

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

SEGURANÇA JURÍDICA, LEGALIDADE E O PODER-DEVER DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA REGISTRO DOS ATOS DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO

LEGAL CERTAINTY, LEGALITY AND THE COURT OF AUDITORS' POWER-OBLIGATION FOR THE REGISTER OF ACTS OF RETIREMENT, REFORMATION AND PENSION

Adriana Regina Dias Cardoso¹

Luiz Eduardo Dias Cardoso²

SUMÁRIO: Introdução; 1 Classificação dos atos de aposentadoria, reforma e pensão; 2 Início do prazo decadencial e do prazo para manifestação do interessado; 3 Segurança Jurídica e Legalidade: uma colisão entre princípios constitucionais; Considerações finais; Referências das fontes citadas.

RESUMO: O presente artigo objetiva discorrer acerca da atuação dos Tribunais de Contas no registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão com enfoque na problemática da limitação temporal para no exercício desta competência constitucional. O texto busca esclarecer, com base na jurisprudência dos Tribunais Superiores, o marco inicial para a contagem do prazo decadencial para que a Administração Pública possa rever os atos de pessoal, concluindo com as ponderações sobre as implicações decorrentes da demora no registro destes atos e de eventual garantia de proteção ao particular em face da alteração ou anulação dos respectivos atos.

¹ Auditora Fiscal de Controle Externo junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Especialista em Administração e Auditoria Aplicada ao Controle Externo pelo Centro de Ciências da Administração – ESAG, da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC. Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. E-mail: adrianardcardoso@gmail.com. Currículo em plataforma *lattes*: < <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K8189187P3>>

² Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: luizeduardo.cardoso@gmail.com. Currículo em plataforma *lattes*: < <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K8738359H9>>.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Palavras-chave: Controle externo; Tribunal de Contas; Competência; Atos de Pessoal; Registro; Decadência.

ABSTRACT: This article aims to discuss about the performance of the audit offices in the record of the acts of retirement, and pension reform with focus on the problem of temporal limitation on the exercise of constitutional authority. The text seeks to clarify, based on the jurisprudence of the Superior Courts, the starting point for the statutory period in which the Public Administration can review the personnel acts, concluding with thoughts regarding the implications of the delay in the register of these acts and the eventual guarantee of protection to the particular in the face of change or cancellation of the respective actions.

Keywords: External control; Court of Auditors; Constitutional authority; Personnel acts; Register; Right's expiration.

INTRODUÇÃO

Por força do inciso III do art. 71 da Constituição da República do Brasil – CRFB/88³, o Tribunal de Contas da União tem competência para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal⁴, concessões de aposentadorias, reformas e pensões da administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público. As Constituições Estaduais, por simetria, repisaram a Carta Federal. Na Constituição do Estado de Santa Catarina, por exemplo, a competência está prevista no art. 59, inciso III⁵.

Considerando que são atos administrativos que produzem efeitos imediatos, a análise da legalidade dos atos de aposentadoria, reforma e pensão que é feita posteriormente pelo Tribunal de Contas, não raras vezes, pode ser atacada sob a alegação de violação aos Princípios da Segurança Jurídica e da Proteção à

³ BRASIL. Constituição da República Federativa (1988).

⁴ Excetuadas as nomeações para cargos em comissão.

⁵ SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina (1989). Art. 59 — O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: [...] III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; [...]

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Confiança, mormente se for realizada após longo decurso de prazo desde a edição dos atos.

A discussão sobre a alteração ou desfazimento desses atos com transcurso de tempo que ultrapassa limites razoáveis adquiriu maior robustez com a edição da Lei n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e estabelece em seu art. 54 prazo quinquenal para a Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Inicialmente, várias decisões judiciais foram prolatadas no sentido de reconhecer a imutabilidade desses atos após o lapso temporal de cinco anos, a contar da expedição. Com base na caracterização dos Princípios da Segurança Jurídica e da Proteção à Confiança, os Órgãos de Controle estariam tolhidos de exercer sua função constitucional se a análise fosse posterior a esse prazo.

