

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO**

ROBERTA PONTES

**ATO DE REGISTRO DE APOSENTADORIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS: ATO
COMPLEXO OU COMPOSTO?**

**BRASÍLIA
2017**

ROBERTA PONTES

**ATO DE REGISTRO DE APOSENTADORIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS: ATO
COMPLEXO OU COMPOSTO?**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Controle Externo e Governança Pública – IDP - como requisito parcial para obtenção do título de Especialista

Orientador: Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis.

BRASÍLIA
2017

Roberta Pontes

**ATO DE REGISTRO DE APOSENTADORIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS: ATO
COMPLEXO OU COMPOSTO?**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Controle Externo e Governança Pública – IDP - como requisito parcial para obtenção do título de Especialista

Brasília, 29 de março de 2017.

Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis.
(Orientador)

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Dedico este trabalho ao meu esposo Fabrício, aos meus filhos Roberto e Júlia grandes incentivadores dos meus estudos, apoiadores incondicionais e meu refúgio nas dificuldades, angústias e obstáculos. Amo vocês!

AGRADECIMENTOS

Agradeço sempre a Deus por me proporcionar experiências que me fazem acreditar que posso ir além...

Ao Fabrício por me apoiar incondicionalmente pelo caminho da vida.

Aos meus filhos Roberto e Júlia, que mesmo não sabendo, são meu maior estímulo.

Obrigada!

Compreendo o argumento daqueles que se preocupam com seu enfraquecimento, à vista de que é recente a aprovação das primeiras súmulas. Mas somos todos reféns de nossas reflexões e da honestidade intelectual que lhes devemos emprestar, quando convencidos pela força dos argumentos. (César Peluso).

RESUMO

Este estudo tem por finalidade analisar as premissas básicas utilizadas para a classificação dos atos de registro de admissões, aposentadorias, reformas e pensões, pelos Tribunais de Contas, como atos complexos ou compostos. Assim, pretende-se demonstrar que a tese adotada pelo Supremo Tribunal Federal, de que tais atos são complexos, parte de premissas incompatíveis com a teoria e com os critérios utilizados na classificação destes atos, trazendo, como consequência, insegurança jurídica. Para tanto, fez-se um estudo cronológico sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da formulação da Súmula Vinculante nº 3 e sua posterior mitigação. O que representa um início de desconstrução da tese adotada.

Palavras-chave: ato de registro; classificação; ato complexo ou composto; jurisprudência.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the basic assumptions used to classify the acts of registration of admissions, retirements, pensions and reforms, through the Courts of Accounts, as complex or compound acts. Thus, it is tried to demonstrate that the thesis adopted by the Federal Supreme Court, that such acts are complex, starts from premises incompatible with the theory and with the criteria used in the classification of these acts, bringing, as a consequence, legal uncertainty. For that, a chronological study was made on the jurisprudence of the Federal Supreme Court regarding the formulation of Binding Precedent No. 3 and its subsequent mitigation. This represents an early deconstruction of the thesis adopted.

Keywords: registration act; classification; Complex or compound act; jurisprudence.

LISTA DE SIGLAS

CF	Constituição Federal
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. DO REGIME PREVIDENCIÁRIO: APOSENTADORIAS, REFORMAS E PENSÕES	11
3. CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	16
4. EFEITOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	22
5. DOS CRITÉRIOS DE DISTINÇÃO	24
6. DA NATUREZA JURÍDICA DO ATO DE CONTROLE	28
7. ATO DE REGISTRO DOS ATOS CONCESSIVOS DE APOSENTADORIAS, REFORMAS E PENSÕES	32
8. LIMITES DA COMPETÊNCIA QUANTO AO REGISTRO	36
9. A QUESTÃO DA DECADÊNCIA	40
10. INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL	44
11. DA NATUREZA JURÍDICA DO ATO DE REGISTRO DE APOSENTADORIA	55
CONCLUSÃO	58
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	60

1. INTRODUÇÃO

A competência conferida aos Tribunais de Contas para apreciar, para fins de registro os atos de admissão, aposentadorias e pensões concedidos pelo regime próprio de previdência, mostra-se relevante em virtude de fatores históricos de fraudes e ilegalidades perpetradas por gestores e servidores em detrimento do erário. Outro fator que confere proeminência à essa ação fiscalizadora, reporta-se ao aspecto orçamentário e financeiro, eis que tais despesas consomem substancial parcela de recursos públicos. Daí porque o constituinte de 1988, ao perceber essa realidade, manteve o exame de legalidade dos atos de pessoal exatamente para garantir a primazia da moralidade na gestão de pessoas na esfera pública.

O ato de registro de admissão, aposentadoria, reforma e pensão dos servidores efetivos pelo Tribunal de Contas, é, tradicionalmente, considerado como ato complexo. Contudo, tal classificação, inclusive, adotada pelo Supremo Tribunal Federal, vem sendo alvo de várias críticas e ações judiciais, mesmo após a edição da Súmula Vinculante nº 3.

Neste estudo pretende-se demonstrar que a classificação dos atos de registro de admissão, aposentadoria, reforma e pensão pelos órgãos de controle externo são atos compostos e não complexos.

Assim, no primeiro tópico será apresentado o panorama dos institutos da aposentadoria, reforma e pensão. Em um segundo momento dissertar-se-á sobre as teorias existentes acerca da classificação dos mencionados atos, abordando as premissas básicas utilizadas para classificar um ato como complexo ou composto.

Com o intuito de distinguir o ato praticado pela Administração e o ato de controle exercido pelos Tribunais de Contas, desenvolveu-se a Teoria dos Poderes Neutrais que tem como pressuposto a separação teleológica entre o ato controlado e o ato controlador. Essa premissa é fundamental para excluir a classificação do ato de registro da aposentadoria como ato complexo, eis que o ato controlador não pode integrar o ato fiscalizado, por absoluta incompatibilidade finalística e técnica.

No tópico seguinte abordaremos o histórico da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para a formulação da Súmula Vinculante nº 3, e, na sequência, apresentaremos as decisões que permitiram sua mitigação pelo próprio Supremo Tribunal Federal, demonstrando, a necessidade urgente de revisão da mesma, eis que tal situação contribui para aumentar a insegurança jurídica.

2. DO REGIME PREVIDENCIÁRIO: APOSENTADORIAS, REFORMAS E PENSÕES

O Regime Previdenciário é o conjunto de regras constitucionais e legais que regem os benefícios outorgados aos trabalhadores em virtude da ocorrência de fatos especiais expressamente determinados, com o fim de assegurar-lhes e à sua família, amparo, apoio, retribuição pecuniária. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 723).

A ideia de previdência, portanto, significa precaução, previsão, conhecimento futuro, indicando a necessidade de serem tomadas cautelas presentes, para enfrentar, no futuro, problemas e adversidades encontrados pelos trabalhadores e seus familiares no curso de sua relação de trabalho com o Poder Público. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 723).

Há, no Brasil, dois regimes de previdência, o geral e o próprio, sendo que o primeiro abrange os trabalhadores da iniciativa privada, incluindo alguns servidores que estão sujeitos ao regime trabalhista, servidores temporários e os ocupantes de cargos comissionados, de que tratam o art. 201 e seguintes da Constituição Federal de 1988. Já o regime próprio é aplicável aos servidores públicos titulares de cargos efetivos e membros de poderes, conforme prevê art. 40 da Constituição Federal de 1988.

Nos dois regimes está presente a ideia de previdência como um seguro em que o segurado paga, obrigatoriamente, determinada contribuição, com vistas à cobertura de riscos futuros. Lembrando que o segurado paga a contribuição, mas nem sempre usufrui dos benefícios, porque nem sempre se concretiza a situação de risco coberta pelo regime de previdência. Daí a ideia de solidariedade, inerente ao regime de previdência social. (DI PIETRO, 2012, p. 629).

Vários são os eventos da vida que podem ocasionar concessão de benefícios aos trabalhadores, porém, o recorte dessa pesquisa concentra-se nos benefícios da aposentadoria, reformas e pensões concedidos pelo regime próprio.

A jurista Cármen Lúcia Antunes Rocha define aposentadoria como o direito constitucional fundamental do trabalhador de continuar a perceber valor legalmente estipulado em pecúnia destinado à sua manutenção, sem a correspondente contraprestação de atividade, após ter oferecido seu labor à sociedade pelo período e nas condições previstas no sistema jurídico. (ROCHA, 1999, p. 411).

De acordo com a doutrina de Di Pietro (2012, p. 625), a aposentadoria é o direito à inatividade remunerada, assegurado ao servidor público em caso de invalidez, idade ou requisitos conjugados com o tempo de exercício no serviço público e no cargo, idade mínima e tempo de contribuição.

Pensão, segundo Mello (2002, p. 284) é a importância, correspondente à remuneração que competia ao servidor, cujo valor, por motivo de sua morte, passa a ser dispensado a um dependente seu ou, se houver mais de um, dividida entre eles, na conformidade dos critérios legais.

Conquanto a aposentadoria prevista no artigo 40 da Constituição Federal seja concedida aos servidores públicos civis, e a reforma seja o benefício da inativação do militar, nos moldes dos artigos 42, § 1º e 142, Inciso X, § 3º, da Constituição Federal, as duas têm o mesmo objeto e decorrem de expressa previsão constitucional, sendo que o conteúdo a ser produzido ou o efeito jurídico pretendido será alterar a situação funcional do servidor, passando-o da atividade para a inatividade. Por esse motivo, e por questão de didática, doravante será feita referência tão somente ao registro de aposentadoria. (CRUZ, 2014).

O regime próprio de previdência dos servidores públicos estatutários já foi profundamente alterado, por várias vezes, desde a promulgação da Carta Magna de 1988. A primeira delas mediante a Emenda Constitucional nº 3, de 1993, que introduziu a obrigatoriedade de contribuição dos servidores para o custeio do regime, para além do ente público pagador. (DI PIETRO, 2012, p. 626).

Contudo, as maiores modificações puderam ser sentidas com a promulgação das Emendas à Constituição nº 20/1998 e 41/2003, que ficaram conhecidas como reformas da previdência.

Em linhas gerais, a reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 20/98 estabeleceu, dentre outras medidas: previsão de regime previdenciário de caráter contributivo aos ocupantes de cargos efetivos, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, tal regime era obrigatório apenas para os servidores efetivos federais, sendo facultativos para os demais entes da Federação; alteração dos requisitos para a aposentadoria voluntária, de modo a prolongar a permanência do servidor no serviço público e retardar sua dependência em relação ao seguro social; previsão de estabelecimento de limite para os proventos de aposentadoria e pensão, igual ao estabelecido pelo regime geral, ficando eventuais diferenças por conta da previdência complementar; previsão de criação de fundos de aposentadoria e pensão. (DI PIETRO, 2012, p. 629).

A Emenda Constitucional nº 41/2003, estabeleceu a obrigatoriedade do regime previdenciário de caráter contributivo - considerado o tempo de efetiva contribuição, e não simplesmente o tempo de serviço para todos os níveis de governo; menção do caráter solidário do regime - todos os beneficiários devem contribuir para o regime - servidores ativos, inativos e pensionistas, inclusive os entes Federativos - União, Estados e Municípios; extinção, respeitados os direitos adquiridos, da paridade entre os proventos e pensões e os vencimentos dos servidores em atividade; previsão da garantia de reajustamento dos benefícios para preservação do valor real e extinção dos proventos integrais. (DI PIETRO, 2012, p. 628).

De acordo com Motta (2013, p. 4), o direito à aposentadoria e, por consequência, o direito aos proventos da inatividade, se adquire no momento em que se integram os elementos exigidos por lei para que o funcionário faça jus à sua concessão. Então, decorridos o lapso temporal de exercício no cargo, verificada a invalidez ou outra condição a que esteja sujeito o benefício, o funcionário adquire o direito à sua concessão, nos termos e com as vantagens constantes da lei em vigor. O direito às vantagens ou aos proventos da aposentadoria transita do estado eventual, ou de expectativa de direito à direito adquirido. No momento em que o funcionário reúne os requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico, em vigor, para que ele possa desfrutar do benefício da inatividade remunerada, estabelece-se entre ele e o Estado uma relação jurídica, de conteúdo concreto e definido. Nesse

momento, nasce um direito de crédito em face do Estado, para haver deste, sem a contrapartida da prestação do serviço, a continuidade do pagamento das vantagens da atividade, se a lei em vigor não estipular à inatividade vantagens inferiores às da atividade.

