 26 de fevereiro a 2 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo457.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmulas*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em: 25 nov. 2011

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 3*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/legislacao\\_aplicavel](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/legislacao_aplicavel)>. Acesso em: 25 out. 2011.

CAIMES, Sylvia. *Ou principe de protection de la confiance legitime en Droits allemand, communautaire et français*. Paris: Dalloz, 2001.



CÂMARA, Jacintho Arruda. A preservação dos efeitos dos atos administrativos viciados. *Revista Diálogo Jurídico*, nº 14, junho/agosto de 2002, Salvador, Bahia.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. A proteção da confiança legítima e da boa-fé no Direito. *Revista Internacional de Direito Tributário*. v. 6, Belo Horizonte, jul.-dez., 2006, p. 281-305.

CARVALHO, André Luís. Súmula Vinculante nº 3 do STF: considerações e alcance. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1443, 14 jun. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/10014>>. Acesso em: 03 dez. 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

\_\_\_\_\_. *Processo administrativo federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

COUTO E SILVA, Almiro. O Princípio da segurança jurídica (Proteção à Confiança) no Direito público brasileiro e o Direito da administração pública de anular os seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da união (lei nº 9.784/99). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 237, jul./set 2004.

\_\_\_\_\_. Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de Direito contemporâneo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 84. out./dez. 1987.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito administrativo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência. *Fórum*, 2 ed., 2005.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

FRADA, Manuel A. de Castro Portugal Carneiro da. *Teoria da confiança e responsabilidade civil*. Coimbra: Almedina, 2004.

FREITAS, Juarez. O prazo de anulação dos atos administrativos e o significado do art. 54 da lei nº 9.784/99. *Direito Administrativo Contabilidade e Administração Pública*. n. 4, abr., 2000.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

HORBACH, Carlos Bastide. *Teoria das nulidades do ato administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. Tradução de: João Baptista Machado, 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LUENGO, Javier García. *El principio de protección de la confianza en el Derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 2002.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 258/259.

MAYER, Otto. *Derecho administrativo alemán*. Buenos Aires: Depalma, 1982. t.1.

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

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo moderno*. 7. ed. São Paulo: RT, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed., atual. Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 19. ed. Atlas: São Paulo, 2006

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MUSCARI, Marco Antonio Botto. *Súmula vinculante*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

PEREIRA, Caio Mario da Silva Pereira. *Instituições de Direito Civil*. v. 1. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito privado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970. t. IV.

PORTO, Éderson Garin. O princípio da proteção da confiança e a boa-fé objetiva no Direito público. *Revista da AJURIS*. n. 102, jun. 2006, p.127-142.

PRUDENTE, Antônio de Souza. Súmula vinculante: e a tutela do controle difuso de constitucionalidade. *Revista Consulex*, Brasília: Fevereiro, v. 9, n. 195, 2005.

SARLETE, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. *Comentário contextual à constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TÁCITO, Cáio. Revisão administrativa dos atos julgados pelos tribunais de contas. *RDA* 53. p. 216-222.

TELLES, Antônio A. Queiroz. *Introdução ao Direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

TORRES, Ricardo Lobo. O princípio da proteção da confiança do contribuinte. *Revista Fórum de Direito Tributário*. n. 6, Belo Horizonte, nov.-dez., 2003, p. 9-20.