Diante do grande número de manifestações judiciais declarando a ocorrência da decadência do direito da Administração de rever os atos administrativos se havidos mais de cinco anos a contar da edição do ato, passou-se a aplicar esse entendimento no âmbito do controle externo, independentemente de pronunciamento do Poder Judiciário.

Todavia, na evolução das demandas judiciais, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que não se opera a decadência antes do registro desses atos pelo Tribunal de Contas e, por corolário, alterou decisões que tinham sido contrárias a essa inteligência.

No presente artigo buscar-se-á esclarecer alguns aspectos importantes na análise desses atos por parte do Tribunal de Contas e a existência ou não de limite temporal para o exercício do controle externo. Pela diferente conotação que é imposta aos atos de admissão de pessoal, estes não farão parte da análise, restringindo-se a abordagem aos atos de aposentadoria, reforma e pensão.

1. CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO

A fixação do prazo decadencial para alteração ou anulação dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, perpassa necessariamente pela classificação desses atos administrativos. Vale lembrar que os atos submetidos ao registro do Tribunal de Contas, são aqueles do Regime Próprio de Previdência, abrangidos pelos artigos 39 a 41 da CRFB/88. Os militares, apesar de possuírem regime diferenciado, consoante art. 42 da CRFB/88, também têm seus atos de transferência para a reserva⁶, de reforma e de pensão submetidos ao controle externo do Tribunal de Contas.

São atos que produzem efeitos imediatos aos interessados. Numa aposentadoria, por exemplo, tão logo publicada a portaria ou decreto concessório, o servidor passa à condição de inativo, o que significa que deixa as atividades laborativas inerentes ao cargo. Além do afastamento do trabalho, há outra implicação, qual seja, a vacância do cargo até então ocupado por este servidor. Do mesmo modo, o militar ao ser reformado, afasta-se definitivamente das respectivas funções, sem a possibilidade de convocação, como ocorre na transferência para a reserva. Na pensão os efeitos também são imediatos, pois logo após a publicação do ato, são gerados os respectivos proventos.

Não obstante, produzirem efeitos imediatos, esses atos somente serão perfectibilizados com o registro perante o Tribunal de Contas.

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado de que os atos de aposentadoria são complexos⁷, como se demonstra nos seguintes julgados:

⁶ A Constituição Federal não nomina as transferências para a reserva, estando as mesmas inseridas no contexto de aposentadoria.

⁷ Conforme Flávio Germano de Sena Teixeira os atos administrativos podem ser classificados como:

- a) Simples – decorrem da manifestação de vontade de um único órgão, seja unipessoal ou colegiado;
- b) Compostos – decorrem da manifestação de vontade de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação à de outro, que edita o ato principal;
- c) Complexos – resultam da conjugação de vontades de mais de um órgão administrativo. Se os órgãos são todos da mesma entidade, temos a complexidade interna. Caso contrário, a complexidade externa. Outrossim, acontece de as vontades conjugada não terem o mesmo valor

Impõem-se registrar que a aposentadoria é ato complexo e, como tal, o ato do órgão concedente somente se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas da União, de forma que o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/99 terá início a partir da publicação do registro da aposentadoria⁸.

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

[...]

O Supremo Tribunal Federal decidiu que não se aplica o art. 54 da Lei n. 9.784/1999 aos processos em que o Tribunal de Contas da União exerce sua competência constitucional de controle externo, pois a concessão da aposentadoria é ato jurídico complexo que se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas⁹.

CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. I – A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que, reconhecendo-se como complexo o ato de aposentadoria, este somente se aperfeiçoa com o devido registro no Tribunal de Contas da União, após a regular apreciação de sua legalidade, não havendo falar, portanto, em início da fluência do prazo decadencial antes da atuação da Corte de Contas¹⁰.