O procedimento previsto para concessão da aposentadoria, em regra, previsto em lei, pressupõe que servidor ou beneficiário da pensão, apresente um requerimento à Administração, que fará uma análise dos documentos apresentados em confronto com os arrolados na legislação. Se a documentação estiver completa, a Administração deverá conceder a aposentadoria, reforma ou pensão. A partir da publicação, o ato passa a produzir todos os efeitos que lhe são inerentes, em favor dos destinatários.

Motta (2013, p. 2) observa que o ato concessivo da aposentadoria é editado, em regra, pela maior autoridade do poder ou órgão ao qual se encontra vinculado o servidor, sendo que os requisitos para a concessão dos benefícios estão inteiramente regulados tanto pela Constituição Federal, como pela legislação infraconstitucional, o que induz a percepção de que uma vez preenchidos os requisitos, a concessão do benefício se impõe, independentemente de vontade da autoridade. Segundo Di Pietro (2012, p. 219), trata-se de ato vinculado, em razão da ausência de apreciação subjetiva dos elementos do ato.

Importante ressaltar, que com a publicação do ato de concessão do benefício, o interessado passa, imediatamente, a usufruir os efeitos da aposentadoria, independentemente do registro pelo respectivo Tribunal de Contas. Dessa forma, uma vez publicada a aposentadoria no órgão oficial, o servidor passa à condição de servidor inativo, e haverá, portanto, a vacância do cargo, permitindo que outro servidor o ocupe, e passa a perceber proventos no lugar da remuneração (CRUZ, 2014).

Na sequência, o processo, com toda a documentação que respaldou o pedido do benefício será encaminhado ao órgão de Controle Interno, que aporá seu parecer acerca do ato concessivo. E, em prosseguimento, o processo será enviado ao Tribunal de Contas respectivo, para apreciação do ato para fins de registro.

É importante reiterar, que, na prática, os atos concessivos da aposentadoria, reforma ou pensão, por si só, com a simples publicação, geram todos os efeitos inerentes aos atos, independentemente do registro pelo Tribunal de Contas. Dessa forma, parece ser incoerente classificar o ato de aposentadoria e seu registro como ato complexo.

3. CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

A classificação dos atos administrativos não pode ser considerada tema singelo. Isso porque, de um lado, apresenta-se bastante complexa a tarefa de se catalogar uma categoria tão vasta e abrangente e, de outro, os critérios taxiológicos, por vezes, carecem de cientificidade. Assim, tais critérios de classificação são demasiadamente voltados à noção de utilidade em detrimento de sua correção científica. As classificações, muitas vezes, são formuladas para servirem a algum fim. Além disso, para além da árdua tarefa de classificar um objeto e seu delineamento jurídico, aliam-se outros problemas de linguagem, metalinguagem e hermenêutica. (MAFFINI, 2005, p.147).

Segundo Maffini (2005, p. 148), a importância da classificação dos atos administrativos se mostra relevante na prática, porquanto define a autoridade coatora para fins de mandado de segurança e determina o momento em que o ato é passível de impugnação ou desfazimento.

Para Martins Júnior (2015, p. 1), a tarefa de classificar os atos jurídicos envolve o sopesamento de vários critérios como a unidade ou a multiplicidade dos elementos subjetivos e objetivos do ato, a natureza causal ou abstrata, a forma, os efeitos e a onerosidade, sem significar que cada categoria seja um compartimento estanque, dado que um mesmo ato pode ser incluído em mais de uma categoria, desde que não haja contradição categorial interna.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2002, p. 341-342), quanto à formação, os atos administrativos podem ser perfeitos, válidos e eficazes. Sendo que perfeito é o ato que esgotou as fases necessárias à sua produção. Portanto, perfeito é o ato que encerrou o ciclo necessário à sua formação. Perfeito é o ato já concluído, consumado. Válido é o ato que foi expedido em absoluta conformidade com as exigências do sistema normativo. Eficaz é o ato que está disponível para produção de seus efeitos, isto é, quando o desencadear de seus efeitos típicos não se encontra pendente de qualquer evento posterior, como uma condição suspensiva, termo inicial ou ato controlador a cargo de outra autoridade.

Carvalho Filho (2016, p. 132), na mesma linha, entende que quanto à formação, os atos podem ser classificados em perfeitos ou imperfeitos, válidos ou inválidos, eficazes ou ineficazes e acrescenta ainda a exequibilidade que é a efetiva disponibilidade que tem a Administração para dar operatividade ao ato, ou seja, executá-lo em toda sua inteireza.

De acordo com Mello (2002, p. 343), um ato pode ser classificado da seguinte forma:

- a) perfeito, válido e eficaz – quando, concluído o seu ciclo de formação, encontra-se plenamente ajustado às exigências legais e está disponível para deflagração dos efeitos jurídicos que lhe são típicos;
- b) perfeito, inválido e eficaz – quando, o ato concluído seu ciclo de formação e apesar de não se achar conformado às exigências normativas, encontra-se produzindo os efeitos que lhe seriam inerentes;
- c) perfeito, válido e ineficaz – quando, concluído seu ciclo de formação, e estando adequado aos requisitos de legitimidade, ainda não se encontra disponível para eclosão de seus efeitos típicos, por depender de um termo inicial ou de uma condição suspensiva, ou autorização, aprovação ou homologação, a serem manifestados por uma autoridade controladora;
- d) perfeito, inválido e ineficaz – quando o ato concluiu todas as fases do ciclo de formação, está em desconformidade com o sistema normativo e ainda não se encontra disponível para a produção de seus efeitos típicos, por se encontrarem na dependência de algum acontecimento previsto como necessário para a produção dos efeitos (condição suspensiva ou termo inicial, ou aprovação ou homologação dependentes de outro órgão).

De se notar que a classificação acima, permite a conclusão de que o ato perfeito pode originar quatro combinações diferentes. Todavia, não há como classificar como válido ou inválido, eficaz ou ineficaz, o ato imperfeito. Isso porque a perfeição do ato implica que ele completou seu ciclo de formação, assim sendo, o ato imperfeito, que não completou seu ciclo procedimental, não existe no mundo jurídico.

O ato administrativo quanto à composição da vontade, pode ser classificado como simples, composto e complexo – divisão tricotômica, da qual são adeptos, dentre outros, Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012), José dos Santos Carvalho Filho (2016). Há, porém, doutrinadores como Celso Antônio

Bandeira de Mello (2002), Odete Medauar (2008) e Diógenes Gasparini (2008) que são partidários da classificação dicotômica – ato simples e complexo.

O ato simples é o resultante da declaração jurídica de um único órgão, seja singular ou colegial. No primeiro caso, a vontade expressada no ato provém de uma só autoridade. No segundo, a vontade provém do concurso de várias vontades unificadas de um mesmo órgão no exercício de uma mesma função jurídica e cujo resultado final consubstancia-se na declaração do órgão colegial, como é o caso das Comissões ou Conselhos. (MELLO, 2001, p. 377). Não importa o número de pessoas que participem da formação do ato, mas a vontade deve que ser unitária para originar o ato colimado. (MEIRELLES, 2002, p. 167).

Ainda, em conformidade com Mello (2002, p. 378), o ato complexo é resultado da conjugação de vontades de órgãos diferentes. Para Meirelles (2002, p. 167), o ato complexo diferencia-se do procedimento administrativo, pois no ato complexo integram-se vontades de vários órgãos para a obtenção de um mesmo ato; enquanto que no procedimento administrativo praticam-se diversos atos intermediários e autônomos para a obtenção de um ato final e principal.

Para Meirelles (2002, p. 167), a distinção entre ato complexo e procedimento administrativo é fundamental para saber-se em que momento o ato se torna perfeito e impugnável. O ato complexo só se aperfeiçoa com a integração da vontade final da Administração, sendo que a partir deste momento é que se torna atacável por via administrativa ou judicial. Já o procedimento administrativo é impugnável em cada uma das suas fases, embora o ato final só se torne perfeito após a prática do último ato formativo.

O ato administrativo composto, de acordo com Meirelles (2002, p. 168), é o resultante da vontade única de um órgão, mas depende da verificação por parte de outro, para se tornar exequível. O ato composto distingue-se do complexo porque este só se forma com a conjugação de vontades de órgãos diversos, enquanto que o ato composto é formado pela vontade única de um órgão, sendo apenas ratificado por outra autoridade. Essa distinção é essencial para a fixação do momento da formação do ato e de sua operacionalidade e impugnabilidade.

Logo, no ato complexo, enquanto os dois órgãos não se manifestarem, o ato não se completará, portanto, não existirá no mundo jurídico. Já, no ato composto há dois atos, um principal e outro acessório ou instrumental, contudo, há uma relação de dependência entre eles. O ato complexo é único, enquanto o composto é resultado de dois atos.

A demarcação do ato complexo não é temática restrita ao direito administrativo, conquanto neste ramo do direito, o debate tenha se desenvolvido com maior profundidade. Assim sendo, neste tópico, será abordada a classificação dos atos administrativos, com referências esparsas à classificação geral.

Segundo Martins Júnior (2015, p.1), o fundamento da teoria do ato complexo reside justamente no paralelismo das vontades, que com o concurso, não geram obrigações recíprocas e opostas entre as partes, como ocorre no contrato. Essa constatação de insuficiência da figura do contrato para explicar as situações em que a conjugação de vontades não produzia esses efeitos, deu origem, na Alemanha, à construção da teoria do ato complexo por Otto Gierke e Jellinek e na Itália, por Vittorio Brondi, Silvio Trentin e Guido Zanobini.

Conforme leciona Miranda (1998, p. 45), na teoria geral do direito, o ato complexo resulta da união de diversas vontades de igual conteúdo para a formação de uma vontade única. Há uma convergência de vontades, nenhuma das quais tem competência ou autonomia para manifestar, isoladamente, essa vontade.

No direito comparado, Martins Júnior (2015, p. 4), *apud* Guido Zanobini, na Itália, diferencia o ato simples do complexo, na medida em que o primeiro se concretiza na vontade de um único sujeito e de um único dos órgãos, enquanto que o ato complexo resulta do concurso de vontades de vários órgãos ou vários sujeitos da Administração Pública, sendo requisitos indispensáveis do ato complexo a identidade de conteúdo e a unidade de fins das diversas vontades, que se fundem para formação de um ato único. Na mesma linha estão os autores Brondi, Borsi, Dnaldi, Bracci e Gasparri.

Em Portugal, Marcello Caetano, define o ato complexo como o resultado da aprovação de vários órgãos para produzi-lo. Na Argentina, Roberto Dromi conceitua

atos complexos como aqueles que se formam pelo concurso de vontades de distintos órgãos. O ato complexo é único. (MARTINS JÚNIOR, 2015, p. 5-6).

De acordo com Araújo (1992, p. 155), o ato complexo é o resultante da conjugação de vontades unitárias e coincidentes de pessoas diferentes, que ajustam entre si suas declarações paralelas para um objetivo comum, e ainda, das manifestações de vontade emitidas por órgãos diferentes da mesma pessoa política.

Para Lafayette Pondé (1998, p. 42), o ato complexo é único, indiviso, resulta de vontades distintas e homogêneas, todavia, nenhuma delas é considerada idônea a constituir um ato administrativo à parte. Seus atos específicos não produzem nenhum efeito isolado, senão quando simultaneamente se completam e integram.

De se notar que o critério adotado para classificar o ato administrativo em simples, complexo ou composto, combina as premissas da completude do ato com o número e convergência de manifestações de vontades para que o ato seja considerado formado, completo.

De acordo com Martins Júnior, (2015, p. 14), no ato complexo a manifestação convergente de todos os sujeitos é requisito atinente à perfeição e validade do ato, sem a qual ele não se aperfeiçoa. A manifestação da vontade do último órgão a ser ouvido não condiciona a eficácia da vontade inicial, porque esta, ainda que considerada como ato, necessita do concurso das demais, razão pela qual a falta de convergência de vontades para edição de ato único retira-lhe um elemento essencial. Não se trata de ineficácia, pois se atribuiria ao ato complexo a característica concernente ao ato composto. Desta feita, a eficácia do ato principal ficaria na dependência de um ato acessório, subordinada à condição suspensiva. Portanto, a falta da segunda manifestação de vontade, no caso do ato complexo, ou a invalidade do primeiro, trazem a conotação de inexistência ao ato, pois o ato é uno.

