UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito

Fabício Rodrigues Souza

**Decadência quinquenal referente à revisão dos atos de aposentadoria na
jurisprudência do STF e do STJ**

Belo Horizonte
2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito

Fabício Rodrigues Souza

**Decadência quinquenal referente à revisão dos atos de aposentadoria na
jurisprudência do STF e do STJ**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Colegiado de Graduação em Direito, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a aprovação na disciplina Trabalho de Curso II (DIR050), bem como à obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias.

Belo Horizonte
2013

RESUMO

O presente trabalho visa a analisar e demonstrar, a partir dos conceitos doutrinários de segurança jurídica, proteção à confiança e boa-fé, que a aplicabilidade decadencial da pretensão administrativa de anular seus próprios atos deve seguir o prazo insculpido no art. 54 da Lei de Processo Administrativo Federal, Lei nº 9.784/1999. A delonga no aperfeiçoamento do ato jurídico é incompatível com a estabilidade e o próprio objetivo da ordem jurídica. Percebeu-se, ao longo do trabalho, que há importante controvérsia jurisprudencial a respeito do tema, especialmente à luz dos entendimentos do STF e do STJ. Nesse sentido, o aspecto temporal diz respeito intimamente com o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito. À vista disso, foi analisado o ato administrativo de aposentadoria na Administração Pública Federal, no que tange à sua natureza jurídica, requisitos de concessão, validade e efeitos, bem como a possibilidade de revisão e os efeitos desta quando tardios. Adotaram-se como marco teórico ensinamentos de José Joaquim Gomes Canotilho acerca da segurança jurídica como parâmetro norteador das relações entre o Estado e seus cidadãos na busca pelo respeito e aplicação do instituto da decadência aos atos de aposentadoria já estabilizados pelo decurso do tempo.

Por fim, concluiu-se que a aplicabilidade da decadência quinquenal aludida, no que tange tanto aos julgados do STF quanto do STJ, está em vias iniciais de discussão. O que se percebeu é que, na maioria desses julgados, ainda está se discutindo se os beneficiários do ato concessivo de aposentadoria, quando da análise pela Corte de Contas, têm ou não direito à ampla defesa e contraditório. Nesse sentido, sequer pensa-se em declarar a decadência imediata do poder-dever da administração pública anular seus atos, quando eivados de vício. Fato esse que pode levar a grave insegurança nas relações Estado-cidadão.

Palavras-chave: Decadência. Prazo quinquenal. Segurança jurídica. Proteção à confiança. Boa-fé. Ato de aposentadoria.

ABSTRACT

This work aims to analyze and demonstrate, from the doctrinal concepts of legal certainty, protection of trust and good faith, that the applicability of the statute of limitations of the claim to annul their own administrative acts must follow *insculpido* in art. 54 of the Federal Administrative Procedure Act, Law No. 9.784/1999. The delay in the improvement of the legal act is incompatible with the stability and the very purpose of the law. It was noticed, throughout the work, there is great controversy jurisprudence on the subject, especially in light of the understandings of the STF and STJ. Accordingly, the temporal aspect relates closely to the principle of legal certainty, the principle objective projection of human dignity and conceptual element of the rule of law. In view of this, we analyzed the administrative act of retirement in the Federal Public Administration, in respect to its legal requirements, franchise, validity and effects, as well as the ability to review and when the effects of late. It was adopted as theoretical teachings of José Joaquim Gomes Canotilho over legal certainty as a parameter guiding the relations between the state and its citizens in the search for respect and implementation of the Institute of decadence to the acts already stabilized by retirement over time.

Finally, it was concluded that the applicability of the aforesaid five-year decline, with respect to both the Supreme Court judged as the Supreme Court is in the process of initial discussion. What we noticed is that in most of those prosecuted, is still discussing whether the beneficiaries of the act concessive retirement, when the analysis by the Court of Auditors, or do not have the right to legal defense and contradictory. In this sense, even thinks of declaring the immediate decay of the power and duty of the government annul their acts, when riddled with addiction. A fact that can lead to severe insecurity in the state-citizen relations.

Key-words: Preclusion; Term quinquennial; legal certainty; protection of trust; good faith; Retirement act.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS RELACIONADOS À DECADÊNCIA PARA ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO	11
2.1	Segurança jurídica	11
2.2	Proteção à confiança	14
2.3	Boa-fé	16
3	AUTOTUTELA E DECADÊNCIA DO ATO ADMINISTRATIVO DE APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL	20
3.1	Mecanismos de controle do ato de aposentadoria	20
3.1.1	Autotutela administrativa	20
3.1.1.1	Poder-dever	21
3.1.1.2	Convalidação do ato administrativo	22
3.2	Ato administrativo de aposentadoria do servidor público federal	24
3.2.1	Classificação do ato de aposentadoria	25
3.2.2	Decadência para a revisão do ato de aposentadoria	28
3.3	Análise do artigo 54 da Lei de Processo Administrativo Federal.....	30
4	CONTROLE JURISDICIONAL DO ATO ADMINISTRATIVO DE APOSENTADORIA PELOS TRIBUNAIS SUPERIORES	33
4.1	Controle e revisão do ato de aposentadoria do servidor público federal pelo Tribunal de Contas da União	33

4.2	Controle pelo Supremo Tribunal Federal	34
4.3	Controle pelo Superior Tribunal de Justiça	40
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
	REFERÊNCIAS	47
	ANEXOS – Fichas de sentença para análise da jurisprudência pesquisada – modelo <i>case brief</i>	50

1 INTRODUÇÃO

O art. 54 da Lei de Processo Administrativo Federal, Lei nº 9.784/1999¹, prevê prazo decadencial para a administração pública anular seus atos quando os mesmos padecem de vícios:

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

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

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

As questões a serem analisadas são a decadência do direito da administração pública em anular seus próprios atos, quando eivados de vício, no que tange ao ato de aposentadoria, exceto quando comprovada má-fé do beneficiado e sua aplicabilidade nos julgados tanto do Supremo Tribunal Federal quanto do Superior Tribunal de Justiça. Nesse sentido, a proposta que se teceu, justifica-se, sobretudo, em função da divergência na aplicação do comando do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 e tem como objetivo geral propor que a aplicação do prazo quinquenal de a administração pública anular seus atos seja adotada de forma efetiva e respeitada por todos os outros órgãos julgadores, especialmente pela Corte de Contas da União que é responsável pelo controle externo dos órgãos administrativos no âmbito Federal.

Nesse sentido, ensina Caio Mário da Silva Pereira em lições aplicáveis não só no âmbito do Direito Privado, mas também no âmbito do Direito Público:

O tempo domina o homem, na vida biológica, na vida privada, na vida social e nas relações civis. Atua nos seus direitos. (...) O tempo, dizia Pothier, faz presumir o pagamento ou o perdão da dívida, e este seria o fundamento da prescrição. Mas se assentada fosse nesta *praesumptio*, atentaria por demais contra a realidade, em face da prova aduzida, pelo credor, da inexistência de uma ou de outro. É, então, na paz social, na tranquilidade da ordem jurídica que se deve buscar o seu verdadeiro fundamento. O Direito exige que o devedor cumpra o obrigado e permite ao sujeito ativo valer-se da sanção contra quem quer que vulnere o seu direito. Mas se ele se

¹ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em 28 fev 2013.

mantém inerte, por longo tempo, deixando que se constitua uma situação contrária ao seu direito, permitir que mais tarde reviva o passado é deixar em perpétua incerteza a vida social. Há, pois, um interesse de ordem pública no afastamento das incertezas em torno da existência e eficácia dos direitos, e este interesse justifica o instituto da prescrição, em sentido genérico.²

À primeira vista, quando a Administração Pública realiza um ato administrativo em descompasso com o que a lei dita, ou seja, eivado de vício, espera-se que ela realize a sua desconstituição, assim como todos os seus efeitos. No entanto, essa invalidação do ato e, conseqüentemente, dos seus efeitos pode ser problemática e até desastrosa para o corpo social, sobretudo quando tal conduta se dá com decurso de razoável tempo entre a prática do ato e seu saneamento. Seja por razões práticas, seja por questões de justiça e estabilização das relações jurídicas, há momentos nos quais se demanda do Estado, em sua relação com o cidadão, a consideração primeira da segurança jurídica como princípio jurídico, a despeito da aplicação simples e restritiva da lei.

Dessa forma, deve o Estado reconhecer o valor do princípio da segurança jurídica como princípio constitucional, sobretudo no paradigma de Estado de Direito e Democrático. A segurança jurídica, no sentido de proteção à confiança que os cidadãos depositam no Estado, agindo em conformidade com o preceituado pelo Poder Público, deve sempre ser contraposta ao princípio da legalidade, sobretudo ao da legalidade estrita, quando, no caso concreto, a ponderação de valores e da boa razão apontar nessa direção. Nesse sentido, ilustrativas são as palavras do Desembargador Federal João Batista Gomes Moreira que, em ação de Mandado de Segurança, relatou “O princípio da legalidade adquire, atualmente, compreensão mais ampla, para significar princípio da constitucionalidade (Juarez Freitas), princípio da legitimidade (Diogo de Figueiredo Moreira Neto) ou princípio da juridicidade (Eduardo Soto Kloss), de modo a fazer prevalecer o fim do Direito (a justiça) sobre a literalidade da lei”.³

² PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p.91.

³ BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL. AMS 2000.01.00.082743-7/AP, 5ª Turma do TRF 1ª Região, Disponível em: <<http://www.trf1.jus.br/Processos/ProcessosTRF/ctrf1proc/ctrf1proc.php>>. Acesso em 14 jul 2013.

Na esteira desse entendimento, como já abordado, o estudo desenvolvido busca analisar a aplicabilidade da preclusão temporal insculpada no artigo 54 da Lei de Processo Administrativo Federal sobre o ato de aposentadoria, dando destaque para julgados do Tribunal de Contas da União, do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal. Sem adentrar com profundidade na discussão doutrinária quanto à natureza desse prazo preclusivo, se decadencial ou prescricional, cumpre destacar os ensinamentos doutrinários de Weida Zancaner acerca da celeuma em torno dos institutos. Ensina:

Se, em razão do exposto, podemos concluir que no Direito privado a prescrição basta para garantir a segurança jurídica, o mesmo não se dá no Direito Público, pois o princípio da segurança jurídica só fica resguardado através do instituto da decadência, em se tratando de atos inconvalidáveis devido ao fato de a Administração Pública não precisar valer-se da ação, ao contrário do que se passa com os particulares, para exercer o seu poder de invalidar. Logo, o instituto da prescrição não seria suficiente para pacificar a situação que advém da matéria objeto desse estudo. Tanto é exato tal assertiva que não se concebe a possibilidade de interrupção ou suspensão do prazo para a Administração invalidar, característica essa da decadência, em oposição à prescrição. Assim, muito embora a doutrina tenha utilizado o prazo prescricional como forma de sanção dos atos inválidos, este consiste em prazo decadencial, para poder surtir os efeitos em razão dos quais é invocado.⁴

No capítulo inicial foram analisados os princípios constitucionais diretamente relacionados à decadência do ato administrativo, tais como segurança jurídica, proteção à confiança, boa-fé e autotutela administrativa. No segundo capítulo, buscou-se discorrer sobre o ato administrativo de aposentadoria no serviço público federal e, para tanto, foi trazida à tona a classificação do ato, objeto de controvérsia doutrinária, suas modalidades, requisitos e, por fim, analisou-se de forma mais detida o artigo 54 da Lei nº 9.784/1999. Em seguida, para analisar o problema proposto acerca da revisão e controle dos atos de aposentadoria do servidor federal, foram analisadas decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça acerca da aplicação da decadência quinquenal nos atos de aposentação.

Com efeito, a pesquisa jurisprudencial foi feita a partir do modelo de organização de fichas especiais conhecidas como *Case Briefs*⁵ nas quais se

⁴ ZANCANER, Weida. *Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p.77.

⁵ PALMA, Juliana Bonacorsi de; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Vitor Marcel. *Como organizo informações da jurisprudência que leio?*. In: Marina Feferbaum; Rafael Mafei Rabelo Queiroz. (Org.).

analisaram as decisões colhidas no repertório de jurisprudência tanto do Supremo Tribunal Federal quanto do Superior Tribunal de Justiça. A busca foi feita com as palavras-chave “Direito Administrativo e anulação do ato de aposentadoria e servidor público federal e TCU não estadual”. Também foram adotadas como parâmetro as datas entre 29/01/1999, data da promulgação da Lei de Processo Administrativo, e 31/12/2012. Foram excluídos, diante da linha de pesquisa adotada referente ao art. 54 da Lei nº 9784/1999, os acórdãos que não tinham relação com a matéria. As decisões estudadas foram detalhadas e organizadas nos Anexos deste trabalho. Por fim, teceu-se consideração final sobre o estudo feito.