Diferentemente do que argumenta a Impetrante, seu ato de pensão não consubstancia ato jurídico perfeito. Este Supremo Tribunal decidiu que não se aplica o art. 54 da Lei n. 9.784/1999 aos processos em que o Tribunal de Contas da União exerce sua competência constitucional de controle externo, pois a concessão da aposentadoria é ato jurídico

jurídico ou de uma prevalecer sobre a outra, como na hipótese de um decreto do Executivo, onde ao lado da assinatura do Presidente deve vir também a de um ou mais Ministros de Estado. Nesse caso, diz-se que a complexidade é desigual. (TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. **O Controle das Aposentadorias pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 193)

⁸ MS 27.580 AgR do Distrito Federal, Relator: Ministro Dias Toffoli, julgamento: 10/09/2013.

⁹ MS 31.642 do Distrito Federal, Relator: Ministro Luiz Fux, julgamento: 02/09/2014.

¹⁰ MS 28576 do Distrito Federal, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, julgamento: 27/05/2014.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

complexo que se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas¹¹.

Apesar da jurisprudência do STF, alguns doutrinadores discordam da classificação de atos de aposentadoria, reforma e pensão como complexos.

Flávio Germano de Sena Teixeira, por exemplo, classifica o ato de aposentadoria como simples:

O ato de aposentadoria não precisa do registro da Corte de Contas nem para se perfazer nem para obter eficácia, mas para tornar-se definitivo, estabilizado [...] Concluímos, pelo expendido, que o ato de aposentadoria é ato vinculado e simples, resultando perfeito, completo, com a só manifestação de vontade do órgão administrativo eminente.¹²

João Trindade Cavalcante Filho também diverge do entendimento do STF ao afirmar que "A aprovação do TCU não é ato de vontade, é mera ratificação da aposentadoria concedida", sustentando que se trata de "ato vinculado, à evidência, o que demonstra tratar-se a concessão de aposentadoria de ato composto, ao contrário do que entende o STF".¹³

Fabrcio Motta é mais um exemplo de posição contrária à do STF:

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

¹¹ MS 30.916, do Distrito Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, julgamento: 22/05/2012.

¹² TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. **O Controle das Aposentadorias pelos Tribunais de Contas**. P. 199-200.

¹³ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Critérios de distinção entre atos administrativos compostos e complexos. **Fórum Administrativo Direito Público FA**, Belo Horizonte, ano 10, n. 111, maio 2010. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=67007>>. Acesso em: 8 nov. 2014.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

outro, externo e emitido por órgão diverso, controla a legalidade do primeiro.¹⁴

Seabra Fagundes, examinando a ordem constitucional anterior, já defendia que os atos de aposentadoria, reforma e pensão são complexos, cujo aperfeiçoamento depende do registro do Tribunal de Contas:

Apreciando ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão, o que faz a Corte de Contas é cooperar na ultimação dele. O seu pronunciamento tem o caráter de manifestação de vontade por parte da Administração, indispensável à integração do ato. Se favorável, este se tem como perfeito; se contrário, o ato se considera nenhum, porque, tendo por si a manifestação da vontade do agente criador, ter-lhe-á faltado, no entanto, a do órgão de controle, indispensável para o seu aperfeiçoamento como ato complexo.¹⁵

A tese do ato de aposentação como ato complexo é ponderada pelo Auditor Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas de Santa Catarina, Gerson dos Santos Sicca, da seguinte forma:

Sob a face dogmática, a teoria do ato complexo parece repousar sobre um alicerce consistente. Primeiro, porque o termo "registro" remonta a uma sólida tradição da competência dos Tribunais de Contas, em especial no que toca à sua função de confirmar a validade dos atos praticados pela administração pública. Logo, não se poderia falar em validade (e eficácia, quando exigido o registro prévio) do ato antes do pronunciamento definitivo do Tribunal de Contas ou do órgão que tivesse o poder de suprir a negativa de manifestação por parte da Corte. Nesse cenário, o registro seria uma etapa formal (e essencial) para a conclusão do *iter* formativo do ato administrativo.¹⁶

Inácio Magalhães Filho, Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, esclarece quais são os fundamentos para se atribuir natureza complexa aos atos de aposentadoria e pondera os argumentos da corrente contrária:

¹⁴ MOTTA, Fabrício. O registro dos atos de aposentadoria pelos Tribunais de Contas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 134, p. 9-19, fev. 2013.