Em síntese, é de suma importância o estabelecimento da premissa segundo a qual o ato complexo tem como característica a manifestação de dois órgãos distintos, por meio de manifestações convergentes para a formação de um ato único. Assim, enquanto não houverem as duas manifestações de vontade, tanto da

administração, como do Tribunal de Contas respectivo, não existirá ato complexo. E mais, se houverem as duas manifestações, mas estas não forem concordes, ou convergentes, também não existirá ato complexo. Isso porque no ato complexo, não há possibilidade de cada um dos atos que o compõe produzirem quaisquer efeitos, pois, nenhum deles tem aptidão para gerar efeitos isolados, pois o ato é uno.

4. EFEITOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

No que se refere aos efeitos do ato administrativo, ou seja, em relação à eficácia do ato, é importante destacar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, (2002, p. 342-343), segundo a qual os efeitos do ato administrativo podem ser típicos ou atípicos, sendo que o primeiro corresponde à tipologia específica do ato, à sua função jurídica. Os efeitos atípicos decorrem da produção do ato, não resultam de seu conteúdo específico, podendo ser de dupla ordem: preliminares ou prodrômicos – existem enquanto perdura a situação de pendência do ato, isto é, durante o período que intercorre desde a produção do ato até o desencadeamento de seus efeitos típicos – e, efeitos reflexos – refluem sobre outra relação jurídica, atingindo terceiros não objetivados pelo ato.

É importante salientar, como já mencionado em linhas pregressas, que o Supremo Tribunal Federal defende a tese de que o ato de registro de aposentadoria é ato complexo. Todavia, essa tese não resiste ao seguinte questionamento: como explicar a produção de efeitos antes do ato se completar? Não seria a publicação do ato de aposentadoria um ato imperfeito perante a teoria do ato complexo que exige, para sua formação, a conjugação de dois órgãos distintos?

Poderia-se tentar justificar a adoção dessa tese com o argumento de que com a publicação do ato de aposentadoria, haveria a produção de efeitos preliminares ou atípicos – efeitos prodrômicos, quais sejam - a inatividade remunerada do servidor, percepção de proventos, vacância do cargo - até que o Tribunal de Contas confirmasse o primeiro ato, mediante o registro. Todavia, a justificativa não suprime a desconstrução da tese. Pois não há que se falar em produção de efeitos de um ato que sequer existe.

A situação de pendência do ato inicial de aposentadoria é própria da teoria do ato composto. Não se aplica ao ato complexo. Nota-se que a classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello (2002), quanto à eficácia, ou seja, produção de efeitos prodrômicos, refere-se ao ato composto e, como tal, não se coaduna com o ato complexo. Lembrando-se, ainda, que esse renomado autor é adepto à teoria

dicotômica do ato administrativo, ou seja, segundo essa teoria, não há diferença entre atos compostos e complexos.

Acrescenta Maffini (2005, p. 147), que uma das razões da dificuldade de se classificar os atos administrativos reside na diferenciação dos atos complexos e compostos, que é muito sutil. Tal sutileza na diferenciação entre os atos complexos e compostos é justamente o cerne do fundamento pelo qual se pode considerar equivocada a orientação jurisprudencial adotada pelo Supremo Tribunal Federal.

5. DOS CRITÉRIOS DE DISTINÇÃO

Pela importância e cientificidade da intervenção de Cavalcante Filho (2010), acerca dos critérios distintivos para classificação dos atos administrativos, entende-se relevante pontuá-los, pois representam formas de distinção mais claras e seguras para a classificação dos atos administrativos.

Segundo Cavalcante Filho (2010, p. 8), há vários critérios para distinguir os atos complexos dos compostos. São eles: *i*) critério volitivo: de formação (fusão) de vontades; *ii*) critério da natureza dos atos-meio (aspecto estrutural); *iii*) critério da formação (perfeição, validade, eficácia e exequibilidade do ato-fim; *iv*) critério da possibilidade de impugnação (judicial ou administrativa) antes da edição dos todos os atos meio; *v*) critério da possibilidade de impugnação isolada dos atos-meio; e *vi*) critério de desfazimento do ato-fim.

Relembrando o critério volitivo, apontado no tópico anterior, no ato complexo há uma fusão de vontades, que perdem sua individualidade para darem lugar a um ato-fim, resultado único dessa fusão. Enquanto o ato composto se forma pela reunião de dois ou mais atos, sendo um acessório e outro principal, dando origem a um conjunto, cujas partes preservam um pouco da existência individual. A vontade do órgão que edita o ato acessório é instrumental em relação à vontade do outro órgão que edita o ato principal (CAVALCANTE FILHO, 2010. p. 8). Na mesma linha entende José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 137).

Para Cavalcante Filho (2010, p. 9), o critério da natureza dos atos-meio, é considerado o mais seguro para distinção entre atos administrativos complexos e compostos, uma vez que evidencia o aspecto estrutural do ato. No ato complexo, o ato sucessivo tem natureza de ato administrativo puro, pois traz em si uma verdadeira manifestação de vontade. Já no ato composto, o segundo ato-meio ou ato sucessivo não veicula, propriamente, uma manifestação de vontade, mas apenas uma ratificação, derivada não de uma análise discricionária, de mérito, pelo segundo órgão interveniente, mas sim de mero controle extrínseco de legalidade.

Entende-se, na mesma linha destacada por Cavalcante Filho (2010, p.10), que no ato complexo, o ato sucessivo é discricionário, podendo o órgão que intervir em segundo lugar manifestar-se acerca do mérito da questão, segundo critérios de conveniência e oportunidade, pelo menos quanto ao objeto ou ao motivo. Já no ato composto, o ato sucessivo não traz opção alguma ao órgão responsável por editá-lo. Como trata-se de mero controle, duas hipóteses podem ocorrer. Ou o ato anterior cumpriu todos os requisitos legais e deve ser ratificado, ou não os cumpriu, devendo, por esse motivo, ser rechaçado. Não há, propriamente, uma manifestação de vontade, mas apenas uma verificação de regularidade do ato primitivo. O ato sucessivo é, portanto, vinculado, mera verificação, instrumental e acessória e o órgão por ele responsável não pode analisar o mérito do primeiro provimento.

Outra distinção apontada por Cavalcante Filho (2010, p. 10), se refere à formação que no caso do ato complexo exige a unidade de desígnios entre os vários órgãos intervenientes, que analisarão a situação de fato sob o mesmo prisma. Enquanto que no ato composto há diversidade de desígnios, pois enquanto o primeiro órgão manifesta-se acerca da substância do ato, o segundo apenas perquire sobre sua legalidade (juízo acessório e instrumental).

Quanto ao critério de formação (perfeição, validade, eficácia e exequibilidade) do ato-fim, já abordado no tópico acima, trata-se de uma análise do ato administrativo sob o prisma da existência. A perfeição não encerra juízo de valor, mas, de fato. Ou o ato se formou, ou não completou seu trâmite. Ou existe, ou não existe. Nesse caso, não é passível de controle de validade.

Pois bem. No ato complexo, como ambas as vontades se fundem e o ato sucessivo encerra uma verdadeira manifestação de vontade, não se pode falar em existência antes de editados os dois atos. Assim, o ato sucessivo é condição de aperfeiçoamento do ato complexo. Já no ato composto, o ato sucessivo é acessório, restringe-se à mera confirmação do primeiro. Assim, o ato sucessivo é condição de exequibilidade do ato composto, que já existe e é eficaz, ou seja, aptidão para produzir efeitos, os quais estão sujeitos apenas à condição suspensiva (edição do ato sucessivo).

No ato complexo, o ato sucessivo tem natureza constitutiva, integra o próprio ciclo de formação do ato-fim, o que não acontece no ato composto, quando o ato sucessivo é apenas condição de exequibilidade.

Relativamente ao critério da possibilidade de impugnação, judicial ou administrativa, dos atos-meio, tem-se que o ato complexo só é atacável depois de terminado todo o trâmite de formação. Enquanto o ato composto já pode ser impugnado desde a edição do primeiro ato-meio, pois o ato sucessivo corresponde apenas à implementação de uma condição de exequibilidade. (CAVALCANTE FILHO, 2010, p. 10). Neste sentido também leciona Hely Lopes Meirelles (2002, p. 167-168).

Outros relevantes critérios – consequenciais derivados dessa distinção repousam nas consequências jurídicas da ação judicial proposta antes de completado o *iter* de formação do ato complexo. Nesse caso, o processo deve ser extinto sem resolução do mérito. A segunda consequência é que somente a partir da edição do ato sucessivo é que começa a contar o prazo decadencial para proposição de mandado de segurança, caso se trate de ato complexo. Por outro lado, no caso do ato composto, o termo inicial é a edição do primeiro ato-meio, pois é a partir dele que o ato composto se aperfeiçoa, ficando sujeito à condição suspensiva de exequibilidade. (CAVALCANTE FILHO, 2010, p. 11).

Outro critério consiste na possibilidade de impugnação isolada dos atos-meio, que no ato complexo, não se afigura possível, pois sem a conjugação de ambos os atos-meio, o ato sequer se forma, portanto, não pode ser impugnado isoladamente. Todavia, no ato composto, cada ato-meio pode ser impugnado isoladamente. (CAVALCANTE FILHO, 2010, p. 12). No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles (2002).

No que se refere ao critério do trâmite de desfazimento do ato-fim, anota Cavalcante Filho (2010, p. 15), que o desfazimento do ato administrativo deve seguir o princípio do paralelismo das formas, ou seja, deve seguir o mesmo trâmite observado para a formação do ato, todavia, invertido. Assim, o ato complexo somente pode ser desfeito com a manifestação de vontade de ambos os órgãos que

nele intervieram, enquanto que no ato composto pode sê-lo com a só intervenção do órgão que praticou o ato principal.

Conclui Cavalcante Filho (2010, p. 15), que no caso do ato complexo, a prática do ato sucessivo gera a preclusão para o órgão que praticou o ato-meio primitivo: até a data do segundo ato-meio, a autoridade poderia, dependendo do caso, revogar o primeiro ato, ou anulá-lo, depois da manifestação de vontade do outro órgão, no ato complexo já formado, somente pode ser desconstituído mediante a participação de ambos os órgãos.

Nesse ponto, é importante registrar que no caso do ato de aposentadoria registrado pelo Tribunal de Contas, parte da doutrina e da jurisprudência entendem que o mandado de segurança deve arrolar tanto a autoridade administrativa como o Tribunal de Contas, por entenderem que o ato é complexo e ainda em decorrência do princípio da simetria. O que causa certa perplexidade é que se o ato complexo que já obteve o registro pelo respectivo Tribunal de Contas contiver alguma ilegalidade, o Tribunal de Contas como participou de sua formação, deveria ser responsabilizado também? A seguir, será feita uma reflexão sobre a natureza do ato de controle

6. DA NATUREZA JURÍDICA DO ATO DE CONTROLE

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já continha o direito da sociedade de pedir conta a todo agente público, quanto à sua administração. O controle se insere na temática da visibilidade e da transparência no exercício do Poder Estatal. É inquestionável, a necessidade de se inserir controles nos processos de poder, os denominados controles institucionalizados. (MEDAUAR, 2008, p. 375).

O ato de controle, segundo Pondé (1998, p. 41), é um ato de reexame de uma atividade programada em correlação com um processo de correção de desvios. Esse reexame pode ser prévio ou concomitante ao ato, mas, em si, não o define.

De acordo com Lima (2013, p. 53), na ciência da Administração, o controle é reconhecido como uma das atividades administrativas essenciais. Na Escola Clássica, de Taylor e Fayol, o ciclo da administração compreendia planejar, organizar, dirigir e controlar. O controle consiste na função administrativa que monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados para assegurar que o planejamento, a organização e os resultados alcançados sejam bem-sucedidos.

Na Declaração de Lima, um dos principais documentos da *International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI, há a previsão de que o controle não é um fim em si mesmo, mas uma parcela imprescindível de um mecanismo regular que deve assinalar, oportunamente, os desvios normativos e as infrações aos princípios da legalidade, rentabilidade, utilidade e racionalidade das operações financeiras. (LIMA, 2013, p. 53).

Segundo Pondé (1998, p. 42), há duas versões acerca do termo controle: a do direito francês, segundo a qual o controle implica o reexame de um ato ou situação jurídica e do direito inglês, no sentido de poder diretivo, vigilância, predomínio sobre uma atividade programada.