2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS RELACIONADOS À DECADÊNCIA DO ATO ADMINISTRATIVO

Um dos autores brasileiros que mais se debruçou sobre o tema e é considerado pioneiro no assunto é Almiro do Couto e Silva, que identifica o princípio da confiança como um (sub)princípio da segurança jurídica, esclarece que:

[...] Por vezes encontramos, em obras contemporâneas de Direito Público, referências a “boa fé”, “segurança jurídica”, “proteção à confiança” como se fossem conceitos intercambiáveis ou expressões sinônimas. Não é assim ou não é mais assim. Por certo, boa fé, segurança jurídica e proteção à confiança são idéias que pertencem à mesma constelação de valores. Contudo, no curso do tempo, foram se particularizando e ganhando nuances que de algum modo as diferenciam, sem que, no entanto, umas se afastem completamente das outras.⁶

2.1 Segurança jurídica

Segurança é a previsibilidade quanto ao futuro, uma ausência ou quase ausência de risco. Nesse sentido, todo indivíduo para conduzir, estruturar e conformar responsavelmente sua vida necessita de segurança. No ordenamento jurídico, essa mesma segurança, chamada de segurança jurídica, é elemento constitutivo de fundamental importância em qualquer Estado democrático contemporâneo. A expressão segurança jurídica transcende o próprio direito, de forma que a sua investigação não se esgota no sistema positivado, passando, antes mesmo, por investigação jusfilosófica. Pode-se considerá-la como parte da própria “essência” do Estado de Direito, sobretudo, do paradigma de Estado Democrático de Direito.

Segundo Odete Medauar⁷, a fonte intelectual deste princípio protetivo foi cunhada pela doutrina e jurisprudência européia, notadamente a alemã, que faz reserva especial ao tema. Elevado a princípio constitucional nos Estados democráticos contemporâneos, o princípio da segurança jurídica está ligado à conexão dos elementos objetivos da ordem jurídica como a garantia de estabilidade,

⁶ COUTO e SILVA, Almiro do. 2005. *op. cit.* Acesso em 06 de abril de 2013.p. 2

⁷ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 79

orientação e realização do próprio direito e é conceituado por J.J. Gomes Canotilho, do seguinte modo:

[...] O princípio geral da segurança jurídica em sentido amplo (abrangendo, pois, a ideia de proteção da confiança) pode formular-se do seguinte modo: o indivíduo tem do direito poder confiar em que aos seus actos ou à decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçados em normas jurídicas vigentes e válidas por esses efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico. As refrações mais importantes do princípio da segurança jurídica são as seguintes:[...] em relação a *actos da administração* — tendencial estabilidade dos casos decididos através de actos administrativos constitutivos de direitos.⁸

Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, citado por Celso Antônio Bandeira de Melo, enquadra-o entre os princípios gerais do Direito, lecionando que:

[...] Convém recordar a este propósito que os princípios gerais do Direito são uma condensação dos grandes valores jurídicos materiais que constituem o substrato do ordenamento e da experiência reiterada da vida jurídica. Não constituem, pois, em uma abstrata e indeterminada invocação da justiça ou da consciência moral ou da discricionariedade do juiz, e sim, melhor, em uma expressão de uma justiça material especificada tecnicamente em função dos problemas jurídicos concretos e objetivados na lógica mesma das instituições.⁹

A seu turno, na doutrina brasileira, o princípio da segurança jurídica foi desenhado, na lição de Juarez Freitas¹⁰, como sendo o significado impositivo de a Administração Pública ter de zelar pela estabilidade e pela ordem nas relações do direito com vistas a se cumprir os fins precípuos do ordenamento jurídico.

Almiro do Couto e Silva ensina que a ideia de segurança jurídica, em estreita relação com os princípios da boa-fé e proteção à confiança, foi adquirindo nuances específicas. De acordo com o autor, a segurança jurídica é conceituada como princípio jurídico que se divide em duas partes: uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. No seu lado objetivo, destaca-se a questão dos limites da

⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 2003, p. 257.

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón *apud* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011, p.126.

¹⁰ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 73.

retroatividade dos atos do Estado, inclusive do legislativo, referindo-se, segundo ele, à proteção ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito. Por outro lado, a perspectiva subjetiva denomina a proteção à confiança que o cidadão deposita nos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação¹¹, conceito que se aproxima do apresentado por Juarez Freitas.

O princípio da segurança jurídica, visto como um dos elementos constituidores e edificantes do Estado de Direito, é relacionado no *caput* do artigo 5º da Carta Constitucional de 1988¹², sendo elencado como direito fundamental do cidadão e dever estatal nas suas relações jurídicas. A lei de processo administrativo federal, Lei nº 9.784/1999, por sua vez, indica-o, em seu artigo 2º¹³, como um dos princípios a nortear a Administração Pública. Dessa forma, a ordem jurídica, como quadro normativo proposto para que a própria sociedade possa se orientar e se estabilizar, lança mão da segurança, para assegurar o mínimo de certeza e confiança dos cidadãos nas relações entre eles e o Estado.

Por fim, importante destacar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre a segurança jurídica. Segundo Di Pietro, o princípio em comento tem como objetivo trazer maior estabilidade às relações estatais, já que não raras vezes, na esfera administrativa, há mudanças de interpretação de certas normas legais, com a consequente mudança de orientação, o que acaba por afetar, sobremaneira, as

¹¹ COUTO e SILVA, Almiro do. *O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99)*. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 06 de abril de 2013.

¹² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 04 mai 2013.

¹³ “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.” BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em 12 jul 2013.

situações já reconhecidas e consolidadas na vigência dessas normas¹⁴. Essa possibilidade de alteração da leitura e aplicação das normas é inevitável, sobretudo, em contexto social que muda e evolui a todo tempo, o que não pode deixar de afetar o próprio Direito. No entanto, este quadro de mudanças e novas leituras, se não ponderado e aplicado com o devido cuidado e estudo, pode gerar uma perigosa insegurança jurídica, de forma que nem cidadãos poderão saber quando o seu direito pode ser passível de contestação, negação ou revisão pela Administração Pública. Na esteira da relação direta ao princípio da segurança jurídica, encontra-se o princípio da proteção à confiança, analisado a seguir.

2.2 Proteção à confiança

Tratado por grande parte dos administrativistas como desdobramento do princípio da segurança jurídica, o princípio da proteção à confiança é também chamado de princípio da confiança legítima e diz respeito à preservação de direitos ou à manutenção de situações jurídicas e administrativas ditadas pelo Estado e demandadas pelos cidadãos. Estes, na confiança de que os atos do poder público terão durabilidade e permanência, sobretudo visando à estabilidade das relações sociais, depositam na Administração Pública verdadeira crença de que os atos praticados serão mantidos e respeitados pelo próprio Estado.

A proteção à confiança legítima decorre diretamente da ideia de Estado de Direito. À luz do direito administrativo, esse princípio traz em si a necessidade de manutenção de atos administrativos, ainda que antijurídicos ou com vícios em sua produção, desde que verificada conduta legítima e conforme o direito, por parte do cidadão, de estabilização dos efeitos decorrentes da conduta do Estado.

Na lição do direito comparado, Canotilho remete à Espanha como nação pioneira no tema. Entretanto, a Alemanha é apontada pelo autor como país que iniciou a difusão do entendimento do princípio da proteção à confiança como princípio autônomo. Para Canotilho, a proteção da confiança, “[...] se prende mais como as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 85.

e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos.”¹⁵

No direito nacional, o princípio da proteção à confiança é de recente estudo e aplicação prática. Nesse sentido, a crescente discussão acadêmica deste princípio, a exemplo de autores como Couto e Silva, pode contribuir com a difusão do próprio conceito e ajudar no processo de sua consolidação na seara administrativa. Importante trazer à tona lição da professora Judith Martins-Costa, que afirma ser a segurança jurídica, na realidade, subprincípio do Estado de Direito, assumindo, dessa forma, valor incomparável no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria idéia de justiça material¹⁶. Entretanto, diante de possível e visível conflito entre o princípio da segurança jurídica o qual indica a perspectiva de certeza nas atividades e normas jurídicas e a confiança legítima que a seu turno busca estabilidade nessas relações, pode-se inferir que a norma ditada, a partir da leitura do art. 54 da Lei nº 9784/1999, conjuga aspectos temporais e legitimadores dos atos do poder público, porém dirige-se essencialmente a estabilizar essas relações jurídicas pela convalidação dos atos administrativos eivados de vício de legalidade, de modo que, após cinco anos, não mais poderá a Administração suprimir os efeitos favoráveis que o ato produziu para seu destinatário. Pedro José Jorge Coviello, citado por Raquel Melo Urbano de Carvalho, ensina que:

“a confiança legítima, como princípio geral do direito, que aponta na defesa do interesse do particular afetado, não constitui uma antinomia da segurança jurídica. A propósito da contradição que existiria com o princípio da legalidade, convém recordar que a confiança legítima busca atenuar as consequências que a aplicação mecânica daquele princípio poderia ocasionar. Não se trata de apartar a legalidade pela proteção a quem atuou, embora de boa-fé, e de forma irresponsável diante das autoridades públicas, nem mesmo de premiar o comportamento irresponsável e desleal das autoridades. A proteção da confiança legítima não é obstáculo para a legalidade; ao contrário, é uma forma de afirmá-la, porquanto se a entende como juridicidade do atuar estatal”¹⁷.

¹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 2003, p. 257.

¹⁶ MARTINS-COSTA, Judith. *A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos: a segurança como crédito de confiança*. R. CEJ, Brasília, n. 27, p. 110-120, out./dez. 2004. Disponível em <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/641/821>>. Acesso em 14 mai 2013.

¹⁷ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. 2 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2009, p. 97.

Segundo Carvalho Filho¹⁸, a proteção à confiança cuida não somente dos atos de natureza concreta como também do poder normativo estatal. Para o autor, o amadurecimento do princípio em tela denota que a confiança traduz um dos fatores mais relevantes de um regime democrático, sendo seu objetivo afastar do cidadão possíveis e inesperados comportamentos da Administração, sem o mínimo respeito às situações consolidadas no passado. A seguir, será analisado o princípio da boa-fé que também contribui e reforça o entendimento acerca da necessidade de se aplicar a decadência quinquenal constante na Lei de Processo Administrativo Federal.

2.3 Boa-fé

Inicialmente, o instituto da boa-fé parece referir-se, muito pela sua difusão e aplicação, somente ao Direito Privado, sobretudo na seara do Direito Civil e do Direito Comercial. Nesses campos, a boa-fé aparece como princípio basilar das relações que se estabelecem entre os particulares, incorporando conteúdo ético que se revela no dever de lealdade e retidão no agir. Entretanto, hodiernamente, o direito público passou a incorporá-lo entre os princípios da administração pública de forma que a relação entre a Administração Pública e os cidadãos tem sido regida por ele, como será visto na jurisprudência sobre o tema. Na Carta Constitucional de 1988, podemos encontrar o princípio da boa-fé expresso no §6º do artigo 231¹⁹ e em várias leis que regem as atividades estatais como a Lei de Licitação, bem como as Concessões e permissões do Serviço Público.

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. rev. ampl. e atual. até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012, p. 38.

¹⁹ Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 6º - São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 04 mai 2013.

Na relação entre os particulares, segundo o entendimento de Couto e Silva²⁰, o princípio da boa-fé assume duas vertentes: subjetiva e objetiva. Em sua acepção subjetiva, a boa-fé diz respeito à intenção dos particulares naquela relação estabelecida, refletindo verdadeiro sentimento pessoal de atuação. Por sua vez, a boa-fé objetiva se mostra plenamente alcançada quando o comportamento das partes envolvidas, em determinado contrato, por exemplo, respeita, de forma mútua, o comportamento esperado para determinada ação jurídica.

Por outro lado, na esfera do direito público, em virtude de sua recente aplicação, o princípio da boa-fé tem levantado alguns questionamentos. O interesse público e a vinculação dos atos do administrador aos comandos legais são alguns obstáculos enfrentados ao reconhecimento e aplicação do princípio nas relações estatais. O velho conhecido princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado coloca em cheque a atuação do Estado, em momentos nos quais o ente Estatal tem em sua frente questões de cunho individual na esfera pública.

Sobre o tema, em face da aplicação do princípio no direito público, Jesus Gonzales Perez, citado por Couto e Silva, leciona:

“Administração Pública e administrado tem que adotar um comportamento leal em todas as fases de constituição das relações até o aperfeiçoamento do ato que as dê vida e nas relações frente aos possíveis defeitos do ato. Têm que adotar um comportamento leal e o desenvolvimento das relações nas direções nas quais se manifestem direitos e deveres. E deverão se comportar lealmente no momento de extinção: ao exercer as atribuições de revisão e anulação e ao suportar os efeitos da extinção, assim como no exercício das ações ante a jurisdição contenciosa-administrativa.”²¹

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da boa-fé pode ser encontrado de forma implícita, a partir da leitura de outros princípios insculpidos na lei maior.²² Por fim, o referido princípio está consagrado pela Lei nº 9.784/1999, Lei de Processo Administrativo Federal, que dita em seu artigo 2º²³ o dever de atuação

²⁰ COUTO e SILVA, Almiro do. 2005. *op. cit.* Acesso em 13 de julho de 2013, p. 3.

²¹ PEREZ, Jesus Gonzales. *El Principio general de la Buena Fé en el Derecho Administrativo*. Madrid, 1989, pg. 89. *Apud* COUTO e SILVA, Almiro do. 2005. *op. cit.* Acesso em 14 de abril de 2013 (tradução nossa).

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p 87.

²³ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança

da Administração Pública, segundo “padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”. Pode-se entender, nessa esteira, que o princípio da boa-fé se justifica em função do interesse da sociedade como um todo em ver as pessoas pautarem seu agir de forma reta e em cooperação. Ou seja, em busca do agir em cooperação, cuidado e estima que se deve conceder ao semelhante.