¹⁵ SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 8ª ed., 2010, p. 171-172.

¹⁶ SICCA, Gerson dos Santos. O registro de atos pelos Tribunais de Contas e a decadência: algumas considerações sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, p. 223-261, maio/jun. 2013.

Na verdade, embora se reconheça que o ato oriundo das Cortes de Contas possui viés também de ato de controle, entendem os adeptos dessa segunda corrente que tal característica não subtrai a essência do ato complexo, eis que doutrina e jurisprudência reconhecem a existência de atos administrativos cujas vontades são oriundas de valores jurídicos diversos.

[...]

Examine-se a hipótese de que a aposentadoria é ato de controle. Nesse caso, deve-se sopesar que o Tribunal, quando nega validade a um ato de aposentadoria, impede que ele produza efeitos no mundo jurídico. Ora, se há uma barreira a que o ato original da Administração continue a operar, então, é de se convir que a ação das Cortes de Contas não é propícia apenas a dar executoriedade definitiva, mas sim necessária para dar eficácia plena a um ato até então de eficácia apenas relativa.¹⁷

O mesmo autor, contudo, atribui conotação diversa aos atos de aposentadoria, denominando-os de híbridos, com nuances de ato complexo, mas também com aspectos de ato de controle:

Não que se queira criar mais uma corrente interpretativa. Trata-se de esforço de conceituação, sem amarras doutrinárias. Neste contexto, tem-se a impressão de que a aposentadoria é um ato administrativo híbrido, com *nuances* de ato complexo, mas também com aspectos de ato de controle. Complexo, porque carece de duas vontades distintas e de órgãos diversos, sem as quais não tem o condão de definitividade. Entrementes, também é ato de controle do Tribunal, porquanto, desde a primeira manifestação do órgão de origem, a concessão de aposentadoria já ganha contornos de eficácia, com resultados concretos no mundo jurídico. Com essas ponderações, tem-se, portanto, que a aposentadoria é um ato administrativo vinculado, de natureza híbrida, destinado a garantir ao servidor público inatividade permanente remunerada, que necessita, para sua formalização definitiva, de atos emanados do órgão responsável da Administração Pública e do Tribunal de Contas, mas cujos efeitos no mundo

¹⁷ MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de Direito Previdenciário e Administrativo no Serviço Público**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 105-106.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

jurídico ocorrem a partir da publicação em veículo de informação oficial.¹⁸

Em que pese boa parte da doutrina ser contrária à classificação dos atos de aposentadoria como complexos, o fato é que existe a determinação constitucional de que estes atos sejam submetidos ao registro do Tribunal de Contas. E mais, a CRFB/88 prevê que o Órgão de Controle aprecie a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, o que envolve análise detalhada. No caso de uma aposentadoria, por exemplo, inicia-se com a verificação dos assentamentos funcionais, desde a admissão, inclusive sobre a correção no ingresso do servidor, tempo de contribuição, afastamentos, funções ocupadas, verificação dos requisitos constitucionais conforme a modalidade aposentatória atribuída, cumprimento do interstício aposentatório, verificação se escorreitos os proventos, o que implica na análise e cálculo de cada rubrica componente da remuneração, além de outros aspectos pertinentes. Sendo constatada a legalidade, aí sim os atos serão submetidos ao registro.

Para esclarecer a questão, recorre-se novamente ao magistério de Inácio Magalhães Filho:

A Carta Constitucional impõe à Corte de Contas apreciar a legalidade do ato, para, depois, registrá-lo. Appreciar a legalidade do ato não parece ser apenas dar-lhe ou não executoriedade, mas, antes, conformá-lo aos ditames legais, exatamente como faz o órgão concessor original. A diferença é que o Tribunal, depois de novamente avaliar a legalidade, irá dar ares de definição ao ato, registrando-o. Fosse mero ato de controle, os Tribunais de Contas não teriam, em sua ação, tamanha amplitude.¹⁹

Desta feita, não há que se falar em ato definitivo sem a manifestação do controle externo. Assertiva esta que se coaduna com a doutrina de Helio Saul Mileski:

De qualquer forma, em qualquer das circunstâncias, independentemente da classificação que seja dada ao ato – simples ou complexo – o importante é a definição dos efeitos

¹⁸ MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de Direito Previdenciário e Administrativo no Serviço Público**. P. 109.