De acordo com Carvalho Santos, (2016, p. 993-994), controle da Administração Pública consiste no conjunto de mecanismos jurídicos e

administrativos por meio dos quais se materializa o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder. Segundo esse autor, a abrangência do controle é bem ampla e alcança toda atividade administrativa, bem como, todos os Poderes da República. A natureza jurídica do controle é a de Princípio fundamental da Administração Pública.

O controle, de acordo com a lição de Pondé (1998, p. 43), pode ser classificado em preventivo ou repressivo, de legalidade ou de mérito, sobre atividade material ou ato jurídico, interno ou externo. O controle é preventivo quando antecede a emissão do ato controlado ou os efeitos deste. É repressivo quando incide sobre um ato já executado ou em execução. No controle de legalidade, o ato controlado é aferido por uma norma legal. No controle de mérito, por sua conveniência e oportunidade, ou por critérios de ordem técnica. O controle interno é o executado pela própria Administração. Diz-se externo o controle quando o órgão que o exerce é externo em relação ao Poder a que pertence a autoridade que emite o ato controlado.

Mesmo quando interno, o ato de controle não participa da natureza do ato controlado. É sempre um ato em confronto com este. Não há entre eles unificação de vontades, muito menos de objetivos. (PONDÉ, 1998, p.43).

Para a verificação e fiscalização do atendimento do interesse público primário foram criados órgãos cuja composição é desprovida, em tese, de interesses políticos, tendo posições neutras, daí o nome: Poderes Neutrais. Tais órgãos devem possuir autonomia de gestão e independência funcional para controlar e equilibrar as relações entre os titulares dos cargos eletivos e assegurar a observância dos valores maiores da coletividade. Surgiram os órgãos ou entidades portadores dos poderes neutrais do Estado, que abrangem realidades díspares, desde cortes constitucionais, às agências reguladoras independentes, passando pelos tribunais de contas, conselhos com sede constitucional e outros. (CAETANO, 2004, p. 4).

É importante agregar a lição de Caetano (2004, p. 5), *apud* Sílvia Niccolai, sobre a justificação do poder neutral:

A independência assegurada aos órgãos neutrais do Estado é uma relação qualificada com os bens e valores que tutelam ou

expressam, **que os separa de tudo o que não for a eles concernentes**. Na independência, portanto, estão ínsitos traços de sujeição a estes bens e valores, que se agregam à autoridade neutral, podendo-se dizer haver uma relação de fundamentação, ou uma relação hierárquica imprópria, entre os valores tutelados e os órgãos neutrais, relação que produz a liberdade dos órgãos para atuar na proteção destes valores, o que lhes dá autoridade porque demonstra que os órgãos independentes pertencem ao ordenamento no qual juntamente com os valores tutelados, estão inseridos valores que também são comuns aos destinatários das atividades dos órgãos independentes.”(Grifa o autor).

Assim, na mesma linha preconizada por Caetano (2004, p. 25), pode-se afirmar que o Tribunal de Contas surge como órgão neutro, que não participa da atividade dos órgãos sujeitos à sua fiscalização. O trecho acima transcrito demonstra que os órgãos neutrais não se imiscuem na atividade administrativa dos jurisdicionados, pois estão comprometidos apenas com os bens e valores que tutelam.

Segundo Lafayette Pondé (1998, p. 43), houve um tempo em que a doutrina viu na colaboração do órgão de controle a classificação deste ato controlado como um ato complexo. Nessa doutrina teria o Supremo Tribunal Federal buscado inspiração quando admitiu que a aposentadoria de funcionário, já aprovada pelo Tribunal de Contas é ato complexo, e como tal, não poderia ser anulado pelo Executivo.

O controle não pressupõe subordinação, salvo quando corresponda a um dos atributos do poder hierárquico, caso em que obedece a regras específicas. No controle intersubjetivo, o sujeito da atividade controlada figura na qualidade definida pela lei reguladora da relação jurídica. Entre órgãos fora da hierarquia, a relação é de coordenação e o controle depende de lei expressa como é o caso do controle sobre as aposentadorias, exercido pelos Tribunais de Contas.

Dessa forma, ao se deduzir que o ato de aposentadoria é classificado como ato complexo, é retirar da Corte de Contas a neutralidade que lhe é essencial e peculiar para o exercício de suas funções. A independência que este órgão deve ter, exige, necessariamente, que o mesmo não participe de qualquer ato dos seus jurisdicionados. Se o ato de aposentadoria é um ato administrativo e o Tribunal de Contas no exercício de suas atribuições não desempenha atividades administrativas

propriamente ditas, devido ao seu caráter neutral de órgão fiscalizador, não há como imputar-lhe participação no mesmo. (CAETANO, 2004, p. 25).

Assim, pode-se claramente verificar que o ato de controle não se imiscui, não se mistura com o ato controlado, em razão da ausência absoluta de compatibilidade com o fundamento do poder neutral de que é representante. Razão pela qual não se pode classificar o ato aposentadoria e seu registro pelo Tribunal de Contas como ato complexo.

7. ATO DE REGISTRO DOS ATOS CONCESSIVOS DE APOSENTADORIAS, REFORMAS E PENSÕES

A redação do artigo 71, da Constituição Federal de 1988 dispõe que compete aos Tribunais de Contas apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, ressalvados os cargos em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Essa competência tem sua razão de ser no histórico frequente de fraudes e ilegalidades perpetradas por gestores e servidores públicos em detrimento do erário, mediante utilização de documentos falsos para se fazerem indevidas averbações de tempo de serviço e contribuição; igualmente comum a concessão de vantagens sem base legal ou em desacordo com a lei ou com a Constituição. (MOTTA, 2013, p. 1).

Outro fator, segundo Motta (2013 p. 1), que confere relevância à ação fiscalizadora das Cortes de Contas sobre os atos de admissão, aposentadoria, reformas e pensões reporta-se ao aspecto orçamentário e financeiro, precipuamente no que diz respeito ao controle de gastos com pessoal ativo e inativo, eis que tais despesas consomem substancial parcela de recursos públicos, sendo que tal preocupação foi reproduzida, inclusive, na Lei de Responsabilidade Fiscal, que limitou os gastos com pessoal a um percentual da Receita Corrente Líquida do ente pagador.

Importa, ainda, ressaltar a constatação, não tão nova, de que o regime previdenciário dos servidores titulares de cargos efetivos encontra-se em grave crise, que reforça ainda mais, a necessidade e utilidade do controle do cumprimento dos requisitos exigidos pelo direito positivo. (MOTTA, 2013, p. 3).

Desde 1946, o constituinte, ao perceber essa realidade, manteve o exame de legalidade dos atos de pessoal exatamente para garantir a primazia da moralidade na gestão de pessoas na esfera pública. (ANDRADE, 2010, p. 94).

De se notar, portanto, segundo ensina Andrade, (2010, p. 94), que a possibilidade de examinar atos de aposentadoria, reforma e pensão de forma específica, surgiu com a Constituição de 1946, no seu artigo 77, III, da quarta

Constituição Republicana do Brasil, havia previsão que atribuía competência aos Tribunais de Contas para “julgar a legalidade de contratos e das aposentadorias, reformas e pensões”. Já a atribuição conferida aos Tribunais de Contas para exame da legalidade de atos de admissão foi uma inovação da Constituição Federal de 1988.

Conquanto a competência para registro tenha sido mantida, o enfoque trazido pelo constituinte de 1988 foi diferente do de 1946, haja vista que o verbo “julgar a aposentadoria” foi substituído pela expressão “apreciar para fins de registro”. Não sem motivo. A razão de ser é que o registro é ato acessório ao ato principal. Soa como uma ratificação, aprovação. E não mais como um julgamento. (ANDRADE, 2010, p. 94).

De acordo com Motta (2013, p. 2), a apreciação da legalidade do ato de aposentadoria, será realizada mediante o confronto de todos os seus elementos, com as disposições do ordenamento jurídico, bem como a composição dos proventos, também ditada, em regra, por parâmetros constitucionais, que igualmente integram a fundamentação do ato. Por isso, devem ser avaliados sob o prisma da constitucionalidade e legalidade, a modalidade da aposentadoria, os critérios e bases para cálculo dos proventos e sua composição, além da incorporação de parcelas, gratificações ou vantagens de qualquer natureza a que fizer jus o servidor. Todos esses aspectos estão inseridos no controle efetuado pelos Tribunais de Contas e balizarão seu posicionamento favorável ou não ao registro do ato concessório. Se os atos forem considerados legais, serão registrados, se, ao contrário, forem considerados ilegais, será negado o registro. É uma atividade típica de controle administrativo.

É relevante apontar as conclusões de Andrade (2010, p. 95), quanto aos efeitos do registro do ato pelo Tribunal de Contas: *i)* a intangibilidade do ato concessório pelo órgão emitente. A significar que o órgão de origem pode até emitir ato de anulação da concessão da aposentadoria, porém essa desconstituição somente terá efeitos se o Tribunal de Contas respectivo concordar. Esse é o comando da súmula nº 6 do STF, com o seguinte teor:

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

Neste ponto é importante trazer a lume o fator tempo na apreciação dos atos sujeitos a registro. Assim, como não há prazo para que as Cortes de Contas apreciem os mencionados atos, buscou-se em pesquisa realizada junto ao *site* do Tribunal de Contas da União, informação sobre o tempo que leva o TCU para realizar a análise desses processos. Em 2009, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal divulgou Relatório contendo o levantamento do número de apreciações de atos de concessão de admissão, aposentadoria, pensão civil, pensão especial, pensão militar e reforma, realizados no período compreendido entre 2005 e 2008 e o tempo médio de apreciação dos mesmos. Conquanto o levantamento tenha abordado período bastante antigo, reflete o panorama atual também:

Tipo	2005		2006		2007		2008	
	autuado	apreciado	autuado	apreciado	autuado	apreciado	autuado	apreciado
ADMISSÃO	46.939	66.913	58.779	67.234	72.456	68.343	85.058	82.626
APOSENTADORIA	11.151	8.419	12.271	24.217	13.502	19.715	15.338	18.939
PENSÃO CIVIL	8.012	776	9.575	8.326	10.418	17.915	10.555	11.292
PENSÃO ESPECIAL	3.171	65	2.108	5.768	2.055	2.590	1.194	1.265
PENSÃO MILITAR	3.809	604	4.533	12.517	4.096	5.053	3.639	3.339
REFORMA	4.747	1.800	3.536	7.972	3.442	4.302	4.267	3.912
Total	77.829	78.577	90.802	126.034	105.969	117.918	120.051	121.373

Obs: dos atos apreciados pelo TCU, em média 4% são pela ilegalidade.

Fonte: TCU

Dos dados constantes do referido Relatório, é possível concluir que entre os anos de 2005 a 2008, foram apreciados 443.902 processos. Desse total, 4% (quatro por cento), ou seja, 17.356 (dezessete mil, trezentos e cinquenta e seis) foram considerados ilegais, e, em razão disso, foi determinada a suspensão dos benefícios concedidos aos beneficiários pela Administração Pública.

Relativamente ao tempo médio de apreciação no TCU, o mencionado Relatório reporta que em 2008, o tempo médio de apreciação girou em torno de 674 (seiscentos e setenta e quatro) dias e o tempo em estoque ficou em torno de 670 (seiscentos e setenta dias). Sendo que o número de processos com menos de cinco anos foi de 65.428 (sessenta e cinco mil, quatrocentos e vinte e oito), enquanto que

o número de processos com mais de seis anos resultou em um total de 36.761 (trinta e seis mil, setecentos e sessenta e um). Fato que demonstra que o TCU, não consegue apreciar tais processos em um tempo razoável.

Isso quer significar que, na sistemática atual, que considera o ato de admissão, aposentadoria, pensão civil, pensão especial, pensão militar e reforma como atos complexos, a demora na apreciação para fins de registro desses processos pode trazer consequências nefastas ao beneficiário que, cria uma expectativa de legitimidade de sua situação jurídica, que se reforça, evidentemente, com o passar do tempo.

8. LIMITES DA COMPETÊNCIA QUANTO AO REGISTRO

A interpretação dessa competência e os limites para apreciar os atos de aposentadoria, reforma e pensão para fins de registro, trouxeram uma série de debates, questionamentos e divergências que abordaremos nesse tópico.

Qual é o limite da competência dos Tribunais de Contas, na apreciação da legalidade do ato de aposentadoria? Pode a Corte de Contas cancelar o pagamento dos proventos de aposentadoria, editar novo ato, rever o ato anterior?