O que se pode perceber, a partir das abordagens feitas até aqui, é que na correlação entre os cidadãos e os entes estatais, a segurança jurídica cria um elo com o princípio da proteção da confiança e o princípio da boa-fé, levando uma estabilização às situações jurídicas, ainda que maculadas pelo vício da ilegalidade. Isso porque o interesse público, em certos casos, pode se basear na manutenção do ato inquinado pelo vício, em face de prolongada omissão do poder público em invalidá-lo, o que gera para os cidadãos, conforme já afirmado, a crença na legitimidade do ato. Nesse sentido, importante sintetizar a distinção e a relação estabelecidas entre esses princípios.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello²⁴, a segurança jurídica é “a insopitável necessidade de poder assentar-se sobre algo reconhecido como estável, ou relativamente estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro”. Dessa forma, o princípio da segurança jurídica está pautado em atender à necessidade por segurança, refletida na previsibilidade do futuro e num ordenado convívio social e na estabilidade entre a relação do Estado e seus cidadãos. Por sua vez, o princípio da proteção à confiança, segundo Almiro do Couto e Silva²⁵, impõe ao Estado limites no que tange a liberdade de modificar atos que produziram vantagem para os destinatários, ainda que ilegais. Esse entendimento se baseia na crença gerada nos beneficiários de que os atos praticados eram legítimos e que, portanto, seriam mantidos. Por último, a boa-fé deve estar presente tanto nas condutas do poder público como nos atos do beneficiário do ato. Ambos devem agir com lealdade, urbanidade e com correção. Certo é que existem situações nas quais

jurídica, interesse público e eficiência [...]. BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em 12 jul 2013.

²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 119.

²⁵ COUTO e SILVA, Almiro do. 2005. *op. cit.* Acesso em 13 jul 2013, p. 33.

os três princípios podem ser invocados, a exemplo da manutenção de atos administrativos inválidos, tese abordada neste trabalho, e ocorre em função de sua anulação ser mais prejudicial ao corpo social do que sua anulação simples e mecanicista, ao se adotar uma leitura e aplicação estritamente legal do comando jurídico.

3 AUTOTUTELA E DECADÊNCIA DO ATO ADMINISTRATIVO DE APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL

3.1 Mecanismos de controle do ato de aposentadoria

3.1.1 Autotutela administrativa

O princípio da autotutela administrativa diz respeito à prerrogativa que a Administração Pública tem de controlar seus próprios atos, revendo-os e anulando-os quando tiverem sido praticados com alguma ilegalidade ou abuso de poder. Nesse sentido, a autotutela tem estreita relação com o princípio da legalidade.

Na esteira desse entendimento, José dos Santos Carvalho Filho afirma ser a autotutela um poder do ente público de rever *ex officio* sua conduta, usando de sua (auto)executoriedade, entretanto, essa conduta *de per se* da Administração Pública tem, nos dias atuais, passado por ponderações em sua aplicação. Assevera o autor que:

[...] Modernamente, no entanto, tem prosperado o pensamento de que, em certas circunstâncias, não pode ser exercida a autotutela de ofício em toda a sua plenitude. A orientação que se vai expandindo encontra inspiração nos modernos instrumentos democráticos e na necessidade de afastamento de algumas condutas autoritárias e ilegais de que se valeram, durante determinado período, os órgãos administrativos. Trata-se, no que concerne ao poder administrativo, de “severa restrição ao poder de autotutela de seus atos, de que desfruta a Administração Pública”.²⁶

Nesse sentido, a autotutela abrange o poder de anular, convalidar e, ainda, o poder de revogar atos administrativos. A autotutela encontra-se expressa no art. 53 da Lei nº 9.784/1999²⁷, assim como na Súmula nº 473 do STF²⁸.

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. rev. ampl. e atual. até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012, p. 159.

²⁷ Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em 12 mai 2013.

Dentro de tal contexto, importa considerar que, mais que poder, o exercício da autotutela afigura-se como dever da Administração Pública, institutos vistos com maior detalhe no tópico a seguir. Conquanto tal prerrogativa seja de índole constitucional, seu exercício não pode se dar de forma absoluta e irrestrita, pois a invalidação de atos administrativos não garante, por si só, a restauração da ordem jurídica. De forma contrária, o cidadão que age de boa-fé espera que aquele ato administrativo, seja estável e não lhe venha causar constrangimento num futuro incerto.

3.1.1.1 Poder-dever

Poderes administrativos, conforme visto no tópico anterior, são prerrogativas de autoridade da Administração Pública, conferidas aos entes e órgãos públicos para serem utilizadas na realização do bem público. Embora a expressão 'poder' aparente faculdade de atuação da Administração, fato é que os poderes administrativos envolvem, na verdade, não apenas mera faculdade de agir, mas sim obrigação de atuar e verdadeiro dever de agir. Trata-se, segundo entendimento de Carvalho Filho²⁹, citando Hely Lopes Meirelles, de poder-dever, no sentido de que o Poder Público tem o dever de agir, na medida em que os poderes conferidos à Administração são irrenunciáveis. Ele tem que agir no sentido de não ser escolha e sim obrigação estatal. Esses “poderes” devem ser, obrigatoriamente, exercidos pelos seus titulares, sobretudo por se tratar de interesses voltados à coletividade, ao corpo social. Surge daí a noção de deveres administrativos. O dever de agir, ligado à própria noção de prerrogativas públicas, enseja outros deveres: dever de eficiência, dever de probidade, dever de prestar contas.

²⁸ Súmula nº 473: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem 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. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500>. Acesso em 14 mai 2013.

²⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. rev. ampl. e atual. até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012, p. 44.

Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, em seu clássico ensinamento sobre a obrigação estatal de agir: “Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade”.³⁰ Nesse sentido, a autotutela do poder público de adotar certas medidas, bem como, conforme analisado no presente estudo, de conformar atos inválidos, deve perpassar pelo poder-dever, nesse caso entendido mais como dever do que poder, do Ente público de prezar por situações que o tempo já estabilizou. O tópico seguinte analisa exatamente a importância dessa convalidação para a harmonização social.

3.1.1.2 Convalidação do ato administrativo

Convalidação significa supressão de defeito de ato anteriormente editado, para mantê-lo no mundo jurídico.³¹ Existem casos em que o ato administrativo não chega a ser invalidado, como é o caso da convalidação, também chamada de sanatória, seja porque a ilegalidade é de pequena monta, não se justificando a anulação - inclusive por uma questão de eficiência - seja porque, em razão do tempo transcorrido, a situação já se consolidou no tempo, devendo o ato permanecer em vigor por razões de segurança jurídica e social. Em alguns casos, a situação fática sequer permite o desfazimento do ato, por ter se tornado irreversível. Dessa forma, não deve o poder público revogar seus atos quando se tratar de atos vinculados, atos que exauriram seus efeitos pelo decurso do tempo ou geraram direito subjetivo. Por serem irretratáveis pela própria Administração, diz-se que tais atos sofreram o efeito da coisa julgada administrativa.

O ato de convalidar pode, para alguns, representar afronta ao princípio da legalidade, partindo-se do entendimento de que se a prática de ato administrativo não obedeceu rigorosamente todos os requisitos legais, não poderia ser validado. Contudo, há que se salientar que a legalidade estrita não coaduna com o atual paradigma de Estado democrático de Direito, em que o sistema jurídico é orientado

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 82.

³¹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p.174.

por princípios que devem harmonizar-se entre si. Nesse sentido, não havendo hierarquia entre os princípios, não se deve aplicar um deles em detrimento dos demais.

No ensinamento de Weida Zancaner, “[...] o princípio da legalidade visa a que a ordem jurídica seja restaurada, mas não estabelece que a ordem jurídica deva ser restaurada pela extinção do ato inválido”.³² Nesse sentido, a partir dessa consideração da autora, importante não se olvidar em tecer considerações acerca do princípio da legalidade.

O princípio da legalidade administrativa tem, para o administrador público, um conteúdo mais restritivo do que a legalidade geral aplicável à conduta dos particulares. Já para o administrado/cidadão, o princípio da legalidade representa uma garantia constitucional, isso porque lhe assegura que a atuação da administração estará limitada ao que dispuser a lei. Pois, se assim não o fosse, poderiam as autoridades administrativas impor obrigações e proibições aos administrados, sem se importarem com os ditames legais. Daí decorre que, nessa relação, o administrador só pode fazer aquilo que está expresso na lei. Dessa forma, ao se analisar o princípio da legalidade na seara do Direito Administrativo, pode-se concluir que toda a ação estatal, em todos os níveis, que implique obrigações de fazer ou deixar de fazer alguma coisa, deve, necessariamente, ser precedida de uma lei que delineie os poderes-deveres do Estado, bem como os deveres relativos a um fazer ou a uma abstenção a que cada indivíduo está sujeito. Segundo Bandeira de Mello,

(...) o princípio da legalidade significa que a Administração sempre se submeterá à lei e só poderá agir quando – e como – a lei autorizar. Enquanto ao particular “é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”, não podendo o administrador afastar-se ou desviar-se dos mandamentos da lei e das exigências do bem comum, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.³³

³² ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*, 2 ed. São Paulo, Malheiros, 1993, p. 56.

³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011, p.103.

Destarte, a observância ao princípio da legalidade não significa necessariamente que a Administração deva retirar do mundo jurídico todos os atos eivados de vícios, de outro lado, considerando que em alguns casos é possível saneá-los, restabelecendo-se a ordem jurídica. Nesse sentido, o princípio da segurança jurídica prima pela manutenção dos efeitos dos atos viciados, vez que sua desconstituição traria repercussões nas relações jurídicas estabelecidas sob a égide de ato administrativo que até então possuía presunção de legitimidade e legalidade. Assim, a retirada de tais efeitos causaria frustração em tais presunções, e, conseqüentemente, abalo à segurança que os cidadãos depositam nos atos do poder público.

3.2 Ato administrativo de aposentadoria do servidor público federal

Os atos administrativos, como declaração unilateral do Estado ou de quem lhes faça as vezes, são produzidos no exercício da função administrativa. Tendo em vista o critério da intervenção da vontade administrativa, Carvalho Filho³⁴ classifica os atos administrativos em simples, complexos e compostos.

O ato administrativo simples, para o administrativista, tem apenas uma manifestação de vontade, mesmo que seja emitida por órgão coletivo. Cita como exemplo desta última hipótese, o regimento interno de um tribunal, que é aprovado pela maioria absoluta dos desembargadores. A decisão é coletiva, mas expressa uma vontade única. O ato complexo, por sua vez, é formado por duas ou mais manifestações de vontade, provenientes de órgãos diversos. Como exemplo, o autor ilustra a investidura em cargo público, que depende da nomeação realizada pelo chefe do Poder Executivo e da posse, feita pelo chefe da repartição. Finalmente, têm-se os atos administrativos compostos que, retomando o ensinamento do professor Hely Lopes Meirelles, são os que:

[...] resultam da vontade de um órgão, mas depende da verificação por parte de outro, para se tornar exequível. Exemplo: uma autorização que dependa do visto de uma autoridade superior. Em tal caso a autorização é o ato principal e o visto é complementar que lhe dá exequibilidade. O ato composto distingue-se do complexo porque este só se forma com a

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. rev. ampl. e atual. até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012, p. 129.

conjugação de vontades de órgãos diversos, ao passo que aquele é formado pela manifestação de vontade de um único órgão, sendo apenas ratificado por outra autoridade.³⁵

Retomando a ideia do segundo ato, pode-se ter aprovação, autorização, ratificação, visto ou homologação. Exemplificando: os Ministros do STF são indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado para que possam ser finalmente nomeados pelo Presidente. Dessa forma, o ato complexo é tão somente um ato administrativo, formado por duas mais ou mais vontades independentes entre si. Ele somente existe depois da manifestação dessas vontades. O ato composto, ao contrário, é único, pois passa a existir com a realização do ato principal, mas somente adquire exequibilidade com a realização do ato acessório, cujo conteúdo é somente a aprovação do primeiro ato.

Adotando-se a classificação quanto à formação de vontade, seguida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, poder-se-ia dizer que o ato de aposentadoria é denominado ato composto, pois resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação ao outro, que edita o ato principal. De acordo com a autora, “[...] 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 **pressuposto** ou **complementar** daquele”.³⁶

3.2.1 Classificação do ato de aposentadoria

Aposentadoria, conforme elencado no artigo 40 da Carta da República de 1988, é o direito constitucionalmente assegurado a todo trabalhador, após certo lapso temporal de trabalho e que cumpra certos requisitos legais previamente estabelecidos. No caso do servidor público, ao entrar na inatividade, a sua remuneração passa a ser denominada provento de aposentadoria e, para tanto, esse ato de aposentação é formalmente concretizado pela autoridade administrativa competente. Como discutido no item anterior, a classificação do ato quanto a sua

³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 153.