¹⁹ MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de Direito Previdenciário e Administrativo no Serviço Público**. P. 106.

que são produzidos pela apreciação de legalidade realizada pelo Tribunal de Contas, tendo em conta o reconhecimento efetuado pelo Supremo Tribunal Federal.

Os atos de admissão, inativação e pensões, como atos administrativos que são, produzem efeitos jurídicos de imediato, uma vez que gozam de presunção de legitimidade. Contudo, a sua executoriedade, a depender do controle de legalidade a ser efetuado pelo Tribunal de Contas, por ser este condição inescusável para dar àqueles aptidão à geração de efeitos definitivos.

Assim, em decorrência da apreciação de legalidade que deve ser efetuada pelo Tribunal de Contas, enquanto não houver a sua declaração de regularidade legal para registro, os atos em apreciação não possuem definitividade, por isso, não produzem direito adquirido para o benefício do ato, uma vez que estes podem se tornar nulos por constatação de ilegalidade, com perda de eficácia até então gerada.²⁰

Nesse diapasão, pode-se afirmar que para o alcance do comando constitucional estabelecido no inciso III do art. 71 da CRFB/88 é necessária a conversão de duas vontades, uma da entidade que conduz o servidor à inatividade, por meio do ato administrativo de aposentadoria, outra do Tribunal de Contas através do registro do ato²¹. A manifestação do controle externo traduz a vontade final da Administração, representando condição resolutiva, sem a qual o ato não está dotado de definitividade administrativa. Este é o entendimento solidificado no STF e que se traduz na classificação dos atos aqui tratados como complexos.

2. INÍCIO DO PRAZO DECADENCIAL E DO PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO DO INTERESSADO

A primeira implicação prática gerada pela conclusão de que o ato somente se torna definitivo com a apreciação do controle externo reside na determinação do início da contagem do prazo para a decadência do direito da Administração de anular ou rever a concessão da aposentadoria, reforma ou pensão. O

²⁰ MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 346/347.

²¹ Procedimento aplicável também aos atos de reforma e pensão.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

entendimento nem sempre foi unânime. Já houve pelo menos três interpretações: a primeira delas de que o prazo se iniciaria com a edição do ato administrativo, a segunda de que o prazo teria início a contar da data de entrada do ato no Tribunal de Contas e a terceira de que não se opera a decadência antes do registro do ato pelo Órgão de Controle.

A discussão ganhou força com a edição da Lei n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e estabelece:

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

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

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

Nesse norte, a Administração estaria impedida de alterar ou anular ato de inativação ou de pensão, ainda que a alteração se referisse tão somente aos proventos e houvesse constatação de irregularidade por parte do Tribunal de Contas, se transcorridos cinco anos da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por exemplo, afastando a teoria administrativa do ato complexo — segundo a qual o ato só se concretiza com a manifestação da última vontade — e dando força ao Princípio da Segurança nas Relações Jurídicas, firmou o posicionamento de que os atos de aposentadoria e de pensão concedidos há mais de cinco anos pelo Poder Público deveriam ser registrados, independentemente da análise de mérito pelo TCE/SC, em virtude da ocorrência da decadência administrativa para anular e/ou rever os atos de aposentadoria, de reforma e de pensão, a qual estaria prevista na Lei n. 9.784/1999.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

No entanto, o Superior Tribunal de Justiça, dando provimento a Recursos Especiais interpostos pelo Estado de Santa Catarina²², modificou decisões do Tribunal de Justiça para afastar a ocorrência da decadência antes do registro do ato de aposentadoria no Tribunal de Contas. Os julgamentos foram ancorados na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a fluência do prazo decadencial de cinco anos para que a Administração reveja o ato, somente tem início a partir da manifestação da Corte de Contas. Nesse sentido:

Está claro, na decisão agravada, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal de que, no que concerne ao Tribunal de Contas da União, quando da apreciação da legalidade da concessão de aposentadoria ou pensão, não cabe o prazo decadencial de 5 anos previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99²³.