Segundo ensina Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, (2005, p. 4), nenhuma dessas alternativas se afiguram legítimas, posto que o Tribunal de Contas, como órgão de controle, está sujeito ao princípio da segregação de funções e aos limites definidos na lei para o exercício dessa competência. Assim, um órgão de controle limita-se a controlar, não podendo realizar atos de execução, cabendo, ordenar a recomposição da ordem jurídica lesada, por intermédio da própria autoridade que praticou o ato. Assim sendo, a competência se exerce sobre a autoridade pública e não sobre o beneficiário do ato. (FERNANDES, 2005, p. 4).

Segundo o acórdão do STF no MS 21.466, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 06/5/1994:

“No exercício da sua função constitucional de controle o Tribunal de Contas da União procede, dentre outras atribuições, à verificação da legalidade da aposentadoria, e determina; tal seja a situação jurídica emergente do respectivo ato concessivo; a efetivação, ou não de seu registro. O Tribunal de Contas da União, no desempenho dessa específica atribuição, não dispõe de competência para proceder a qualquer inovação no título jurídico de aposentação submetido a seu exame. Constatada a ocorrência de vício de legalidade no ato concessivo de aposentadoria, torna-se lícito ao Tribunal de Contas da União, especialmente ante a ampliação do espaço institucional de sua atuação fiscalizadora, recomendar ao órgão ou entidade competente que adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, evitando, desse modo, a medida radical da recusa de registro. Se o órgão de que proveio o ato juridicamente viciado, agindo nos limites de sua esfera de atribuições, recursar-se a dar execução à diligência recomendada pelo Tribunal de Contas da União, reafirmando, assim, o seu entendimento quanto à plena legalidade da concessão da aposentadoria, caberá à Corte de

Contas, então, pronunciar-se definitivamente, sobre a efetivação do registro. (MS 21.466, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 06/5/1994).”

De se notar que nessa decisão, o Ministro Relator entendeu que o Tribunal de Contas pode recomendar medidas corretivas prévias com o intuito de sanear os vícios identificados no ato de aposentadoria e evitar a recusa do registro.

Todavia, há doutrinadores que fazem uma interpretação ampliativa da competência acima descrita, tal como Fernandes (2005, p. 4) segundo a qual o Tribunal de Contas tem competência para: i) apreciação da legalidade para fins de registro, Inciso III, do art. 71, da CF/88; ii) assinar prazo para que o órgão adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade – Inciso IX, do art. 71, da CF/88; e iii) sustar, se não atendida, a execução do ato impugnado – no caso a despesa ilegal – comunicando a decisão ao Poder Legislativo – Inciso X, do art. 71, da CF/88. Nesse sentido, Lima (2013) e Pascoal (2013).

Alguns Regimentos Internos de Cortes de Contas autorizam medidas e sanções decorrentes da verificação de inconformidades ou ilegalidades dos atos de admissão ou de aposentadoria. Tais medidas, são, quase sempre, destoantes da envergadura de um ato de controle, pois, indevidamente interferem no teor do próprio ato fiscalizado, em substituição à atuação própria do gestor.

Corroborando esse entendimento a leitura do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, Resolução nº 246, de 30 de novembro de 2011, que estabelece no artigo 261 e 262 que:

Art. 261. Quando o Tribunal considerar ilegal o ato de admissão, de pessoal, o órgão de origem deverá, observada a legislação pertinente, adotar as medidas regularizadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado.

§ 1º O responsável que injustificadamente deixar de adotar as medidas de que trata o *caput*, no prazo de quinze dias, contados da ciência da decisão deste Tribunal, ficará sujeito a multa e ao ressarcimento das quantias pagas após essa data.

§ 2º Se houver indício de procedimento culposo ou doloso na admissão de pessoal, o Tribunal determinará a instauração ou conversão do processo em tomada de contas especial, para apurar responsabilidades e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas.

Art. 262. Quando o ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão for considerado ilegal, o órgão de origem fará cessar o pagamento dos proventos ou benefícios no prazo de quinze dias, contados da ciência da decisão do Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa.

§ 1º Caso não seja suspenso o pagamento, ou havendo indício de procedimento culposo ou doloso na concessão de benefício sem fundamento legal, o Tribunal determinará a instauração ou conversão do processo em tomada de contas especial para apurar responsabilidades e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas.

§ 2º Recusado o registro do ato, por ser considerado ilegal, a autoridade administrativa responsável poderá emitir novo ato, se for o caso, escoimado das irregularidades verificadas.

Em suma, segundo preconiza essa parcela da doutrina, a atuação dos Tribunais de Contas na apreciação da legalidade das aposentadorias deve seguir o seguinte rito: considerando ilegal o ato, o Tribunal de Contas assina prazo para que o órgão ou entidade implemente as medidas de saneamento; não concordando com a recomendação e mantendo o ato original, a autoridade assume o risco de um pronunciamento negativo quanto ao registro. A negativa do registro obriga a sustação do ato, com a consequente determinação para a interrupção dos pagamentos e responsabilização solidária do gestor em caso de não cumprimento. Resta ao interessado ou à autoridade que emitiu o ato de aposentadoria, em caso de negativa de registro, utilizar das oportunidades recursais existentes no Tribunal de Contas ou recorrer ao Judiciário para tentar reverter a situação desfavorável. (MOTTA, 2013, p. 4).

Com efeito, e, com o devido respeito às interpretações divergentes, a interpretação constitucional e as previsões regimentais que autorizam os Tribunais de Contas a determinarem o afastamento do servidor admitido ou reversão do servidor aposentado, e mesmo, a determinação para que o gestor suspenda os respectivos pagamentos, sem conferir sequer o contraditório e ampla defesa ao servidor, diretamente atingido por determinação tão drástica, parece ser ato de intervenção autoritária do órgão de controle, em confronto com os princípios da ampla defesa e do contraditório.

A competência prevista no texto da Constituição Federal de 1988 reporta-se tão somente à apreciação do ato de admissão, aposentadoria, reforma ou pensão pelo Tribunal de Contas para fins de registro, não para determinar suspensão de

pagamento, ou reversão. Parece que as normas regimentais ampliaram demasiadamente o objeto e finalidade da norma prevista na Constituição Federal de 1988.

A esse respeito escreveu o Constitucionalista, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso (2002, p. 225):

O que não tem sentido algum, todavia, é o Tribunal sob a designação imprópria de diligência, ordenar ao administrador que, contra seu próprio entendimento, se curve à orientação do Tribunal de Contas, sob pena de sofrer sanções as mais drásticas, inclusive com a aplicação de multas que recaem sobre a pessoa do administrador. Tal procedimento não seria admissível nem mesmo quando a fixação de proventos pelo administrador importasse em pagamento superior ao que o Tribunal imaginasse devido, hipótese em que caberia ao Tribunal simplesmente negar registro à aposentadoria.

Nesse sentido, também, é a orientação do seguinte julgado:

Ao proceder ao controle da legalidade, compete ao Tribunal de Contas apenas constatar se aquele procedimento adequou-se à norma. Não lhe compete alterar o ato concessório sujeito a registro; não lhe compete ordenar cancelamento de pagamentos, ou alterá-los; não lhe compete editar outro ato em substituição ao emanado do controle interno. (Apelação Cível 117.691-5/9, 3ª Câm. Cível de Direito Público do TJESP).

Assim, sendo, a competência prevista no inciso III, do artigo 71, da Constituição Federal de 1988, não autoriza a determinação para alterar o ato concessório sujeito a registro; não lhe compete ordenar cancelamento de pagamentos, ou alterá-los; não lhe compete determinar a reversão do servidor, ou qualquer outra medida executória. Entende-se que se a Corte de Contas, em sua missão constitucional, não acolher o ato fiscalizado, está autorizada tão somente a negar-lhe o registro.

9. A QUESTÃO DA DECADÊNCIA

Segundo Maffini (2005, p. 152), um dos consectários do Estado de Direito, previsto no Art. 1º da Constituição Federal de 1988, consiste na exigência de que toda a atividade estatal deve submissão à ordem jurídica constitucional ou infraconstitucional, por ele criada. Assim, o princípio da legalidade é colocado em posição de destaque nos estudos de Direito Administrativo, que coincide com o próprio Estado de Direito em sua conotação liberal.

Corolário da legalidade, é o poder atribuído ao Estado de invalidar, extinguir, desconstituir os atos, condutas ou procedimentos que se apresentem, direta ou indiretamente, contrários ao Direito e à lei. Tais prerrogativas representam manifestação da chamada autotutela administrativa. (MAFFINI, 2005).

Conquanto a legalidade seja fundamental no Estado de Direito, principalmente para o Direito Administrativo, não pode ser considerada como um princípio absoluto. Cuida-se, nas palavras de Maffini, (2005, p. 153) de um primado hermenêutico necessariamente instrumental. Assim sendo, o Princípio da Legalidade não traz consigo um fim em si mesmo.

Nessa linha de raciocínio, leciona Carvalho Santos (2016, p. 38), as teorias jurídicas modernas, inclusive no direito comparado, sempre realçaram a “crise conflituosa” entre os princípios da legalidade e da estabilidade das relações jurídicas. Se, de um lado, não se pode relegar o postulado de observância dos atos e condutas aos parâmetros estabelecidos na lei, de outro, é preciso evitar que situações jurídicas permaneçam por todo o tempo em nível de instabilidade, o que evidentemente, provoca incertezas. A prescrição e a decadência são fatos jurídicos por meio dos quais a ordem jurídica confere destaque ao princípio da estabilidade das ações administrativas ao oferecer a criação de novos mecanismos de defesa por parte do administrado.

Segundo a doutrina de Di Pietro (2012, p. 86), um dos mais relevantes instrumentos de ponderação da legalidade e da segurança jurídica, para além da

garantia constitucional - materializada na cláusula pétrea da proteção ao direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada - consiste na fixação de um prazo para que a Administração Pública possa exercer seu direito de invalidar seus próprios atos administrativos. Tal limitação ao poder de invalidar os atos administrativos está na base das normas sobre prescrição e decadência.

O instituto da decadência está previsto na legislação infraconstitucional contida no artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/99. Tal previsão configura manifestação do princípio da proteção da confiança, cujo trabalho pioneiro, no Brasil, foi de Almiro Couto e Silva. Tal princípio também é corolário do princípio do Estado de Direito e da Segurança Jurídica, sendo desta, uma feição subjetiva, cuja finalidade é a obtenção de estabilidade, de previsibilidade e calculabilidade dos atos estatais. (DI PIETRO, 2012, p. 86).

Um dos instrumentos de que se vale o princípio da proteção da confiança se destaca na preservação ou manutenção de atos administrativos, mesmo que praticados de modo contrário à ordem jurídica, desde que a confiança neles depositada pelos seus destinatários seja legítima, em função da boa-fé e do decurso de um largo espaço de tempo. Impõe-se, assim, um limite à prerrogativa anulatória da Administração Pública. (CARVALHO FILHO, 2016).

De conformidade com Maffini, (2005, p. 155), a decadência da potestade invalidatória, prevista na norma em discussão, possui três requisitos: *i*) os atos que produzam efeitos benéficos aos seus destinatários; *ii*) boa-fé do destinatário do ato, ou seja, que ele não tenha contribuído para a invalidade do ato; e *iii*) transcurso do prazo quinquenal a contar da prática do ato viciado.

A decadência administrativa corresponde a uma garantia que terá o destinatário de um ato administrativo inválido de que, mesmo reconhecido o vício, não seja o ato anulado. No cerne de tal proteção encontra-se a legitimidade da expectativa depositada pelo administrado, que acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e nessa qualidade, sejam mantidos e respeitados pela própria administração e por terceiros (DI PIETRO, 2012, p. 87).

Na prática, conforme ponderam Di Pietro (2012) e Maffini (2013), não se trata de impedir a administração de anular os atos praticados com a inobservância da lei, trata-se, na verdade, de um limite formal ao exercício da autotutela administrativa, na medida em que, em decorrência desse conceito, tem-se que a extinção de condutas administrativas benéficas aos seus destinatários devem ser necessariamente antecedidas de contraditório e ampla defesa. Assim, no caso de extinção do ato por meio de anulação, revogação, cassação, sustação ou qualquer outro modo, não se pode fazê-lo sem que os destinatários tenham assegurado um momento para defesa do ato.

Trazendo a decadência para o ato de registro de aposentadoria pelos Tribunais de Contas, a expectativa de direito do servidor se inicia não com o registro pelo Tribunal de Contas, mas da prática do ato que o aposenta. É desse momento que há de se iniciar a contagem do prazo decadencial.