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p 231. (grifos da autora).

manifestação de vontade, não é pacífica na doutrina administrativista, notadamente em relação ao ato de aposentadoria. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, a conceituação da natureza jurídica da aposentadoria sofre grande divergência doutrinária. Diz o autor:

Para alguns, trata-se de ato complexo formado pela manifestação volitiva do órgão administrativo somada à do Tribunal de Contas. Não nos parece correto semelhante pensamento. Cuida-se, com efeito, de atos administrativos diversos, com conteúdo próprio e oriundo de órgãos administrativos desvinculados entre si. No primeiro, a Administração, verificando o cumprimento dos pressupostos normativos, reconhece ao servidor o direito ao benefício da inatividade remunerada; no segundo, a Corte de Contas procede à apreciação da legalidade do ato par fins de registro (art. 71, III, CF), o que caracteriza como ato de controle *a posteriori*. A jurisprudência mais atual vem consolidando tal entendimento.³⁷

Nesse mesmo sentido, é recente o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

O beneficiário, com a concessão da aposentadoria pela Administração, afasta-se da atividade e passa a perceber proventos, tornando vago o cargo, nos termos do que dispõe o art. 33, VII, da Lei nº 8.112/1990. Esses efeitos são típicos do ato de afastamento, que se consolidam com a expressão da vontade de um único órgão, aquele que concede a aposentadoria. A produção de efeitos da concessão de aposentadoria realizada pela Administração permite concluir que não existe a conjugação de vontades para a formação de um ato único, mas sim duas decisões independentes e autônomas, quais sejam, o ato propriamente dito e seu registro, com o consequente controle de legalidade pelo Tribunal de Contas competente. Não se conjugam as vontades da Administração e do Tribunal de Contas para conceder a aposentadoria. São atos distintos e praticados no manejo de competências igualmente diversas, na medida em que a primeira concede e o segundo controla sua legalidade.³⁸

Nessa mesma ordem de ideias, importante trazer à tona a lição de Sandra Julien Miranda, que, invocando os ensinamentos de Francisco Campos, conclui:

Observando que a eficácia de certos atos administrativos, em razão do interesse público, fica suspensa até que outro órgão o aprove, mas este nada acrescenta ao ato: declara-lhe, apenas, a conformidade com a lei, e dessa declaração decorre, para o ato em foco, uma força nova, a saber: a aptidão a gerar efeitos. Tal é a natureza da função de controle, que não

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25 ed. rev. ampl. e atual. até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012, p. 689-690.

³⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência. RECURSO ESPECIAL Nº 1.047.524 - SC (2008/0078202-4). Relator: Ministro Jorge Mussi. 20 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200800782024&pv=000000000000>> Acesso em 21 abr 2013

integra nem completa o ato, já anteriormente acabado e perfeito, diversamente da função de aprovação, pela qual a autoridade a quem é cometida a aprovação do ato colabora com a sua vontade no acabamento ou aperfeiçoamento do mesmo.³⁹

Dessa forma, destarte posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais divergentes acerca do tema, o entendimento mais moderno sobre a matéria, a exemplo de Carvalho Filho, classifica o ato de aposentadoria não como ato complexo que depende da manifestação de vontade de dois órgãos distintos unidos para uma vontade única e sim como atos administrativos diversos, pois emanados de órgãos distintos com efeitos e vontades não coincidentes. De um lado, tem-se produção do ato de aposentadoria pelo órgão de origem do servidor, o qual o trabalhador passou toda sua vida funcional, ato que pode ser considerado como vinculado⁴⁰, pois preenchidos determinados requisitos à Administração Pública compete tão somente cumpri-lo. De outro, não entrando no mérito da vontade do órgão primeiro tampouco do servidor, tem-se o controle da corte de contas que tão somente verifica a legalidade do ato estatal.

A seu turno, as regras sobre aposentadoria dos servidores públicos estão insculpidas no capítulo VII da Carta Constitucional de 1988, intitulada “Da Administração Pública”, seção II, art. 40. Em contrapartida, a competência do Tribunal de Contas sobre a matéria está em sua prerrogativa de órgão de controle externo da administração pública exercida em auxílio ao poder legislativo, conforme dita regra do art. 71 do texto constitucional.⁴¹

³⁹ MIRANDA, Sandra Julien. *Do ato administrativo complexo*. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 124.

⁴⁰ Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 434), atos vinculados são “aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedirlos, não interfere com apreciação subjetiva alguma”.

⁴¹ Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [...] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 04 mai 2013.

3.2.2 Decadência para a revisão do ato de aposentadoria

No caso do ato de aposentadoria do Servidor Público Federal, o prazo de cinco anos delineado no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, para a revisão do ato de aposentadoria, segundo entendimento das Cortes Superiores, somente é contado a partir da última manifestação de vontade, pois, somente assim o ato estará completo, ou seja, adota-se entendimento de que são dois atos distintos. Com efeito, as jurisprudências do STF e do STJ, estudadas adiante neste trabalho, têm considerado que, sendo complexos os atos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, a contagem desse prazo somente se inicia com o registro junto ao Tribunal de Contas. Outra consequência desse entendimento é que o caráter complexo desse ato dita que os direitos ao contraditório e à ampla defesa não podem ser exercidos na concessão inicial da aposentadoria, reforma ou pensão, mas, apenas depois do pronunciamento daquela Corte de Contas. Tendo em vista estas assertivas, o STF, em 30 de maio de 2007, editou a Súmula Vinculante nº 3, com o seguinte teor:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.⁴²

Dessa forma, o registro do ato de aposentadoria pela Corte de Contas, no controle de legalidade, não seria ato administrativo autônomo, mas acessório ou parte integrante do ato concessivo da aposentadoria. Adotando-se o ato de aposentadoria com a nomenclatura de ato complexo, este somente estaria completo após sua apreciação pelo TCU. Este entendimento impede o transcurso do prazo para eventual revisão ou cancelamento do benefício pela Administração na hipótese de vícios cometidos na concessão de aposentadoria.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 3. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em 10 jul 2013.

No entanto, cumpre ressaltar que esse prazo quinquenário é mais do que suficiente para que a administração pública possa anular seus atos nascidos com a mácula de algum erro. Não deve ser permitido mais ao Ente Público exercer a sua autotutela, seja por via administrativa ou judicial. Na esteira desse entendimento, estão as ideias de Antônio Moreira Maués⁴³ que problematiza a aplicação da referida Súmula vinculante ao descrever que os juristas, ao se depararem com casos nos quais não seria correta a aplicação da súmula, mesmo assim, teriam a obrigação de aplicá-la exatamente pelo seu poder vinculante. Descreve o autor que, pouco tempo após a edição sumular, o próprio Tribunal de Contas da União foi obrigado a reavaliar a exceção que tangenciava a questão de aposentadoria, disposta ao fim do texto da súmula vinculante nº 3. Segundo Maués, o caso aconteceu em sede de mandando de segurança nº 25.116 que tratava de negativa, por aquela Corte de Contas, de registro de aposentadoria de funcionário do IBGE. A partir do reconhecimento de que a recusa do registro ocorrera há mais de cinco anos do ato inicial, o Ministro Carlo Ayres Brito, do STF, efetuou análise mais pormenorizado do caso e concluiu que deveria aplicar-se o direito do contraditório e da ampla defesa. Dessa forma, o fundamento dessa interpretação restou intimamente ligado aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé ou moralidade administrativa.

Será demonstrado a seguir, que o ato administrativo deve permanecer no mundo jurídico com seus efeitos, em função das já abordadas segurança jurídica, proteção à confiança legítima do cidadão e boa-fé.

⁴³ MAUÉS. Antônio Moreira. *Jogando com o precedentes: Regras, analogias, princípios*. Revista Direito GV, São Paulo. 8(2). Jul-Dez 2012, p. 588-589.

3.3 Análise do artigo 54 da Lei de Processo Administrativo Federal

Inicialmente, para a correta aplicação do art. 54 da Lei nº 9.784/1999, cumpre trazer à tona os ensinamentos de Robert Alexy e Ronald Dworkin, com base nos estudos de Couto e Silva, sobre princípios e regras no direito.⁴⁴

Leciona Alexy que os princípios e as regras são espécies de norma. Ambos, no âmbito deôntico, estatuem o dever-ser que ordena, proíbe ou permite. Entretanto, as regras são cumpridas quando ocorrido, no mundo fenomênico, o fato por elas previsto, a fim de que lhes sejam aplicadas as consequências jurídicas decorrentes; ou, ainda, que sejam descumpridas. Já os princípios, por sua vez, são normas a serem cumpridas na maior medida possível dentro de possibilidades jurídicas e reais existentes, pois constituem mandamentos de otimização, de sorte que o seu cumprimento pode se dar em diferentes graus, não dependendo tão somente das circunstâncias fáticas, mas jurídicas. Há, portanto, diversos graus de cumprimento.

Por sua vez, Ronald Dworkin, ensina que um dos critérios distintivos entre as regras e princípios é o modo final de aplicação, pois as regras são aplicadas de modo absoluto – tudo ou nada – enquanto os princípios, consoante asseverou Robert Alexy, são aplicados de forma gradual, com mais ou menos peso. Nesse sentido, a diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que a regra estipula, então ou a regra é válida, e nesse caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso, em nada contribui para a decisão.

Dessa forma, deve-se inferir que o conteúdo normativo do art. 54 da Lei nº 9.784/99 equivale a uma regra, não cabendo ao seu aplicador efetuar juízos de

⁴⁴ COUTO e SILVA, Almiro do. *O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99)*. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abril/maio/junho, 2005, p. 20-21. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 26 mai 2013

ponderação, tendo em vista que estes já foram previamente estabelecidos pelo legislador ordinário, sendo seu prazo fatal. Este, assim estabeleceu na lei:

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

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

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.⁴⁵

Diante do exposto, há que se ponderar que, numa possível colisão entre princípios constitucionais, devem ser consideradas as circunstâncias que cercam o caso concreto de forma que prepondere sempre o princípio mais adequado, sobretudo no que toca ao corpo social. A divergência, portanto, deve-se resolver ao se adotar uma ponderação de interesses opostos, determinando qual dentre eles, abstratamente, possui maior peso no caso concreto. No atual paradigma democrático adotado pela Constituição cidadã de 1988, não há que se entender que o exercício do controle estatal ultrapasse limites de proteção ao cidadão, sobretudo o da segurança jurídica.

Nesse diapasão, de acordo com Couto e Silva, o exercício de autotutela administrativa do ente público de anular seus próprios atos quando eivados de vício ficou sob o teto do prazo quinquenário, insculpido no art. 54 em comento e, caso ocorra, no prazo citado, situação excepcional, deverá o julgador ponderar sobre a aplicabilidade dos princípios da segurança jurídica e da legalidade. Nesse sentido, importante não olvidar que referidos princípios promovem solidez às situações reguladas pelo Direito. Além disto, é tarefa primordial do Estado de Direito pacificar e estabilizar as relações jurídicas no seio social. Sobre o dever de não anular o ato administrativo, assevera mais uma vez o professor Couto e Silva:

[...] É importante que se deixe bem claro, entretanto, que o dever (e não o poder) de anular os atos administrativos inválidos só existe, quando no confronto entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica o interesse público recomende que aquele seja aplicado e este não. Todavia, se a hipótese inversa verificar-se, isto é, se o interesse público maior for de que o princípio aplicável é o da segurança jurídica e não o da legalidade da Administração Pública, então a autoridade competente terá o dever (e não o poder) de não anular porque se deu a sanatória do inválido, pela conjunção

⁴⁵ BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em 14 jul 2013

da boa fé dos interessados com a tolerância da Administração e com o razoável lapso de tempo transcorrido. [...]⁴⁶

Por fim, não se pode deixar de trazer à tona lapidar ensinamento de Rita Tourinho, que leciona:

[...] os prazos preclusivos estão a serviço da paz social e da segurança jurídica, valores primordiais à coletividade, que não podem ser suplantados por interesses de cunho patrimonial, mesmo que este pertença ao Estado. Observe-se que a preocupação com tais valores é tamanha em nosso ordenamento jurídico que até o crime de homicídio, que atenta contra a vida— bem maior passível de proteção — prescreve em 20 anos.⁴⁷

⁴⁶ COUTO e SILVA, Almiro do. *Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo*. Revista da Procuradoria Geral do Estado [do Rio Grande do Sul]. Cadernos de Direito Público. Pg. 31. Disponível em: <http://www.pge.rs.gov.br/upload/revista_pge_57_sup.pdf>. Acesso em 26 mai 2013.

⁴⁷ TOURINHO, Rita. *A prescrição e a lei de improbidade administrativa*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 12, out./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 26 mai 2013.

4 CONTROLE JURISDICIONAL DO ATO ADMINISTRATIVO DE APOSENTADORIA PELOS TRIBUNAIS SUPERIORES

4.1 Controle e revisão do ato de aposentadoria do servidor público federal pelo Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas é órgão autônomo, que, conforme abordado anteriormente, auxilia o Poder Legislativo a exercer o controle externo, fiscalizando os gastos dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo.⁴⁸ Apesar de ser denominado como Tribunal, a Corte de Contas não integra o Poder Judiciário. No âmbito federal, a responsabilidade acerca desse controle é do Tribunal de Contas da União (TCU) e nos âmbitos municipal e estadual, na maioria dos casos, a responsabilidade é dos Tribunais de Contas dos estados (TCE's)⁴⁹. Por sua vez, no que tange aos municípios, a Constituição Federal (CRFB/88, art. 31, §4º) impede a criação de Tribunais de Contas, Conselhos e órgãos de contas municipais, mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios. Essa exceção fica por conta dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, onde os tribunais de contas municipais julgam as contas dos respectivos municípios e emitem parecer a respeito das contas apresentadas pelos prefeitos, que são julgadas, por sua vez, pela Câmara de Vereadores.⁵⁰ A Carta Constitucional de 1988 dedicou uma seção inteira ao tema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, disciplinando a atuação das Cortes de Contas em seus artigos 70 a 75. Nesse sentido, ao que tange o presente estudo, o ato de aposentadoria do Servidor Público Federal, estabelece a Constituição, no art. 71, III, competência ao TCU sobre controle dos seus atos de aposentadoria e pensão⁵¹.