Porém, para que o interessado não ficasse à mercê da vontade da Administração, aqui se subentende também o Tribunal de Contas, que pode demorar anos na análise do ato concessório, foi editada pelo STF a Súmula Vinculante n. 3, com o seguinte teor:

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

O enunciado é claro ao afastar a exigência do contraditório e da ampla defesa nos casos em que o Tribunal de Contas, no exercício do controle externo previsto

²² Recurso Especial nº 1.287.409-SC (contra acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 2010.074253-2). Data da decisão: 08/02/2012.

Recurso Especial nº 1.268.663-SC (contra acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 2008.049890-0). Data da decisão: 14/05/2012.

Recurso Especial nº 1.284.482-SC (contra acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 2007.026299-3). Data da decisão: 19/03/2012.

Recurso Especial nº 1.328.863-SC (contra acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 2008.070420-5). Data da decisão: 27/06/2012.

Recurso Especial nº 1.248.939-SC (contra acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 2007.023785-9). Data do julgamento do MS: 13/03/2013.

²³ MS 27.580 AgR do Distrito Federal, Relator: Ministro Dias Toffoli, julgamento: 10/09/2013.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

no art. 71, inciso III, da CRFB/88, aprecia a legalidade do ato de **concessão inicial** de aposentadoria, reforma ou pensão.

No entanto, diante do volume de atos dessa natureza sob a análise do Tribunal de Contas da União, que pode levar anos até concluir o registro, o Supremo alterou seu entendimento, sem, contudo, modificar a redação da súmula. A Corte estabeleceu que o controle de legalidade do ato de concessão inicial da aposentadoria deve ser realizado em tempo razoável, estabelecendo o prazo de cinco anos. Inclusive, por ocasião da apreciação do Recurso Extraordinário 636.553 (Tema 445), foi reconhecida a repercussão geral em relação à obrigatoriedade de o Tribunal de Contas observar os princípios do contraditório e da ampla defesa, cujo acórdão foi assim ementado:

Recurso extraordinário. 2. Servidor público. Aposentadoria. 3. Anulação do ato pelo TCU. Discussão sobre a incidência do prazo decadencial de 5 anos, previsto na Lei 9.784/99, para a Administração anular seus atos, quando eivados de ilegalidade. Súmula 473 do STF. Observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Repercussão geral reconhecida.²⁴

Ressalte-se, todavia, que o chamamento do particular para participar do processo, não se confunde com o instituto da decadência. Este já ficou consolidado no STF que não se opera sem a manifestação do Tribunal de Contas. O exercício do contraditório e da ampla defesa é assegurado para que o particular possa defender interesses e, ainda assim, esse exercício é assegurado tão somente se após o ingresso do ato na Corte de Contas houver transcorrido *in albis* o interregno quinquenal, o que significa dizer que não houve qualquer manifestação do órgão de controle externo, seja por meio de diligência, determinação de audiência do responsável ou fixação de prazo por meio de decisão interlocutória. Nesse sentido:

2. O termo inicial do prazo de cinco anos, findo o qual será obrigatória a instauração de procedimento com ampla defesa e contraditório da pensionista junto ao Tribunal de Contas da União, para efeito de registro de

²⁴ RE 636553 RG / RS – Rio Grande do Sul. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário. Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgamento: 23/06/2011.

pensão, é a data de recebimento, pelo TCU, do ato concessivo. Embargos de declaração da União acolhidos, portanto, para substituição da expressão “a contar da pensão”, constante dos itens 2 e 4 da ementa, por “a contar do recebimento, pelo Tribunal de Contas da União, do ato concessivo de pensão”, em razão de contradição com o conteúdo decisório do acórdão embargado (g.n.)²⁵.