A esse respeito José dos Santos de Carvalho Filho (2016, p. 738) acrescenta:

A administração - pelo autocontrole - ou o Tribunal de Contas - pelo controle externo, submetem-se ao prazo de cinco anos para anular ou alterar o ato de aposentadoria impondo gravame ao aposentado, contando-se o prazo a partir da data da chegada do processo administrativo na Corte; não o fazendo, consuma-se a decadência em favor deste, tornando-se imutável o ato. A conclusão decorre da aplicação do princípio da segurança jurídica e de seu corolário, o princípio da proteção da confiança, em ordem a evitar-se que o aposentado fique eternamente à mercê de decisão desfavorável do Poder Público. De fato, seria um absurdo que o servidor já venha fruindo normalmente sua aposentadoria quando, dez anos depois, o Tribunal de Contas resolva considerar o ato inválido ou passível de alteração. A admitir-se tal possibilidade, estar-se-á á premiando a inércia, a desídia e a ineficiência da Administração controladora em desfavor do interessado, que, afinal, confiou no ato concessivo do benefício; tratar-se-ia de uma desproteção à confiança e à segurança jurídica. Apesar disso, há julgados que consideram que o prazo decadencial de 5 anos tem início a partir da data da homologação da concessão da aposentadoria pelo Tribunal de Contas, o que, *data vênia*, põe em risco os aludidos princípios e prejudica severamente o servidor aposentado.

Nesse ponto, é relevante destacar que como o Tribunal de Contas não possui prazo para apreciar o ato de aposentadoria, e, a tese adotada para o ato de registro de aposentadoria seja sua classificação como ato complexo, tem-se, como decorrência lógica, que o servidor que teve sua aposentadoria decretada pela

Administração fica sujeito, indefinidamente, à futura sustação de seu benefício pelo Tribunal de Contas. Fato que traz insegurança jurídica.

Cumprir registrar que quando os Tribunais de Contas negam registro ao ato, o interessado quase sempre ingressa em juízo para questionar tal negativa, o que enseja vários julgados exarados tanto pelo Supremo Tribunal Federal, quanto pelo Superior Tribunal de Justiça e por outros Tribunais brasileiros. No próximo tópico será abordada a construção da jurisprudência.

10. INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

De acordo com Maffini, (2005, p. 143), “o *Direito e a Constituição são o que as Cortes Constitucionais dizem que são.*” Tal assertiva mostra-se alinhada com o sistema judiciário brasileiro, em que o Supremo Tribunal Federal é o tribunal que diz a última palavra em interpretação constitucional. Parafraseando Hart, pode-se dizer que a Constituição é o que o Supremo Tribunal Federal entende que é.

Nesse sentido, a atividade interpretativa do Supremo Tribunal Federal, certamente, não o imuniza de críticas diante de determinada interpretação. Como assevera Maffini, (2005, p. 143), a crítica ao produto da atividade jurisdicional possui importante papel na ciência do direito. Não se pode olvidar que a atividade jurisdicional carece de mediação, de valoração humana, e como tal, sujeita-se à falibilidade e à mutabilidade dos entendimentos.

Segundo Medina (2016, p.1318), espera-se que a orientação adotada na jurisprudência mantenha-se estável, conferindo assim, uniformidade de tratamento dos litigantes e segurança jurídica. Contudo, podem ocorrer circunstâncias que justifiquem o abandono do entendimento outrora assumido, ou sua modificação. Diz-se, nesse caso, que houve superação do entendimento firmado. Compreende-se, todavia, que a regra estabelecida anteriormente não é inexorável. Em determinados contextos, a revogação de um precedente, ou súmula vinculante, é justificada, e, por vezes, necessária, eis que erros e mudanças podem ocorrer.

Daí porque, conforme explica Medina (2016, p. 1319), um precedente está sujeito a *overruling* quando há uma intervenção no desenvolvimento do direito, ou seja, quando é tomada uma decisão posterior tornando o precedente inconsistente; quando a regra estabelecida no precedente revelar-se impraticável ou quando o raciocínio subjacente ao precedente estiver desatualizado ou mostrar-se inconsistente com os valores atualmente compartilhados na sociedade. Implícita em cada uma das justificativas está a ideia de que o caso que originou o precedente, se tivesse sido decidido no atual momento, teria sido resolvido de outra forma.

Nessa linha de raciocínio, *overruling* é medida que acarreta o afastamento de uma regra estabelecida anteriormente. Ocorre quando um tribunal resolve de modo diferente um problema jurídico antes solucionável por um precedente anteriormente estabelecido, recorrendo a novos fundamentos que conduzem a resultados diversos. Assim, uma interpretação deve ser deixada de lado quando não mais satisfizer os padrões de congruência social e consistência sistêmica. (MEDINA, 2016, p. 1320).

Assim, havendo inconsistência ou conflito, é melhor que a Corte esclareça qual decisão vale para aquela específica área do direito, ao invés de permitir a manutenção do conflito em nome da aplicação rígida do entendimento sumulado. Em tais casos, é preferível que a Corte declare explicitamente a revogação do precedente e restabeleça a certeza e a segurança jurídica.

Pela pertinência da observação sobre segurança jurídica, escreveu J.J. Canotilho (1998, p. 250), que os princípios da segurança jurídica e proteção da confiança andam estreitamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexas com elementos objetivos da ordem jurídica como a garantia da estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito. Enquanto a proteção da confiança se prende mais com os componentes subjetivos da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos. A segurança e a proteção da confiança exigem, no fundo, fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos atos do poder.

Daí o interesse, no presente estudo, numa análise crítica do entendimento já há muito sedimentado no Supremo Tribunal Federal acerca da classificação dos atos de concessão e de registro de aposentadoria como ato complexo. Tal questionamento possui relevância científica, eis que o entendimento firmado na Súmula Vinculante nº 3 da Suprema Corte parte de premissas inverídicas e, além disso, gera consequências práticas indesejáveis à segurança jurídica.

Pois bem, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisões nos Mandados de Segurança 24.268-0/MG, Rel. Ellen Gracie j. 05/02/2004, 24.728-2/RJ, Rel. Gilmar

Mendes j. 07/10/2004, 24.754-1/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 07/10/2004 e 24.742-8/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 08/09/2004, por meio das quais houve a formação da Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal - STF.

No caso do MS 24.268-0/MG - caso 1 – o Tribunal de Contas da União – TCU reviu, de ofício, após mais de 18 anos, a sua própria decisão favorável ao registro. O benefício já estava registrado e o Tribunal de Contas da União, sem provocação, reexaminou sua decisão, reformando-a, passou a entender ilegal o benefício. Vasconcelos (2011, p. 17/20), assevera que foram encontradas três linhas argumentativas:

- i) Ellen Gracie: o TCU não deveria observar o contraditório pelo fato de que a aplicação deste princípio constitucional poderia trazer um enfraquecimento na própria Corte de Contas e que o contraditório seria dispensável na fase administrativa, por ser questão exclusivamente de direito, não envolvendo questões de fato; ii) Gilmar Mendes: o Princípio da Segurança Jurídica limitaria o poder de revisão do TCU, sem ouvir a parte afetada, que teria agido de boa-fé e não teria contribuído para suposta ilegalidade; iii) Marco Aurélio: o TCU deve obediência à Lei de Processo Administrativo, uma vez que integra a Administração Pública, motivo pelo qual deveria ser respeitado o prazo expresso no artigo 54 deste diploma, que limitaria o poder do TCU de anular o seu ato.

Neste caso, ressalta Vasconcelos (2011, p. 30), o voto condutor da tese majoritária foi do Ministro Gilmar Mendes, que inovou no sentido de realizar um corte vertical para estabelecer em quais análises da legalidade das aposentadorias, pensões e reformas deveriam ou não ser observados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Ou seja, nas reformas e revisões foi considerado necessário conferir o contraditório e ampla defesa. Já no caso da análise primeira da legalidade do ato concessivo do benefício, não seria necessário o contraditório, uma vez que a análise da legalidade integraria o processo de formação administrativa do ato concessivo, por ser considerado um ato único, o registro integraria o ato de aposentadoria como ato complexo, que, por sua vez, iniciaria sua formação com a outorga pela Administração e se aperfeiçoaria com o registro pelo Tribunal de Contas da União.

Nesse caso, o voto do Ministro Gilmar Mendes foi acatado na íntegra pelos Ministros Joaquim Barbosa, Carlos Ayres Britto, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence

e Maurício Corrêa e foi concedida a segurança com base na violação ao contraditório e ampla defesa.

No Mandado de Segurança nº 24.728-0/MG - caso 2 - a impetrante, utilizou como precedente o caso anterior, argumentou que o TCU reformara decisão anterior por intermédio de recurso de reexame interposto naquela Corte de Contas pelo membro do Ministério Público de Contas. O Ministro relator negou a similaridade entre os casos, haja vista que no caso 2 a reanálise da decisão se deu em virtude de recurso e não de ofício. Tal comparação deixa claro que o Supremo Tribunal Federal entende que somente deve ser conferido o contraditório e ampla defesa na hipótese em que o TCU, unilateralmente, revisasse a decisão que julgara legal o benefício.

No caso do MS nº 24.754-1/DF - caso 3 - o impetrante laborou na Administração Pública ocupando cargo em comissão no Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal – PRODASEN, por 36 anos e 125 dias. Em 2003, o TCU considerou o benefício ilegal determinou a cassação do pagamento dos proventos. O interessado ingressou com Mandado de Segurança visando o restabelecimento dos proventos alegando ausência de contraditório durante o processo concessivo do benefício.

No MS 24.742-8/DF - caso 4, o interessado teve concedida sua reforma em 13 de março de 1982, após 36 anos de serviço militar. Após, foi contratado para ocupar o cargo de pesquisador *sênior* pelo Centro Técnico Aeroespacial –CTA, pelo regime celetista. Após 11 anos, houve a transformação do emprego em cargo público, no qual aposentou-se. Em 25 de outubro de 1988, faleceu, deixando duas pensões, uma civil e outra militar. O TCU julgou legal a reforma e registrou-a. Posteriormente, o TCU julgou ilegal a reforma e oficiou o CTA para determinar à pensionista que optasse entre a pensão civil e a militar. A viúva ingressou com Mandado de Segurança alegando ausência de contraditório no processo de registro da reforma e direito adquirido tendo em vista que transcorreram 21 anos.

Observou-se que nesses dois Mandados de Segurança nº. 24.754-1/DF - caso 3 e nº 24.742-8/DF – caso 4 - as análises versaram sobre atos de concessão inicial de aposentadoria, e o relator, Ministro Marco Aurélio, utilizou-se da tese do caso 1. Assim, os Ministros deveriam afastar as alegações de violação a direito

adquirido, pois o TCU não estaria obrigado a garantir o contraditório e a ampla defesa em casos que tais. Todavia, os Ministros concederam a segurança. Ao julgar tais casos, o Supremo Tribunal Federal não alterou seu entendimento sedimentado no caso 1, mas apenas aplicou a lei de regência no tempo em que os servidores públicos alcançaram os requisitos necessários para auferirem seus benefícios.

A tese adotada em todos os julgados reportados acima é no sentido de que o ato de registro de aposentadoria, reforma e pensão é ato complexo, decorrência dessa tese não se haveria de falar em contraditório e ampla defesa, enquanto o Tribunal de Contas não registrasse o ato.

Assim, o Supremo Tribunal Federal por intermédio da Súmula Vinculante nº 3, de 6 de junho de 2007, consolidou o entendimento segundo o qual, a regra é a observância dos princípios do contraditório e ampla defesa nos processos perante os Tribunais de Contas, e ao mesmo tempo excepcionou tal regra ao dispensar o contraditório e ampla defesa nos casos em que o Tribunal de Contas da União - TCU analisasse a legalidade do ato de concessão de aposentadoria, pensão ou reforma.

Pois bem, o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 25.116/DF - caso 5 - flexibilizou a tese veiculada na mencionada Súmula Vinculante nº 3.

Trata-se do Mandado de Segurança impetrado por interessado que foi contratado em 1º de abril de 1970, pela Escola Nacional de Estatística, do IBGE, para função de professor assistente. O contrato somente fora registrado em 1973. Em 16 de dezembro de 1998 o servidor aposentou-se. Em 2004, o TCU julgou ilegal o benefício concedido, sob a alegação que o tempo de serviço prestado havia sido calculado de forma equivocada.