⁴⁸ Além de estar sujeito ao controle externo, cada Poder tem a responsabilidade de manter o sistema de controle interno (art. 74 da CRFB/1988).

⁴⁹ http://www.controlepublico.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=18>. Acesso em 11 mai 2013

⁵⁰ A Constituição e o Supremo. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=456>>. Acesso em 13 jul 2013

⁵¹ Art. 71, CRFB/88 [...]

As concessões de aposentadoria são atos jurídicos administrativos cujos efeitos se prolongam no tempo, constituindo-se em fonte de gastos públicos. Diante disso, o legislador constituinte estabeleceu a fiscalização específica sobre esses atos, sobretudo quanto à sua legalidade, ou seja, controle externo do Poder Legislativo, com entendimento de que apenas o controle interno exercido por cada órgão poderia não ser suficiente para evitar possíveis equívocos, irregularidades e, até, ilegalidades por parte dos administradores. Dessa forma, para a Corte Constitucional brasileira, o ato de aposentadoria, mesmo sendo apto a produzir regularmente seus efeitos desde sua expedição pelo ente administrativo ao qual o servidor se encontra vinculado, somente se completa com o devido registro no Tribunal de Contas a ele vinculado.

4.2 Controle pelo Supremo Tribunal Federal

O material objeto de análise corresponde às decisões colhidas no repertório de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, disponibilizadas para consulta no site *www.stf.jus.br*. A consulta foi realizada no dia 08 de junho de 2013, das 7h às 13h. A busca por decisões contemplou as palavras-chave “Direito Administrativo e anulação do ato de aposentadoria e servidor público federal e TCU não estadual”. Também foram adotadas como parâmetro as datas entre 29/01/1999, data da promulgação da Lei de Processo Administrativo, e 31/12/2012. Como resultado obtiveram-se sete acórdãos relacionados no Anexo I deste trabalho. Após a definição dos critérios adotados na seleção dos casos, cumpre salientar que foi feita uma análise com enfoque exclusivamente qualitativo.

Ante a linha adotada no presente estudo que trata de maneira mais detida sobre o processo administrativo no âmbito federal, sobretudo no que dita seu art. 54

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. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 08 jun 2013.

sobre atos de aposentadoria, reputou-se conveniente excluir os acórdãos que não adotassem a referida legislação em suas discussões/decisões, assim como não abordassem a questão da aposentação de servidores públicos. Dessa forma, aplicando tal recorte, foram excluídos dois acórdãos⁵², sendo a amostra final composta por cinco julgados. Nesse compasso, foram analisados os casos da amostra final tentando identificar as nuances entre os diversos argumentos ministeriais presentes nos acórdãos.

O primeiro caso (MS nº 30.558/DF)⁵³ trata de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por José Carlos Ferreira Leite, em 18 de abril de 2011, contra ato do Tribunal de Contas da União que, nos autos do processo TC n. 13.160/2006, negou registro à aposentadoria do Impetrante. Ficou comprovado que o impetrante aposentou em 15 de março de 2002, pela Portaria nº 112 do Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, computando como tempo de serviço rural o período de 3 de fevereiro de 1965 a 3 de fevereiro de 1971, nos termos da decisão proferida na Ação Previdenciária nº 95.13590-6. Em seguida, o impetrante argumenta que, em 1º de abril de 2008, passados mais de seis anos de sua inatividade, o Tribunal de Contas da União julgou ilegal seu ato de aposentadoria e a ele negou registro, ao argumento de que a contagem recíproca de tempo de serviço rural exige a comprovação do recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias. Outros assuntos foram tratados no acórdão do Pretório Excelso, porém, por não fazerem parte do presente estudo, não serão alvo de discussões nesse trabalho.

Em seu voto, a relatora, Ministra Cármen Lúcia, chama a atenção para o fato de já ter sido examinada a medida liminar requerida naquela ação. Relembra que o STF já assentou o entendimento de que o Tribunal de Contas da União não está submetido aos princípios do contraditório e da ampla defesa, no exercício específico da competência que lhe foi atribuída pelo art. 71, III, da Constituição da República. Diante disso, a Ministra reconhece que não se operou a decadência do direito à

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26085/DF - Distrito Federal. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgamento: 07/04/2008 e BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança MS nº 24.859/DF - Distrito Federal. Relator Ministro Carlos Velloso. Tribunal Pleno. Julgamento: 08/04/2008. Acesso em 08 jun 2013.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 30.558/DF - Distrito Federal. Relatora Ministra Cármen Lúcia. 1º turma. Julgamento: 27/03/2012. Acesso em 08 jun 2013.

anulação ou revisão do ato de aposentadoria pela Administração, tampouco se aplica à espécie o art. 54 da Lei nº 9.784/1999.

Reafirmou entendimento de que, em casos excepcionais, nos quais o lapso temporal entre a data da aposentadoria e o exame de sua legalidade tenha superado cinco anos, o Supremo Tribunal tem assentado que, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da confiança nos atos praticados pela Administração, deve-se assegurar ao servidor a possibilidade de defender a validade do ato de aposentadoria. Fixou-se, no entanto, que a contagem desses prazos se iniciaria na data em que o processo de aposentadoria chegasse ao Tribunal de Contas da União. Houve ampla discussão sobre o assunto entre os Ministros devendo-se destacar o entendimento divergente do Ministro Luiz Fux que, inicialmente, na análise do caso, cita o princípio da proteção da confiança. O Ministro, em seu voto, reafirmou o entendimento do Pretório Excelso sobre a natureza complexa do ato de aposentadoria, porém, passou a discorrer sobre a constante, importante e atual mitigação da Súmula nº 3 do STF, quando ela tem condições de gerar situações extremamente iníquas.

O segundo caso (MS nº 25.568)⁵⁴, trata de mandado de segurança impetrado pela Associação Nacional dos Aposentados e Pensionistas do Serviço Público Federal, contra atos do Presidente da 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União – TCU, do Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Coordenador Geral de Recursos Humanos do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, sob a alegação de que os servidores públicos federais e os pensionistas foram informados de que, em decorrência da decisão do Tribunal de Contas da União (Acórdão 814/2005-TCU – 1ª Câmara), seria suspenso o pagamento da Gratificação de Atividade pelo Desempenho de Função – GADF, paga cumulativamente com quintos ou décimos incorporados pelos servidores e posteriormente transformados em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI. O acórdão inicia com voto do Relator Presidente, Ministro Dias Tóffoli, que começa sua explanação informando o cabimento da Medida de Segurança coletiva. Em seguida, o Ministro explicita sua opinião sobre a decadência da anulabilidade do

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 25.568/DF - Distrito Federal. Relator Ministro Dias Tóffoli. 1º turma. Julgamento: 06/03/2012. Acesso em 08 jun 2013.

ato de concessão de aposentadoria, dizendo ser incabível tal perda do direito de anular pelo Estado e, para tanto, cita precedentes do STF nesse sentido. Após, passa a abordar questões cujos objetos não são tratados neste trabalho. Em seguida, a Corte efetuou ampla discussão sobre a aplicabilidade dos institutos da decadência citando tanto o artigo 54 da lei de Processo Administrativo Federal e o mandamento constitucional insculpido no artigo 71, III da CRFB/1988. Percebe-se nos argumentos grande divergência da Corte sobre a questão. No entanto, a questão de ordem, no caso em comento, cingiu-se em saber se os impetrantes têm ou não direito ao contraditório e ampla defesa, visto pairar sérias dúvidas sobre os prazos do caso. Aberta a votação, a Ministra Rosa Weber resgatou mais uma vez o entendimento do Pretório Excelso sobre a matéria, chegando por fim, a dar parcial provimento ao *mandamus*, na certeza da inércia da Corte de Contas em analisar o caso. Nesse voto, é seguida pelos Ministros Cármen Lúcia e Luiz Fux, vencidos os Ministros Gilmar Mendes e o relator presidente, Ministro Dias Tóffoli.

Cumpre salientar que o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto ao prazo decadencial para a anulação do ato de aposentadoria está bem instável e tais divergências têm refletido no próprio trabalho do Tribunal de Contas de União. Nesse sentido, são lapidares as palavras do Ministro Gilmar Mendes que, no julgado em análise, mesmo seguindo entendimento do Ministro Dias Tóffoli, ressalta:

[...] Não encontro preceito que, interpretado e aplicado, conduza a essa distinção, criando, inclusive, aposentados que terão o direito ao contraditório e outros que não terão. Mais do que isso. O que pode ocorrer? Uma erronia do órgão de origem nos cálculos dos proventos e a glosa posterior. Isso não implica devolução ao Erário. Já se deu o famoso 'jeitinho brasileiro' para, de certa forma, compensar a demora do Tribunal de Contas da União [...]

O terceiro caso (MS nº 25.963/DF)⁵⁵ também trata de mandado de segurança com pedido liminar impetrado por Maria Helena Jaime, servidora pública aposentada do Ministério da Fazenda, contra o Tribunal de Contas da União, quanto ao conteúdo prolatado no Acórdão nº 241/2006. A aposentadoria ocorreu no ano de 1992, sendo, na oportunidade, considerada regular a cumulação da Gratificação de Atividade Executiva com a Gratificação Extraordinária. O *Parquet* suscitou questão de ordem judicialmente em cuja Decisão nº 808/2002, declarou nulo o julgamento

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 25.963/DF - Distrito Federal. Relator Ministro Cezar Peluso. Tribunal Pleno. Julgamento: 23/10/2008. Acesso em 09 jun 2013.

anterior, sob argumento de *error in procedendo*, conforme normas expressas do regimento interno da Corte de Contas. Nesse sentido, entendeu ilegal a aposentadoria, negando-lhe, por sua vez o registro e determinou ao Ministério da Fazenda a suspensão da parcela relativa à GE, dispensando o ressarcimento das importâncias recebidas.

De volta ao caso, em sede de segurança, no voto do relator, Ministro Cézar Peluso, percebeu-se simples e acertada leitura e aplicação da decadência do poder público em anular seus atos, mesmo quando eivados de vício, depois de decorrido o prazo quinquenal do artigo 54 da Lei de Processo Administrativo Federal. Não houve nesse julgamento, diferente dos dois anteriormente analisados, nenhuma divergência da Corte. Até mesmo por que, o tempo decorrido não cabia mais qualquer discussão. O que se viu foi o louvável respeito ao princípio da segurança jurídica e proteção à confiança.

Novamente, conforme narrado no primeiro caso, o quarto julgado⁵⁶ refere-se a mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Ivanilde Nascimento de Castro, contra ato do Tribunal de Contas da União que, nos autos do processo TC nº 2.860/2006, nove anos após ato do órgão originário, cassou sua aposentadoria ao argumento de que a contagem recíproca de tempo de serviço rural exige a comprovação do recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias. Contra esse acórdão, a servidora aposentada suscitou recurso de reexame, porém, negado pela Corte de Contas. O Superior Tribunal de Justiça, diante da decisão do TCU, determinou que a ex-servidora retornasse à atividade ou indenizasse o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, referente ao período de trabalho rural. Em sede de mandado de segurança perante o STF, a autora proclamou pelo respeito à decadência quinquenal e pugnou pelo reconhecimento do período do labor rural, independentemente do recolhimento de contribuições, tendo em vista a legislação à época da aposentação.

O Ministro Marco Aurélio, relator do processo, em seu voto, argumentou de forma irredutível e inabalável sobre a inaplicabilidade da decadência do ato de concessão de aposentadoria e, para tanto, citou jurisprudência do Tribunal

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 26.919/DF - Distrito Federal. Relator Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgamento: 14/04/2008. Acesso em 09 jun 2013.

Constitucional nesse sentido. Segundo o Ministro, referida contagem deve pressupor, sem exceção, o recolhimento das contribuições.

Por fim, o quinto julgado⁵⁷ também tratou de mandando de segurança impetrado por Aparecida Maria Soares com vistas a desconstituir ato de Tribunal de Contas da União que exclui sua percepção de pensão do falecido marido cuja cumulação se fazia com sua aposentadoria. O ato da Corte de Contas se deu sete anos após o ato do órgão originário.

No julgamento, em sede da Corte Constitucional, o Ministro Carlos Ayres Britto descreveu o histórico do caso ressaltando que no julgamento do Mandando de Segurança nº 25.113/DF, de relatoria do Ministro Eros Grau, o Tribunal decidiu que, reformado o instituidor da pensão sob a constituição de 1967 e aposentado como servidor civil na vigência da Constituição de 1988, antes da edição da EC 20/98, não haveria de se falar em acumulação de proventos do art. 40 da CRFB/88, vedada pelo art. 11 da EC 20/98, mas a percepção de proventos militar (art. 42 CRFB/88), situação não abarcada pela proibição da emenda. Em seguida, o Ministro Ayres Brito acolheu a ilegitimidade do Secretário de Recursos Humanos, pois este somente atuou como executor da decisão do TCU. Após, houve ampla e delongada discussão sobre os institutos da prescrição/decadência e o prazo de cinco anos insculpido na Lei nº 9.784/1999. O Ministro citou vários casos sobre a matéria, bem como doutrinas, a exemplo de Almiro Couto e Silva, sobretudo no que tange aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé. Ao final, prolatou sua decisão favorável à concessão da segurança, no que foi seguido por unanimidade pelos outros Ministros.