Da discussão travada pelos Ministros de 09 de fevereiro de 2006, até 08 de setembro de 2010, estabeleceram-se três correntes decisórias:

A primeira, encabeçada pelo Ministro Relator, Carlos Ayres Britto e pelos Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski, entendeu que o contraditório e ampla defesa, devem ser concedidos quando a análise do registro de

aposentadoria pelo TCU ultrapassasse o prazo de cinco anos, contados da publicação do ato concessório; A segunda, defendida pelos Ministros Cezar Peluso e Celso de Mello, que entenderam que após o prazo de cinco anos, contados do ato da concessão, a Corte de Contas perderia o direito de analisar a legalidade da aposentadoria e proceder ao respectivo registro; e a Terceira, defendida pelos Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Ellen Gracie, postulou que a aplicação da Súmula Vinculante nº 3, dispensaria o contraditório e ampla defesa nas hipóteses de registro de aposentadorias e pensões, afastando a hipótese de decadência do direito da Administração nesses casos (VASCONCELLOS, 2011, p. 36).

O Relator concedeu a segurança para anular o Acórdão do TCU, tão somente para assegurar ao impetrante o contraditório e ampla defesa, mesmo na apreciação inicial do ato de aposentadoria. E o argumento foi o tempo que o interessado estava recebendo proventos de aposentadoria, ou seja, há mais de cinco anos. Afirmou que o gozo da aposentadoria confere estabilidade ao ato sindicado pelo TCU, ensejando questionamento acerca dos princípios da segurança jurídica. Ponderou que a manifestação do controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade. O tempo seria uma figura jurídica que poderia ocasionar uma grave instabilidade à coletividade e às relações interpessoais, caso ele operasse numa prolongada passagem em aberto, perdendo-se no infinito. Enquanto a Constituição Federal determina que o processo deve ter duração razoável (artigo 5º Inciso LXXVIII – CF). Assim, a Segurança Jurídica foi o princípio que prevaleceu.

Nesse sentido, o Ministro Carlos Ayres Britto inaugurou entendimento de que o Tribunal de Contas da União teria cinco anos para fazer o controle de legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, reforma ou pensão, sem precisar observar o princípio do contraditório e ampla defesa. Por conseguinte, ultrapassado tal prazo, estaria o Órgão de controle externo obrigado a assegurar ao servidor interessado estas garantias constitucionais.

Ao ser discutida a questão de que o ato de registro seria complexo o Ministro relator afirmou que a partir do início do julgamento do caso em questão, passou a refletir sobre a natureza do ato de concessão da aposentadoria, chegando à

conclusão de que não se cuida de ato complexo e sim composto. Conquanto esta divergência não tenha sido discutida entre os Ministros, tornou-se um precedente relevante, pois o enunciado da Súmula Vinculante nº 3 foi desenvolvido a partir da tese segundo a qual o ato de registro inicial do ato concessivo de aposentadoria seria complexo, fato que dispensaria o contraditório e ampla defesa. Até então, o TCU não tinha prazo para apreciar o ato para fins de registro, agora, a partir dessa decisão, se o ato concessivo do registro superar cinco anos, será obrigatória a concessão do contraditório e ampla defesa.

É relevante pontuar os argumentos contrários dos Ministros Marco Aurélio e Ellen Gracie, em que o primeiro atacou o voto condutor do acórdão, sob alegação de que o STF ao estabelecer prazo de cinco anos estaria legislando. Além disso, o entendimento sedimentado no Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o ato de concessão do benefício é ato complexo, por ter tal natureza, não se aperfeiçoaria sem o registro pelo TCU. Logo, o servidor não integraria essa análise, visto que essa relação jurídica abarca somente a Administração e o Tribunal de Contas da União. Para o Ministro Marco Aurélio a passagem do tempo não aperfeiçoa o ato em si. (VASCONCELLOS, 2011, p. 38).

Na mesma linha, a Ministra Ellen Gracie aduziu que a interpretação dada pelo relator sinalizaria uma contradição ao sistema judiciário, pois contrariaria uma Súmula Vinculante, e o STF estaria titubeando acerca de súmulas já editadas, demonstrando falta de amadurecimento em suas formulações. Recomendou que a Suprema Corte deveria ter cautela em relação à segurança jurídica e à possibilidade de descrédito e produção de consequências indesejáveis para a ordem jurídica.

É importante destacar que os argumentos apresentados pelos Ministros que divergiram têm como premissa tão somente a alegação de que o ato de registro é complexo. Ademais, pode-se perceber, claramente, que a preocupação desses Ministros era com a flexibilização da Súmula Vinculante nº 3. Assim, os Ministros mais se preocuparam com a flexibilização do instituto da Súmula Vinculante nº 3, do que em encontrar uma solução que amenizasse os efeitos da insegurança jurídica ocasionada pela aplicação da mesma.

Em debate, durante o julgamento, o Ministro César Peluso pontuou, com a sobriedade que lhe é característica:

Compreendo o argumento daqueles que se preocupam com seu enfraquecimento, à vista de que é recente a aprovação das três primeiras súmulas. Mas somos todos reféns de nossas reflexões e da honestidade intelectual que lhes devemos emprestar, quando convencidos pela força dos argumentos.

Nessa ocasião, o Ministro César Peluso, inclusive, chegou a propor uma revisão da Súmula Vinculante nº 3. Para ele o contraditório e ampla defesa deveriam ser conferidos desde o início do processo que analisa a legalidade do ato concessivo pelo TCU, e não somente após o decurso de cinco anos. Foi o único Ministro que vislumbrou a necessidade de alteração da Súmula Vinculante 3.

Após esse Mandado de Segurança nº 25.116/DF – caso 5, vieram outros casos - MS 26.053/DF, MS 26.053 ED – DF, MS 26.053 ED /DF, MS 24.781/DF e MS 25.403/DF - que foram julgados com a observância do precedente inaugurado neste julgamento, sendo concedidas as seguranças para garantir aos impetrantes o direito ao contraditório e à ampla defesa na hipótese do decurso de mais de cinco anos entre o ato concedido pela administração e a decisão do TCU.

Então, me alinho à opinião de Vasconcelos, (2010, p. 43), no sentido de que com este julgamento houve espaço para reflexão sobre a natureza jurídica do ato de concessão de aposentadoria, reforma e pensão como ato composto. Logo, a concessão do benefício seria um ato válido e eficaz, independentemente do registro posterior. Isso fez surgir uma orientação mais voltada e condizente com o Estado de Direito, priorizando a Segurança como elemento essencial a ser valorado, principalmente nos casos concretos em que o decurso do prazo para a anulação do ato extrapola os limites da razoabilidade.

Outro fator que contribui para a desconstrução da tese do ato complexo, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com relação aos atos de admissão, esse sodalício entendeu que o prazo decadencial para a administração anulá-los é de 05 (cinco) anos, contados da publicação do ato, independentemente do registro pelo Tribunal de Contas. Nesse sentido, podem ser verificados inúmeros acórdãos

do STF que reconheceram a legalidade, por força do decurso do prazo de ascensões funcionais de empregados públicos dos Correios:

Servidor Público. Funcionários da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-ECT. Cargo. Ascensão funcional sem concurso público. Anulação pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Inadmissibilidade. Ato aprovado pelo TCU há mais de cinco (cinco) anos. Inobservância do contraditório e da ampla defesa. Consumação, ademais, da decadência administrativa após o quinquênio legal. Ofensa a direito líquido e certo. Cassação dos acórdãos. 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 ascensão funcional de servidor operada e aprovada há mais de 5 (cinco) anos, sobretudo em procedimento que lhe não assegura o contraditório e ampla defesa. STF, MS 26.628 Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2007.

Tal entendimento do STF, segundo Andrade (2010, p. 97), é contraditório, uma vez que a atribuição constitucional para examinar os atos de admissão de pessoal contida no inciso III, do artigo 71 da CF, é a mesma fonte da qual emana a atribuição para o exame de atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão. Contudo, no caso de atos de admissão, o STF adota a teoria do ato simples, enquanto que para o exame de aposentadorias e pensões, a teoria do ato complexo.

No mesmo sentido, são os precedentes recentes da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no sentido de que o ato de registro da aposentadoria, pensão ou reforma não é ato complexo. Assim sendo, o prazo decadencial de 5 (cinco) anos inicia-se com a concessão de aposentadoria, independentemente do registro pelo Tribunal de Contas:

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

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

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

Não é viável a afirmativa de que o termo inicial para a incidência do art. 54 da Lei 9.784/99 é a conclusão do ato de aposentadoria, após a manifestação do Tribunal de Contas, pois o período que permeia a primeira concessão pela Administração e a conclusão do controle de legalidade deve observar os princípios constitucionais da Eficiência e da Proteção da Confiança Legítima, bem como a garantia de duração razoável do processo. Recurso Especial Improvido (STJ. REsp.1047524/SC, Rel. Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, julgado em 16/06/2009, DJe 03/08/2009).

Outras Cortes do Poder Judiciário também seguem o mesmo entendimento, como o Tribunal Regional Federal da 5ª Região e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DECADÊNCIA CONTRA A ADMINISTRAÇÃO. OPÇÃO DE FUNÇÃO DAS-2. ATO DE APOSENTADORIA. PRAZO DECADENCIAL. INÍCIO A PARTIR DOS SEUS EFEITOS.

- O direito da Administração 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. (art. 54, *Caput*, da Lei nº 9.784/99).
- A aposentadoria tem eficácia plena e imediata e independe de condição ou ato futuro para ter repercussão no mundo jurídico. O registro do ato no TCU tem natureza meramente homologatória ou suspensiva; o caráter concessivo do ato está reservado ao órgão a que pertence o servidor.
- O prazo decadencial para a Administração rever a aposentadoria do servidor tem início a partir do respectivo ato, quando operam os efeitos concretos e específicos, e não da data do respectivo registro no TCU.
- Se a prescrição para o servidor rever o ato de aposentadoria contasse da data em que o respectivo ato produziu seus efeitos concretos, não há razão para considerar o início do prazo decadencial contra a Administração a data do registro do ato pelo TCU, sob pena de ofensa ao princípio da igualdade.
- Servidor aposentado em 06.02.1997, com a vantagem da opção DAS-2. Revisão do ato pela Administração em fevereiro de 2004. Decadência consumada. Apelação e remessa improvidas (TRF. 5ª Região, Apelação em Mandado de Segurança nº 95.199-CE, Relator: Des. Fed. Rivaldo Costa, julgado em 26/10/2006, por unanimidade.).

No mesmo sentido é o julgado abaixo:

Com efeito, a legislação pertinente (Lei 9784/99) para a contagem do prazo decadencial é a data em que o ato foi praticado, não estabelecendo a regra de que o início do prazo para o cômputo seria adiado para a data da homologação do ato de aposentadoria pelo Tribunal de Contas. (Apelação civil no MS nº 1.0342.05.053245-2/001- Ituiutaba/MG Rel. Des. Belizário de Lacerda. 7ª Câmara Cível. Julgado por unanimidade em 31.10.2006).

Destarte, os julgados acima, adotam a classificação do ato de registro como composto e não complexo. Isso porque a classificação como ato complexo não se mostra condizente com os princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança.

É relevante pontuar que conquanto tenha-se verificado uma evolução jurisprudencial no sentido de flexibilização da Súmula Vinculante nº 3 do STF, verifica-se que a mencionada súmula ainda permanece inalterada, causando insegurança jurídica, pois o próprio Supremo Tribunal Federal não tem decidido as demandas com base na Súmula Vinculante que editou. Razão pela qual, sua alteração mostra-se, não somente necessária, mas imprescindível no sentido de se reconhecer que o ato de registro não é ato complexo e sim composto. De forma a evitar mais insegurança jurídica.

11. DA NATUREZA JURÍDICA DO ATO DE REGISTRO DE APOSENTADORIA

A doutrina e jurisprudência não são unânimes acerca da natureza jurídica do ato de registro dos atos de aposentadorias, reformas ou pensões, pelos Tribunais de Contas, sendo que o debate tem provocado divergências nas orientações jurisprudenciais, mesmo após a Edição da Súmula Vinculante nº 3 pelo Supremo Tribunal Federal.

A tese da classificação do ato como complexo entende que o ato de aposentadoria concedido pela Administração não se completa até que o Tribunal de Contas respectivo o registre. Os adeptos dessa tese tentam justificar a produção de efeitos atípicos antes do ato se completar, ou seja, trata-se do efeito produtivo – capacidade de produção de efeitos antes do ato se completar. Além disso, pesa em favor dessa tese, o entendimento há muito consagrado no Supremo Tribunal Federal, que soa como um mantra de que o ato de registro de aposentadoria é complexo.