Após breve relato e explanação sobre os resultados obtidos na pesquisa e apresentação dos argumentos utilizados pelos Ministros sobre a matéria, pode se concluir que o Supremo Tribunal Federal não possui posicionamento unânime sobre a aplicabilidade do prazo decadencial ditado pelo artigo 54 da Lei de Processo Administrativo Federal. Entretanto, a grande discussão na Corte Constitucional brasileira é sobre a aplicação ou não da ampla defesa e do contraditório nas decisões abrangidas pelo TCU e sobre quando começa a correr o prazo para tal.

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 24.448/DF - Distrito Federal. Relator Ministro Carlos Ayres Britto. Tribunal Pleno. Julgamento: 27/09/2007. Acesso em 09 jun 2013.

Nesse sentido, sequer é ventilada, na maioria das decisões, a aplicação direta da decadência do prazo do poder público em anular seus atos eivados de vício. Exceção se faz, conforme já averbado, no voto do Ministro Cézar Peluso, referente ao terceiro caso. No entanto, tal discrepância decisiva se mostrou muito mais pelo decurso grandioso entre o ato inicial de aposentação e sua invalidade pelo TCU do que pela aplicação do mandamento legal do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999.

Percebeu-se que o próprio Pretório Excelso não garante estabilidade às relações entre o cidadão/servidor e o Estado no que tange a atos já aperfeiçoados pelo decurso do tempo. A contagem do prazo decadencial, na maioria dos votos dos Ministros, dá-se a partir da chegada do processo de aposentação à Corte de Contas da União. Ou seja, o órgão de origem pode levar anos a fio para enviar esse processo e, mesmo assim, para a maioria dos julgadores, a exemplo da Ministra Cármen Lúcia, o prazo ainda não pode correr. Esse fato, sem sombra de dúvidas, é preocupante no sentido de trazer grande insegurança ao cidadão na relação com o ente público, pois, imagine-se um servidor aposentado há mais de dez anos, com problemas de saúde naturais da idade que se avança, longe das atividades laborativas que, a cada dia que se passa se tornam mais dinâmicas e complexas, é pego de surpresa por erro da administração e não seu e é obrigado, pela própria administração pública, a voltar a trabalhar ou a ressarcir o erário. É inadmissível tal conduta no paradigma do Estado Democrático de Direito.

4.3 Controle pelo Superior Tribunal de Justiça

Para o estudo de casos do Superior Tribunal de Justiça, adotaram-se rigorosamente os mesmos critérios utilizados na seleção dos casos do STF. Dessa forma, o material objeto de análise corresponde às decisões colhidas no repertório de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, disponibilizadas para consulta no site www.stj.jus.br. A consulta foi realizada no dia 14 de junho de 2013, das 7h às 10h. A busca por decisões contemplou as mesmas palavras-chave “Direito Administrativo e anulação do ato de aposentadoria e servidor público federal e TCU não estadual” utilizadas na consulta ao STF. Também foram adotadas como parâmetro as datas entre 29/01/1999, data da promulgação da Lei de Processo Administrativo, e 31/12/2012. Como resultado obtiveram-se três acórdãos.

Excluíram-se, da mesma forma adotada nos julgados do Pretório Excelso, os acórdãos que não seguissem a linha do presente estudo. Porquanto, aplicando tal recorte, foram excluídos dois acórdãos⁵⁸, sendo a amostra final composta por um julgado. Diante disso, passou-se, a seguir, a analisar o único caso da amostra final tentando identificar as nuances entre os diversos argumentos presentes. Os dados encontrados poderão ser confrontados com as informações catalogadas em tabelas que compõem o Anexo I deste trabalho.

O caso ora analisado trata de mandado de segurança⁵⁹, com pedido liminar, no qual a impetrante, servidora do antigo TFR, aposentou-se em meados de 1979, data a partir da qual passou a receber determinados benefícios decorrentes de sua aposentadoria. Posteriormente, o Tribunal de Contas da União, ao proceder à revisão de benefícios de aposentadorias, expediu determinação ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, com escopo de que não mais efetuasse o pagamento de alguns dos benefícios decorrentes de incorporação de gratificações pessoais. Em virtude da aludida decisão do Tribunal de Contas, o Presidente do Superior Tribunal de Justiça expediu o devido ato normativo para assegurar o cumprimento daquela determinação. Com base na decisão do Tribunal de Contas, foi baixado pelo impetrado o ato impugnado, o qual trouxe como consequência a ordem de devolução aos cofres públicos do que foi recebido pela impetrante, no montante de R\$21.720,05 (vinte e um mil, setecentos e vinte reais e cinco centavos), a partir de junho de 2003. Argumentou a autora, na ocasião, que recebeu de boa-fé as importâncias que lhe foram pagas espontaneamente pela Administração, a qual se incorporou ao seu patrimônio de forma definitiva. Em preliminar, arguiu a ocorrência da decadência, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/1999. E isso ao argumento de o ato impugnado, na origem, ser datado de 21 de novembro de 1994.

A relatora do caso, Ministra Eliana Calmon, inicia seu voto destacando a questão da arguição da decadência administrativa, ressaltando:

⁵⁸ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag 1239482. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2009/0195574-9. Rio de Janeiro. Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima. Quinta Turma. Julgamento: 20/05/2010 e MS nº 9014/DF - Distrito Federal. Relator Ministro Antônio de Pádua Ribeiro. Corte Especial. Julgamento: 23/11/2006. Acesso em 14 jun 2013.

⁵⁹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS nº 9112/DF - Distrito Federal. Relatora Ministra Eliana Calmon. Corte Especial. Julgamento: 16/02/2005. Acesso em 14 jun 2013.

[...] Ora, até 1999, data da Lei 9.784, a Administração podia rever os seus atos, a qualquer tempo (art. 114 da Lei 8.112/90). Ao advento da lei nova, que estabeleceu o prazo de cinco anos, observadas as ressalvas constitucionais do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF), a incidência é contada dos cinco anos a partir de janeiro de 1999. Afinal, a lei veio para normatizar o futuro e não o passado. Assim, quanto aos atos anteriores à lei, o prazo decadencial de cinco anos tem por termo *a quo* a datada vigência da lei, e não a data do ato.[...]

Dessa forma, mesmo a par do decurso do tempo *in albis*, o Superior Tribunal de Justiça entendeu pela não aplicação da Lei de Processo Administrativo Federal, aliás, entendeu que a norma federal somente seria aplicada contados cinco anos de sua promulgação. Diante da leitura do acórdão, o que se percebe é uma controvérsia sobre a legitimidade do Tribunal de Contas da União em figurar com pólo passivo da ação do *mandamus*. A questão foi arguida pelo Ministro Paulo Gallotti que adotou o disposto no art. 102, I, "d", da Constituição Federal, ressaltando o fato de o ato de aposentadoria, ao ter sido atacado pelo Tribunal de Contas da União, se, diante disso, transferiria a competência ao Supremo Tribunal Federal apreciar a matéria. No que foi vencido. Em seguida, voto a voto, os outros Ministros seguiram a relatora, não sendo, por fim, decretada a decadência do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999.

Com a devida *vênia* e diante dos argumentos que foram expostos neste trabalho não é possível concordar com essa conclusão. Não é razoável aceitar que o Estado, em quaisquer circunstâncias, possa modificar, em qualquer tempo, os atos por ele praticados que produziram, nos cidadãos, a crença de estabilidade e legitimidade na sua atuação. Ora, reconhecer que antes do advento da Lei de Processo Administrativo, pode o Estado se manter inerte *ad eterno* é frontalmente apunhalar os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança. Nesse sentido, ao se perpetuarem tais entendimentos, de certa forma, ortodoxos e inflexíveis, pode-se entender que tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o STJ, adotam uma cultura administrativa burocrática e ultrapassada, na medida em que a eficiência de seus julgados está relacionada ao cumprimento daquilo que se estabelece de forma rígida na lei, ou seja, em cumprimento à estrita legalidade. Numa verdadeira ideia de legalismo inócuo, em nome do qual o controle dos atos

públicos pelo Tribunal de Contas da União impõe à Administração Pública, sobretudo ao cidadão, verdadeira “camisa de força”, impossibilitando ao administrador público a busca de alternativas de melhor atendimento ao verdadeiro interesse público.

Cumpra, por fim, não deixar de registrar também que não se pôs em discussão nas pesquisas realizados dos julgados do STF e STJ o pano de fundo dos casos, de modo que somente está se discutindo a aplicabilidade ou não da decadência quinquenal do ato de aposentadoria.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável a importância do assunto tratado no presente trabalho. O transcurso do tempo gera consequências não só no dia-a-dia de cada pessoa, como também no universo do Direito. Igualmente, da mesma forma que a sociedade se transforma e evolui, espera-se que tal avanço se dê também no fenômeno jurídico, sobretudo, por ser o Direito uma ciência social. Com efeito, a influência do tempo, consumido do direito pela inércia do titular, serve a uma das finalidades supremas da ordem jurídica, que é estabelecer a segurança das relações sociais. Conforme abordado detalhadamente ao longo deste trabalho, a aposentadoria do servidor público federal se dá com a conjugação das vontades da autoridade administrativa do órgão originário, que concede inicialmente a aposentação, e do Tribunal de Contas da União. Para tanto, o TCU julga a legalidade do ato e o aprecia no tocante à sua regularidade formal e suas condições intrínsecas e extrínsecas.

Em situações nas quais o lapso temporal entre a ata de concessão da aposentadoria e a do seu registro supere o prazo de cinco anos, período no qual o beneficiário já goza os efeitos da aposentação com a legítima expectativa de sua validade, não é justo que a Administração Pública possa voltar atrás em sua decisão, mesmo que viciada, expondo, dessa forma, seus próprios cidadãos à insegurança. Nesse sentido, a preclusão do prazo de anular atos viciados opera de forma que, daqui para frente, o inseguro é seguro; quem não reclamou não pode reclamar mais. Na esteira desse entendimento, o instituto da decadência tem suas raízes numa das razões de ser da ordem jurídica: estabelecer a segurança nas relações sociais.

Ao lado do princípio da segurança jurídica, os princípios da proteção da confiança e da boa-fé se mostram como imprescindíveis ferramentas para a busca da legitimidade de leis e atos do poder público, especialmente aqueles de cunho retroativo, sobretudo pelo fato de que a irretroatividade de determinados atos governamentais encontram seu fundamento justamente na necessidade de proteger a confiança que o cidadão deposita na estabilidade de suas relações com o próprio Estado. Com o advento da Lei nº 9.784/1999, a qual disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, ficou estipulado o prazo de cinco anos como marco fatal para o decaimento do direito da Administração de

anular os atos administrativos que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má fé destes.

A Constituição Federal de 1988 outorgou competência ao Congresso Nacional para fiscalizar as matérias contábeis, orçamentárias, operacionais e patrimoniais da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, sendo auxiliado pelo referido Tribunal de Contas da União. Este, entre outros, tem o dever de fiscalizar os atos de aposentadorias no âmbito federal, porém, sua função não se reduz ao simples registro do ato concessivo, entendido apenas como a inscrição em livro próprio ou equivalente. Cabe a ele apreciar a legalidade do ato administrativo e verificar se o mesmo foi praticado em conformidade com a legislação aplicável, se é correto o fundamento legal em que se deu a aposentadoria ou se foi cometida alguma irregularidade, tanto por parte da administração quanto de quem está recebendo o benefício. Os Tribunais Superiores, sobretudo a Corte Suprema do país tem interpretado o ato de aposentadoria como ato complexo, ou seja, ele somente se concretiza, a partir do seu registro no Tribunal de Contas. Dessa forma, o registro pela Corte de Contas, no controle de legalidade, não seria um ato administrativo autônomo, mas integrante do ato concessivo da aposentadoria, o que impediria o transcurso do prazo decadencial para eventual revisão ou cancelamento do benefício pela Administração na hipótese de vícios. Nesse sentido, adotando-se uma visão estrita da legalidade, o entendimento do Supremo Tribunal Federal permite o cancelamento ou a revisão dos atos concessivos de aposentadoria, mesmo transcorrido prazo superior a cinco anos entre o ato originário e a negativa pelo TCU. Situação essa que não condiz com o atual paradigma de Estado democrático de Direito, adotado pela Carta Constitucional de 1988.

A inércia do Tribunal de Contas não pode se sobrepor à legítima confiança depositada pelo cidadão no ato da administração pública. Vale repetir, o Estado não pode deixar o cidadão *ad infinitum* à espera da apreciação de sua causa alimentar. Importante não deixar de destacar que o legislador originário, ao instituir prazo de decadência do direito à invalidação, insculpido no artigo 54 da Lei de Processo Administrativo Federal, sobretudo inspirado no princípio da segurança jurídica, introduziu no sistema jurídico brasileiro parâmetro indicador do lapso de tempo que, associado a outras circunstâncias, como a boa fé dos destinatários do ato

administrativo, estaria a recomendar, após o seu transcurso, a manutenção do ato administrativo inválido.

Por fim, como se viu ao longo do texto e nos julgados analisados, tanto doutrina quanto jurisprudência vacilam no que tange à aplicabilidade do prazo decadencial de anular os atos administrativos, quando eivados de vício. Ideal seria se o Tribunal de Contas da União e os próprios órgãos do primeiro ato concessivo de aposentadoria agissem correta e tempestivamente. De forma que, além de cumprir com os princípios basilares da Administração Pública elencados no artigo 37 da Carta Constitucional de 1988, especialmente no que tange à eficiência e economicidade, estariam preservando a confiança que o próprio cidadão depositou na atuação pública. Portanto, o que se pretende é que os órgãos administrativos, ao não cumprirem ou não podendo cumprir com esse prazo, apliquem de forma correta, conforme estipulou o legislador, a decadência de anular o ato de aposentadoria mesmo que viciado, pois desse ato decorre a estabilização social e a segurança de um cidadão que trabalhou durante grande parte de sua vida em prol do próprio Estado, de modo que, estar-se-á, assim, dando correta e justa solução à luz de nosso ordenamento jurídico e do Estado democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 mai 2013.

BRASIL. Lei n. 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. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112_cons.htm>. Acesso em: 27 abr 2013.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 28 fev 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 14 jun 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 14 jun 2012.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL. AMS 2000.01.00.082743-7/AP, 5ª Turma do TRF 1ª Região, Disponível em: <<http://www.trf1.jus.br/Processos/ProcessosTRF/ctrf1proc/ctrf1proc.php>>. Acesso em 14 jul. 13.

BRASIL. Tribunal de Contas de União. Jurisprudência. Súmulas. Súmula - TCU - 278 – Sessão-13-06-2012-Acórdão AC-1462-22/12-P. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas>>. Acesso em: 11 mai 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 2003.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. 2 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2009.

COUTO E SILVA, Almiro do. *O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei n. 9.784/99)*. Revista Eletrônica de direito do estado, Salvador, n. 2, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 20 mar 2013.

COUTO e SILVA, Almiro do. *Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo*. Revista da Procuradoria Geral do Estado [do Rio Grande do Sul]. Cadernos de Direito Público. Pg. 31. Disponível em:<http://www.pge.rs.gov.br/upload/revista_pge_57_sup.pdf>. Acesso em 26 mai 2013.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Prescrição da falta administrativa*. Revista Forense, São Paulo, n. 275, jul./ago. 1981.

DALLARI, Adilson Abreu. *Desvio de poder na anulação do ato administrativo*. Revista Eletrônica de direito do estado, Salvador, n. 7, jul./ago./set. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 10 jan 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. *(Re)pensando a pesquisa Jurídica: Teoria e prática*. 4 ed. ver. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 14 ed. v. 1. Madrid: 2008.

FERREIRA, Diogo Ribeiro. *Regime jurídico da prescrição sob o enfoque do controle de contas públicas*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, v. 68, n. 3, jul./set. 2008.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1997.

MARTINS-COSTA, Judith. *A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos: a segurança como crédito de confiança*. R. CEJ, Brasília, n. 27, p. 110-120, out./dez. 2004. Disponível em <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/641/821>>. Acesso em 14 mai 2013.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011.

MIRANDA, Sandra Julien. *Do ato administrativo complexo*. São Paulo: Malheiros, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, parte Geral e parte especial*. 15 ed. São Paulo: Forense. 2009.

MOURÃO, Licurgo. *Prescrição e decadência: Emanações do princípio da segurança jurídica nos processos sob a jurisdição dos tribunais de contas*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 71, n. 2, abr./mai./jun. 2009.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Ato administrativo*. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Vitor Marcel. *Como organizo informações da jurisprudência que leio?*. In: Marina Feferbaum; Rafael Mafei Rabelo Queiroz. (Org.). Metodologia jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, v., p. 295-312.

REALE, Miguel. *Revogação e anulação do ato administrativo: contribuição ao estudo das figuras que integram o instituto da revisão dos atos administrativos pela própria administração*. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. MUÑOZ, Guilherme Andrés. DALLARI, Adilson Abreu. [et al.] *As leis de processo administrativo: (Lei federal 9.784/99 e Lei paulista 10.177/98)*. São Paulo: Malheiros, 2006.

ZANCANER, Weida. *Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

ANEXOS

Fichas de sentença para análise da jurisprudência pesquisada – modelo *case brief*

CASO 1 - STF
Identificação do caso
Mandado de Segurança nº 30.558 Distrito Federal
Turma e Relatoria
1ª Turma. Relatora Ministra Cármen Lúcia
Data do Julgamento:
27 de março de 2012
Dados do Processo Eletônico:
Dje-083 divulg 27-04-2012 public 30-04-2012
Assunto
Mandado de segurança. Ato do Tribunal de Contas da União destacando ilegalidade da aposentação da servidora. Incorporação de parcela denominada “opção”. Discussão sobre o não preenchimento dos requisitos do art. 193 da lei n. 8.112/1990 até 19.1.1995; Contagem de tempo de serviço prestado em atividade rural; Necessidade de comprovação do recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias.
Partes
Impetrante: Jose Carlos Ferreira Leite Advogado (a): Tatiane Alves da Silva Impetrado (a): Tribunal de Contas da União Advogado (a): Advogado-Geral da União
Decisão
A Turma denegou a ordem de segurança, nos termos do voto da Relatora, vencido o Senhor Ministro Luiz Fux. Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli.
A decisão foi unânime ou por maioria?
Maioria
Houve análise de mérito judicial?
Não
Em caso negativo, quais foram as razões pelas quais não houve análise do mérito?
Não há análise do mérito em ações de Mandados de Segurança
Fundamentos da decisão: Descrição da <i>ratio decidendi</i> do voto vencedor – Ministra Carmen Lúcia
A Ministra Carmen Lúcia assevera que já examinou a medida liminar requerida nesta ação, sendo que o STF, para a Ministra, assentou que o Tribunal de Contas da União não está submetido aos princípios

do contraditório e da ampla defesa, no exercício específico da competência que lhe foi atribuída pelo art. 71, inc.III, da Constituição da República. Diante disso, a Ministra reconhece que não se operou a decadência do direito à anulação ou revisão do ato de aposentadoria pela Administração, tampouco se aplica à espécie o art. 54 da Lei n. 9.784/1999.

Reafirmou entendimento de que em casos excepcionais, nos quais o lapso temporal entre a data da aposentadoria e o exame de sua legalidade tenha superado cinco anos, este Supremo Tribunal tem assentado que, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da confiança nos atos praticados pela Administração, deve-se assegurar ao servidor a possibilidade de defender a validade do ato de aposentadoria. Fixou-se, no entanto, que a contagem desse prazo se iniciaria na data em que o processo de aposentadoria chegasse ao Tribunal de Contas da União. Citou alguns julgados deste Pretório Excelso. Em seguida, passou a discorrer sobre outros assuntos do *writ*, não objetos neste estudo.

Obter dictum

Não

Voto Vencido: Ministro Luiz Fux

O Ministro Luiz Fux inicia seu voto afirmando que não vê indício de má-fé no caso em tela. Cita o princípio da proteção da confiança. Discorre sobre o ato de aposentadoria e nomeação tem sido reconhecido pelo Supremo como um ato complexo. Ainda que o benefício tenha sido pago por mais de cinco anos, isso não acarreta decadência do direito de anular. Cita a Súmula Vinculante nº 3 e diz que o Supremo tem mitigado essa súmula quando ela tem condições de gerar situações extremamente iníquas. Pede vênia ao presidente e concede parcial provimento ao *writ* a fim de que, previamente a eventual determinação do TCU que frustre situações consolidadas no tempo, tal como in casu, seja observado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Doutrina Nacional ou estrangeira

Não houve

Referências Normativas

CRFB/88: art. 71, III
 Lei 8112/90: art. 193,
 Lei 9784/99: art. 54
 Medida Provisória: nº 831/95
 Regimento Interno do STF: Art. 52, parágrafo Único
 Súmula Vinculante: nº 3 do STF

Acórdãos no mesmo sentido

MS 30157 JLG-27-03-2012 UF-DF Turma-01 Ministra Cármen Lúcia Pg-026. DJe-083. Divulgado em 27-04-2012. Publicado em 30-04-2012

Observações

- Acórdãos citados: MS 24751 - Tribunal Pleno, MS 24781, MS 25612 - Tribunal Pleno, MS 25697 - Tribunal Pleno, MS 26196 - Tribunal Pleno, MS 26320, MS 26391 - Tribunal Pleno, MS 26461 - Tribunal Pleno, MS 26491 - Tribunal Pleno, MS 26919 - Tribunal Pleno, MS 28929 – Tribunal Pleno, RE 600582 AgR; TCU: Acórdão 481/1997, Acórdão 884/2001, Acórdão 2076/2005.
 - Decisões monocráticas citadas: MS 25111.
 - Veja MS 30157 do STF e Processo 13160/2006 e Acórdãos 815/2008 e 6797/2010 do TCU.
 Número de páginas: 28.
 Análise: 14/05/2012, MMR.
 Revisão: 15/05/2012, SEV.

CASO 2 - STF

Identificação do caso

Mandado de Segurança nº 25.568 Distrito Federal

Turma e Relatoria

1ª Turma. Relator Ministro Dias Tóffoli

Redator para o Acórdão

Ministra Rosa Weber

Data do Julgamento:

03 de março de 2012

Dados do Processo Eletônico:

DJe-091 Divulg 09-05-2012 Public 10-05-2012

Assunto

Mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Registro de aposentadorias, reformas e pensões. Exame da legalidade. Competência constitucional (artigo 71, iii, da constituição da república). Ampla defesa e contraditório. Observância nos processos de aposentadoria em que decorridos mais de cinco anos de sua chegada à corte de contas.

Partes

Impetrante: APSEF - Associação Nacional dos Aposentados e Pensionistas do Serviço Público Federal

Advogado (a): José Leite Saraiva Filho

Impetrado (a): Presidente da Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União

Advogado (a): Advogado-Geral da União

Litisconsorte Passivo: União

Advogado (a): Advogado-Geral da União

Litisconsorte Passivo: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS

Advogado (a): Procurador-Geral Federal

Decisão

A Turma concedeu, em parte, a ordem de segurança, nos termos do voto da Senhora Ministra Rosa Weber, Relatora para o acórdão. Vencidos o Senhor Ministro Dias Toffoli, Relator-Presidente, e o Senhor Ministro Marco Aurélio. Falou o Dr. José Leite Saraiva Filho

A decisão foi unânime ou por maioria?

Maioria

Houve análise de mérito judicial?

Não

Em caso negativo, quais foram as razões pelas quais não houve análise do mérito?

Não há análise do mérito em ações de Mandados de Segurança

Fundamentos da decisão: Descrição da *ratio decidendi* do voto vencedor – Ministro Dias Tóffoli com redação da Ministra Rosa Weber

A Ministra Rosa Weber, redatora do processo em análise, apresenta as partes e discorre sobre o caso ora analisado. Ressalta a Ministra, nas palavras do Ex ministro Sepúlveda Pertence, que a decisão da Corte de Contas da União limita-se às hipóteses em que não tenha ocorrido a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadoria ou pensão. Cita o artigo 71, III da Constituição Federal, que dispõe sobre competência do TCU, sobre a matéria analisada, para, em seguida, explanar sobre a Súmula Vinculante nº 3 do Pretório Excelso. Citou alguns julgados do Tribunal, lançando especial atenção ao MS 24.781 de relatoria do Ministro Gilmar Mendes para, por fim dar parcial provimento ao *writ*.

Obter dictum

Não
Voto Vencido: Ministros Dias Tóffoli, relator presidente e Gilmar Mendes
O Ministro Dias Tóffoli inicia seu voto afirmando categoricamente sobre a não aplicação da decadência no caso. Discorre sobre o ato de aposentadoria e nomeação tem sido reconhecido pelo Supremo como um ato complexo. Por sua vez, o Ministro Gilmar Mendes segue o voto do relator Presidente.
Doutrina Nacional ou estrangeira
Não houve
Referências Normativas
CRFB/88: arts. 5, LV; 37, XIV e 71, III Lei 8538/92: art. 6, Lei 9784/99: art. 54 Súmula Vinculante: nº 3 do STF
Observações
- Acórdãos citados: RMS 23360 ED, RMS 23458, MS 24751 - Tribunal Pleno, MS 24781 - Tribunal Pleno, MS 25116, MS 25697 - Tribunal Pleno, RE 348973 AgR, RE 364051. - Decisão monocrática citada: MS 25426. - Veja item 9.2 do Acórdão 814/2005 do TCU. Número de páginas: 29. Análise: 28/05/2012, IMC. Revisão: 29/05/2012, KPB.