Por outro lado, a tese do ato composto entende haver dois atos: o de aposentadoria concedido pela Administração, que produz todos os efeitos inerentes e aquele que aprecia a sua legalidade pelo Tribunal de Contas. Dessa forma, seriam dois atos distintos, com finalidades diversas - um administrativo e outro controlador. Um principal e outro acessório.

Pois bem. Se o ato complexo completa seu ciclo de formação com o registro pelo Tribunal de Contas, como explicar a produção dos efeitos antecipados, como o afastamento do servidor, vacância do cargo e percepção de proventos? Como conceber que um ato inexistente, ou seja, aquele que não completou seu ciclo de formação, gere efeitos? Se o Princípio da Segregação de Funções impede que o ato de controle se confunda com o ato controlado, questiona-se como é possível que o ato controlado seja integrado pelo ato controlador?

Observa-se que no ato complexo a manifestação convergente de todos os sujeitos é requisito atinente à perfeição do ato, sem a qual ele não se aperfeiçoa. A

manifestação de vontade do último órgão a ser ouvido não condiciona a eficácia da vontade inicial, porque esta, ainda que considerada como ato, necessita do concurso das demais, razão pela qual a falta de convergência de vontades para edição de ato único retira-lhe um elemento essencial. Não se trata de ineficácia, pois se atribuiria ao ato complexo a característica concernente ao ato composto.

Nessa linha de raciocínio, se o ato de controle de legalidade das aposentadorias, reformas e pensões incide sobre os elementos constitutivos do ato administrativo – competência, motivo ou causa, forma, objeto e finalidade. O ato sujeito ao controle pelo Tribunal de Contas, portanto, deveria estar completo. Logo, não pode haver controle sobre ato inexistente.

Ademais, a menção no texto constitucional ao fato de que a apreciação realizada pelos Tribunais de Contas tem como parâmetro a legalidade (ou validade) dos atos verificados, induz, por si só, a percepção de que tal controle tem por objeto atos já existentes.

Além disso, o ato da administração e o ato de controle pelos Tribunais de Contas não possuem a mesma orientação finalística. Enquanto o primeiro exerce atividade típica administrativa, o segundo possui finalidade controladora, verificadora. Não há identidade de desígnios, necessária para a formação da vontade do ato complexo.

Na prática, quando a aposentadoria é concedida no âmbito da Administração, o servidor, independentemente do ato de registro pelo Tribunal de Contas, passa da condição de ativo para a inativo, se afasta do cargo, passa a receber proventos de aposentadoria e o cargo por ele ocupado fica vago. Porém, essa condição é provisória porque está na dependência da análise favorável do Tribunal de Contas respectivo.

A depender da análise feita pelo Tribunal de Contas, o ato de aposentadoria, reforma ou pensão pode ser considerado legal ou não. Caso a Corte de Contas entenda pela sua ilegalidade, o ato pode ser, inclusive, sustado e, ainda, acarretar suspensão do pagamento dos proventos e até mesmo a reintegração do servidor.

Tudo isso sem ser conferido contraditório, em momento algum, durante o processo de análise.

Há que se observar que tal sistemática constitui-se em clara violação aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da confiança depositadas na atividade administrativa. Há de se perquirir, se após longos anos que transcorrem entre o ato concessivo da aposentadoria pela administração e a negativa do registro pelo órgão de controle externo, se os beneficiários ainda estarão vivos, ou se teriam eles condições de retornar à atividade ou de suportar a suspensão abrupta dos proventos.

Esse estado de sujeição do destinatário dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, assemelha-se à espada de Dâmocles pendendo indefinidamente sobre a cabeça do servidor, que já aposentado, com idade avançada, pode ter seu direito cassado ou suspenso o pagamento de seus proventos a qualquer momento.

Por tudo isso, a tese do ato complexo tem sofrido vários questionamentos e críticas pela doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido flexibilizada para dar amparo às situações jurídicas que destoam dos Princípios da Razoabilidade, da Segurança Jurídica e da Confiança. Tal situação revela que a tese do ato complexo está sendo fortemente flexibilizada e tende a ser modificada.

CONCLUSÃO

A classificação do ato de registro de admissão, aposentadoria, reforma e pensão como ato complexo vem sendo alvo de muitas críticas, discussões e questionamentos, tanto na doutrina, como na jurisprudência, mesmo após a edição da Súmula Vinculante nº 3 pelo Supremo Tribunal Federal.

O Supremo Tribunal Federal ao editar a Súmula Vinculante nº 3, adotou a tese do ato complexo. Estabeleceu-se que nos processos perante o Tribunal de Contas deverão ser observados o contraditório e ampla defesa, todavia, excepcionou os atos iniciais concessivos de aposentadorias, reformas e pensões, porque, somente haverá contraditório em tais atos, após seu registro pelo Tribunal de Contas respectivo, eis que o ato é considerado uno.

Pois bem. Se ato administrativo complexo é aquele que para sua formação ou existência, necessita da conjugação de vontades da administração e do Tribunal de Contas para sua formação, então, até que o Tribunal de Contas registre esse ato de aposentadoria, não estaria ele formado, vale dizer, o ato não existe antes da manifestação da Corte de Contas respectiva. Logo, o ato inexistente não poderia produzir quaisquer efeitos.

Qual seria, então, a explicação para os efeitos produzidos pela simples publicação do ato de aposentadoria pela administração pública? A única explicação lógica para essa problemática reside no fato de que os elementos do ato administrativo de aposentadoria já estariam implementados quando da concessão da aposentadoria pela própria administração. O que desconstruiria totalmente a premissa de que o ato administrativo de aposentadoria é ato complexo.

Não há, com o devido respeito às opiniões em contrário, que se falar em soma de vontades e sua fusão em uma única vontade para concretização de um ato único – ato complexo. As vontades no caso do registro da aposentadoria, são independentes e possuem finalidades e desígnios diversos. A vontade da Administração que concede a aposentadoria é independente, pois gera de imediato

todos os efeitos, enquanto que a vontade do Tribunal de Contas é uma vontade acessória da principal.

Outro argumento em prol da classificação do ato de registro de aposentadoria como ato composto e não complexo reside na incompatibilidade do ato de controle externo se imiscuir na formação de um ato por ele fiscalizado em contraposição ao conceito de poder neutral de que os Tribunais de Contas são representantes.

É preciso ressaltar que apesar da Súmula Vinculante nº 3, a questão ainda não está pacificada no âmbito da Suprema Corte. Houve mutação do entendimento por parte da maioria dos Ministros, relativamente à parte final da mencionada súmula vinculante. Com o julgamento do MS 25.116/DF, estabeleceu-se um prazo para que os Tribunais de Contas exerçam a competência para apreciação dos atos sujeitos a registro, sendo que após cinco anos da concessão do ato de aposentadoria, reforma ou pensão, se o Tribunal de Contas não apreciar o ato, deverá conceder o contraditório ao beneficiário.

Essa decisão paradigma teve o condão de flexibilizar a parte final da Súmula Vinculante nº 3, todavia, esta ainda não foi revisada. Assim sendo, faz-se necessária a alteração da mencionada súmula, com vistas a reduzir a insegurança jurídica de sua inaplicação.

Ademais, é forçoso reconhecer que a tese do ato complexo tem se tornado bastante fragilizada quando confrontada com os princípios da segurança jurídica, da duração razoável do processo, da confiança e da boa-fé. A premissa de que o ato de aposentadoria, reforma e pensão é ato complexo, portanto, não se sustenta mais como um dogma absoluto.

Em suma, já tarda uma solução que prime pela tecnicidade, cientificidade e principalmente, pela preservação da segurança jurídica a respeito desse tema, mediante a necessária e urgente, discussão e alteração da Súmula Vinculante nº 3, para que se reconheça o ato de registro como ato composto e não mais complexo.

REFERENCIAL TEÓRICO

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016. p. 384/386.

ANDRADE, Francisco Eduardo Falconi. **Segurança Jurídica e Tribunais de Contas. Considerações sobre a incidência do prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99, nos exames de legalidade de aposentadorias, reformas e pensões**. Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. V.4.p. 88-100, jan./jun., 2010. p. 94. Disponível em Rede Virtual de Bibliotecas.<<http://lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2010%381000900351>>. Acesso em 15/01/17.

ARAÚJO. Edmir Netto de. **Do Negócio Jurídico Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. pp. 155.157.

BARROSO. Luís Roberto. **Tribunais de Contas: algumas questões controvertidas**. In: Barroso, Luís Roberto. Temas de direito constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

CAETANO, Fabiano de Lima. **O Juízo Final, o servidor público, o Tribunal de Contas e o purgatório**. Revista Jus Navegandi, Teresina, ano 9, n. 348, 20.jun.2004. p. 4. Disponível em :<https://jus.com.br/artigos/5352>. Acesso em 15 dez.2016.

CANOTILHO. José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Critérios de distinção entre atos administrativos compostos e complexos**. Fórum Administrativo –Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 10, n.111, p. 7-17, maio 2010. Disponível em<<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011?31655>>.

CRUZ. André González. **A natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 123, abr. 2014. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_Link=revisa_artigos_leitura&artugi_id+14716&revisa_caderno=4>. Acesso em 4.dez.2016.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella; Fabrício Motta, Luciano de Araújo Ferraz. **Servidores Públicos na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2.ed. ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

_____. **Competência dos Tribunais de Contas para apreciar a legalidade das aposentadorias**. Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 5, n. 47, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=5957>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LEVY, José Luiz. **O Supremo Tribunal Federal e o Registro das Aposentadorias pelo Tribunal de Contas**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 24, out/nov/dez, 2010, pp. 1-10. Disponível: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-24-OUTUBRO-2010-JOSE-LUIZ-LEVY.pdf>. Acesso em 25/01/2017.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MAFFINI, Rafael da Cás. **Atos Administrativos sujeitos a registro pelos tribunais de contas e a decadência da prerrogativa anulatória da Administração Pública**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 3, n. 10, p.143-163, jul/set.2005.

_____. **Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 253, p.159-172, abr.2013 ISSN2238-5177. Disponível em <http://biblioteca.digital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8051>. Acesso em 27.jan.2017.doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v.253.010.8051>.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Ato Administrativo Complexo**. <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/110406j.pdf>>. 2015. Acesso em 09/12/2016.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. 4 Ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MIRANDA, Sandra Julien. **Do Ato Administrativo Complexo**. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p. 44-45.

MOTTA, Fabrício. **O registro de atos de aposentadoria pelos Tribunais de Contas**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 12, n. 134, fev. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=86518>>. Acesso em 16 fev. 2017.

PASCOAL. Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria e jurisprudência e 400 questões**. 8 ed. ver., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PEREIRA. Raphael Talles. **Ato de Aposentadoria dos servidores públicos federais e o registro pelo Tribunal de Contas da União**. Revista CEJ, Brasília, Ano XVII, n. 63, p. 100-110, mai/ago. 2014.

PINTO E NETTO, Luísa Cristina. **Ato de Aposentadoria – natureza jurídica, registro pelo Tribunal de Contas e decadência**. Revista Brasileira de Direito Público –RBDP, Belo Horizonte, ano 4, nº 13, abr./ jun. 2006.

PETIAN, Angélica. **Regime jurídico dos processos administrativos ampliativos e restritivos de direito**. 2010.196. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, 2010.

PONDÉ. Lafayette. **Controle dos Atos da Administração Pública**. In Revista de Direito Administrativo nº 212. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, abr.jun.1998.

ROCHA. Cármem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

SEABRA FAGUNDES. Miguel de. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

SILVA. Clarissa Sampaio. **Limites à invalidação dos atos administrativos**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Impactos_Lei_9784_e_da_SV3_na_atuacao_do_TCU(1).pdf-PDF. <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/dialogopublico/rededecontrole/Impactos_Lei_9784_e_da_SV3_na_atuacao_do_TCU\(1\).pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/dialogopublico/rededecontrole/Impactos_Lei_9784_e_da_SV3_na_atuacao_do_TCU(1).pdf)> Acesso em 20/01/2017.

VASCONCELOS, Andréa Costa de. **Contraditório e Ampla Defesa no registro de benefícios previdenciários pelo TCU: o que diz o STF?** Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) Sociedade Brasileira de Direito Público. São Paulo, 2011.