CASO 3 - STF
Identificação do caso
Mandado de Segurança nº 25.963 Distrito Federal
Turma e Relatoria
Tribunal Pleno. Relator Ministro Cezar Peluso
Data do Julgamento:
23 de outubro de 2008
Dados do Processo Eletônico:
DJe-222 divulg 20-11-2008 public 21-11-2008 Ement vol-02342-02 pp-00323 Rb v. 21, n. 544, 2009, p. 33-34 LexSTF v. 31, n. 362, 2009, p. 195-198
Assunto
Mandado de segurança. Aposentadoria de Servidor Público. Cumulação de gratificações. Anulação pelo Tribunal de Contas da União - TCU. Ato julgado legal pelo TCU há mais de cinco (5) anos. Anulação do julgamento. Consumação reconhecida, observando a decadência administrativa. Ofensa a direito líquido e certo. Respeito ao princípio da confiança e segurança jurídica. Cassação do acórdão. Segurança concedida para esse fim. Aplicação do art. 5º, inc. LV, da CF, e art. 54 da Lei federal nº 9.784/99. Não pode o Tribunal de Contas da União, sob fundamento ou pretexto algum, anular aposentadoria que julgou legal há mais de 5 (cinco) anos.

Partes
Impetrante: Maria Helena Jaime Advogado (a): Gilberto Garcia Gomes e outros Impetrado (a): Tribunal de Contas da União
Decisão
O Tribunal concedeu a segurança, nos termos do voto do relator, Ministro C��zar Peluso.
A decisão foi unânime ou por maioria?
Unânime
Houve análise de mérito judicial?
Não
Em caso negativo, quais foram as razões pelas quais não houve análise do mérito?
Não há análise do mérito em ações de Mandados de Segurança
Fundamentos da decisão: Descrição da <i>ratio decidendi</i> do voto vencedor – Ministro C��zar Peluso
O Ministro C��zar Peluso, diante da preclusão do prazo quinquenal, aplicou o art. 54 da Lei n. 9.784/1999 de forma simples, sem delongar em discussões.
<i>Obter dictum</i>
Não
Doutrina Nacional ou estrangeira
Não houve
Referências Normativas
CRFB/88: art. 5, LV Lei 9784/99: art. 54
Observações
- Acórdãos citados: MS 22357, MS 24448, MS 26353, MS 26405. - Acórdão 808/2002 do TCU. Número de páginas: 8 Análise: 27/11/2008, MMR. Revisão: 04/12/2008, JBM.

CASO 4 - STF
Identificação do caso
Mandado de Segurança n�� 26.919 Distrito Federal
Turma e Relatoria
Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio
Data do Julgamento:
14 de abril de 2008
Dados do Processo Eletônico:
DJe-092 divulg 21-05-2008 public 23-05-2008 Ement vol-02320-02 pp-00292
Assunto
Mandado de segurança. Aposentadoria de servidor público - tempo de trabalho rural - contagem recíproca - Contribuições.

Partes
Impetrante: Ivanilde Nascimento de Castro Advogado (a): Daniel Flávio Souza Fonseca Impetrado (a): Tribunal de Contas da União
Decisão
A Turma denegou a ordem de segurança, nos termos do voto do Relator, vencido o Senhor Ministro Luiz Fux. Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli.
A decisão foi unânime ou por maioria?
Unânime
Houve análise de mérito judicial?
Não
Em caso negativo, quais foram as razões pelas quais não houve análise do mérito?
Não há análise do mérito em ações de Mandados de Segurança
Fundamentos da decisão: Descrição da <i>ratio decidendi</i> do voto vencedor – Ministro Marco Aurélio
O Ministro Marco Aurélio examinou a medida liminar requerida, em conformidade com o disposto no § 9º do artigo 201 da Constituição Federal, julgando a medida improcedente diante da contagem recíproca do tempo de serviço rural. Segundo o Ministro, referida contagem deve pressupor, sem exceção o recolhimento das contribuições.
Obter dictum
Não
Doutrina Nacional ou estrangeira
Não houve
Referências Normativas
CRFB/88: art. 201, § 9º Lei 8213/91: art. 55, § 2º Lei 9784/99: art. 54 Medida Provisória: nº 1523/96 Regimento Interno do STF: Art. 52, parágrafo Único Súmula nº 10 da Turma nacional de uniformização de jurisprudência dos juizados especiais federais
Acórdãos no mesmo sentido
MS 30157 JLG-27-03-2012 UF-DF Turma-01 Ministra Cármen Lúcia Pg-026. DJe-083. Divulgado em 27-04-2012. Publicado em 30-04-2012
Observações
- Acórdãos citados: MS 24859 (RTJ 192/213), MS 26200, RE 195861 (RTJ166/340); STJ: REsp 315701, REsp 497143. Número de páginas: 10 Análise: 26/05/2008, AAC.

CASO 5 - STF
Identificação do caso
Mandado de Segurança nº 24.448 Distrito Federal
Turma e Relatoria

Tribunal Pleno. Relator Ministro Carlos Ayres Britto
Data do Julgamento:
27 de setembro de 2007
Dados do Processo Eletônico:
DJe-142 divulg 13-11-2007 public 14-11-2007 DJ 14-11-2007 PP-00042 Ement VOL-02299-01 PP-00146
Assunto
Discussão sobre a legitimidade passiva do Secretário de recursos humanos do ministério do planejamento, orçamento e gestão na ação. Ato do Tribunal de Contas da União sobre a acumulação, antes da constituição de 1988, de proventos de aposentadoria e pensão de militar reformado. Duas aposentadorias: uma civil e outra militar. Princípio da segurança jurídica.
Partes
Impetrante: Aparecida Maria Soares Advogado (a): Terson Ribeiro Carvalho Impetrado (a): Tribunal de Contas da União Impetrado (a): Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Decisão
O Tribunal excluiu do pólo passivo o Senhor Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e concedeu a segurança, nos termos do voto do Relator Ministro Carlos Ayres Britto. Presidência da Ministra Ellen Gracie
A decisão foi unânime ou por maioria?
Unânime
Houve análise de mérito judicial?
Não
Em caso negativo, quais foram as razões pelas quais não houve análise do mérito?
Não há análise do mérito em ações de Mandados de Segurança
Fundamentos da decisão: Descrição da <i>ratio decidendi</i> do voto vencedor – Ministro Carlos Ayres Britto
O Ministro Carlos Ayres Britto se fundou nas divergências temporais legislativas para prolatar a decisão. Demonstrou a aplicabilidade da prescrição quinquenal da Lei de Processo Administrativo Federal e concedeu legitimidade aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé.
Obter dictum
Não
Doutrina Nacional ou estrangeira
LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p. 394-395. MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 129/130. SILVA, Almiro do Couto. Prescrição Quinquenária da Pretensão Anulatória da Administração Pública com Relação a seus Atos Administrativos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 204, p. 21-31, abr./jun. 1996.
Referências Normativas
CRFB/67: arts. 93, § 9º e 99. Emenda Constitucional nº 01 de 1969 CRFB/88: arts. 5, LV; 7, XXIX; 37, §5º, I; 40; 42; 53, §5º; 102, I, “d”; 146, III, “b”; 183 e 191 CRFB/88: art. 40, § 11º ADCT: art. 11

Emenda Constitucional nº 45/2004: art. 5, VII e VIII
 Lei 4717/65: art. 6, § 3
 Lei 5172/66: arts. 173 e 174
 Lei 9784/99: arts. 2, Parágrafo Único, IV e 54
 Decreto 20.910/92: arts. 1; 2, Parágrafo Único, IV
 Súmula nº 512 do STF

Observações

- Acórdãos citados: MS 24742, MS 24952, MS 24997 (RTJ 193/579), MS 25090, MS 25113 (RTJ 194/604), MS 25116.
 Número de páginas: 27
 Análise: 28/11/2007, CEL.
 Revisão: 05/12/2007, CEL.

CASO 1 - STJ

Identificação do caso

Mandado de Segurança nº 9112 DF – 2003/0100970-9

Turma e Relatoria

Corte Especial. Relatora Ministra Eliana Calmon

Data do Julgamento:

16 de fevereiro de 2005

Dados do Processo Eletônico:

Dj-14-11-2005 p. 174
 RDDP vol. 35 p. 234

Assunto

Administrativo. Ato administrativo: revogação/decadência lei 9.784/99. Vantagem funcional é devida ou não. Discussão sobre devolução de Valores devidos.

Partes

Impetrante: Maria Mercedes de La Peña Carrol
 Advogado (a): Adão Neves de Oliveira e outro
 Impetrado (a): Ministro Presidente do Superior Tribunal de Justiça

Decisão

A Turma concedeu a ordem de segurança, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros. Presidência do Senhor Ministro Antônio de Pádua Ribeiro.

A decisão foi unânime ou por maioria?

Maioria

Houve análise de mérito judicial?

Sim

Fundamentos da decisão: Descrição da *ratio decidendi* do voto vencedor – Ministra Eliana Calmon

A Ministra Eliana Calmon ressalta que até o advento da Lei 9.784/99, a Administração podia revogar a qualquer tempo os seus próprios atos, quando eivados de vícios, na dicção das Súmulas 346 e 473/STF. 2. Por sua vez, a Lei 9.784/99, ao disciplinar o processo administrativo, estabeleceu o prazo de cinco anos para que pudesse a Administração revogar os seus atos (art. 54). Destaca que a vigência do dispositivo, dentro da lógica interpretativa, tem início a partir da publicação da lei, não sendo possível retroagir a norma para limitar a Administração em relação ao passado. Em seguida,

Calmon dispõe sobre a ilegalidade do ato administrativo que contemplou a impetrante com vantagem funcional derivada de transformação do cargo efetivo em comissão, após a aposentadoria da servidora. Por fim a Ministra dispensa a restituição dos valores em razão da boa-fé da servidora no recebimento das parcelas e concede, em parte, a segurança.

Obter dictum

Não

Voto Vencido: Ministro Paulo Gallotti

O Ministro Paulo Gallotti ressalta que o fato do ato de aposentadoria ter sido atacado pelo Tribunal de Contas da União, a teor do disposto no art. 102, I, "d", da Constituição Federal, transfere a compete ao Supremo Tribunal Federal apreciar a matéria.

Doutrina Nacional ou estrangeira

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 14ª ed. 2002. Atlas, p. 889/890.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 14ª ed. Atlas, p. 610.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003, pp.268/270

FIGUEIREDO, Lúcia Vale. Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 6ª edição. São Paulo. P. 236.

LEAL, Câmara Leal. Da Prescrição e da Decadência. Forense, RJ, 1978, p. 90.

MEIRELHES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 654

MEIRELHES, Hely Lopes. Mandado de Segurança *et al.* 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 58

MIRANDA, Pontes de. Tratado de Direito Privado. Borsoi, RJ, 1970, Tomo 6. P. 280.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo, Editora Forense, 12ª edição. São Paulo.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Ato Administrativo. Revista dos Tribunais. SP. 4ª ed. p. 131.

Referências Normativas

CRFB/88: arts. 5, XXXVI; 71, III e 102, I, "d"

Lei 8112/90: art. 114,

Lei 9784/99: art. 54

Lei 1711/52: art. 184, III

Lei 6005/73: art. 7

Lei 8911/94

Lei 6732/79

Lei 5869/73: arts. 93 e 267

Súmulas nº 346 e 473 do STF

Súmulas nº 106 e 235 do TCU

Regimento Interno do STJ: art. 21, XXVI e XXXI

Acórdãos no mesmo sentido

(PRAZO DECADENCIAL - IRRETROATIVIDADE DA LEI NOVA)

STF - AR 905-DF, RE 37223, RE 93110-RJ, AR 1025-PR, RMS 10181-DF

(PRAZO DECADENCIAL - CINCO ANOS - MESMO ANTES DA LEI NOVA)

STF - MS 24833, MS 25216-DF MC, MS 24728-RJ MC, MS 24850-DF MC, MS 24833-DF MC, MS 24540-DF

MC STJ - MS 7455-DF, MS 6566-DF (RJADCOAS 10/94), RESP 515225-RS

(EXECUTOR DO ATO - LEGITIMIDADE PASSIVA - MANDADO DE SEGURANÇA)

STF - MS 21462-DF, MS 21519, MS 21683, MS 221462, STJ - RESP 403069-DF, RESP 158060-DF, RMS 12050-TO

(TRIBUNAL DE CONTAS - LEGITIMIDADE PASSIVA - MANDADO DE SEGURANÇA)

STF - MS 21548-DF, MS 23996-DF, MS 24001-DF, MS 21466-DF, MS 24844-DF

STJ - RESP 464633-SE, MS 3313-DF (RSTJ 77/22)

(REVISÃO DE APOSENTADORIA - ATO COMPLEXO DA ADMINISTRAÇÃO) STF - RE 195861-ES

Observações

- Acórdãos citados: MS 24751 - Tribunal Pleno, MS 24781, MS 25612 - Tribunal Pleno, MS 25697 - Tribunal Pleno, MS 26196 - Tribunal Pleno, MS 26320, MS 26391 - Tribunal Pleno, MS 26461 - Tribunal Pleno, MS 26491 - Tribunal Pleno, MS 26919 - Tribunal Pleno, MS 28929 – Tribunal Pleno, RE 600582 AgR; TCU: Acórdão 481/1997, Acórdão 884/2001, Acórdão 2076/2005.

- Decisões monocráticas citadas: MS 25111.

- Veja MS 30157 do STF e Processo 13160/2006 e Acórdãos 815/2008 e 6797/2010 do TCU.

Número de páginas: 28.

Análise: 14/05/2012, MMR.

Revisão: 15/05/2012, SEV.