Oportuno asseverar que o entendimento do Pretório Excelso de que se deve assegurar o contraditório e a ampla defesa ao particular, se transcorridos cinco anos do ingresso do ato no órgão de controle, põe em dúvida de onde deve ser feito o chamamento do interessado. O Tribunal de Contas exerce o controle externo sobre atos de seus jurisdicionados, os quais estão arrolados no inciso III do art. 71 da CRFB/88, quais sejam, administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Nesse contexto, o Órgão de Controle não tem relação jurídica com o servidor, militar ou pensionista, os quais não compõem os pólos processuais. A determinação de alteração ou anulação do ato, por consequência, não gera obrigação por parte do Tribunal de Contas de ouvir o interessado. A relação jurídica é travada unicamente entre Tribunal de Contas e Administração Pública.

Por certo que não se pode deixar de analisar a possibilidade de alteração do ato ou somente dos proventos sob o ponto de vista do particular que, após edição do ato por parte da Administração, tem expectativa de estabilidade e confiança na legitimidade desta condição. Por outro lado, não faz parte do processo, ao menos na forma como tradicionalmente esses processos têm se desenvolvido nas Cortes de Contas.

No entanto, a posição da Colenda Corte é no sentido de que o próprio Tribunal de Contas deve chamar o particular ao processo, como se depreende da seguinte decisão:

A recente jurisprudência consolidada do STF passou a se manifestar no sentido de exigir que o TCU assegure a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle externo de legalidade exercido pela Corte de Contas, para registro de

²⁵ Emb. Decl. em Mandado de Segurança 25.403, do Distrito Federal, Relator: Ministro Teori Zavascki, julgamento: 28/05/2014.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

aposentadorias e pensões, ultrapassar o prazo de cinco anos, sob pena de ofensa ao princípio da confiança – face subjetiva do princípio da segurança jurídica. Precedentes. [...] Concessão parcial da segurança para anular o acórdão impugnado e determinar ao TCU que assegure ao impetrante o direito ao contraditório e à ampla defesa no processo administrativo de julgamento da legalidade e registro de sua aposentadoria [...]²⁶

Para o STF, em julgados já citados, a extrapolação do prazo de cinco anos sem a manifestação do Órgão de Controle, ultrapassa os limites da razoabilidade, afetando diretamente a segurança jurídica, da qual decorre o direito ao exercício do contraditório e da ampla defesa, que é assegurado em todos os processos administrativos. A segurança jurídica, *in casu*, garante tão somente a participação do interessado e não a imutabilidade do ato de aposentadoria, reforma ou pensão.

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina, todavia, tem aplicado interpretação que vai além daquela consolidada no Supremo Tribunal Federal. Ao passo que o STF garante a participação do particular, se transcorridos cinco anos sem manifestação alguma do órgão de controle, contados do ingresso do ato no Tribunal de Contas, o Poder Judiciário Catarinense considera como início do quinquênio a data do ato. Nesse sentido:

Apelação Cível. Servidor público inativo. Registro de aposentadoria negado pelo Tribunal de Contas do Estado. Retificação do ato. Lapso temporal entre o ato aposentatório e a sua revogação superior a cinco anos. Ato complexo. Decadência administrativa afastada. Devido processo legal não observado no âmbito do Tribunal de Contas. Ilegalidade observada. Nulidade que deve ser reconhecida. Ato aposentatório mantido. Sentença mantida por fundamento diverso.²⁷

O ato aposentatório, objeto do acórdão supracitado, datado de 28/05/1996, ingressou no TCE/SC em 05/12/2007²⁸. Em 18/03/2009 o registro do ato foi

²⁶ MS 24781, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Relator p/ Acórdão: Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 02/03/2011, DJe 09-06-2011.

²⁷ Apelação Cível n. 2013.020829-7, de Palhoça. Relator: Desembargador Pedro Manoel Abreu. Publicação do acórdão: 10/06/2014.

²⁸ Autuado como Processo APE-07/00657991.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

denegado²⁹ por não haver tempo de contribuição suficiente para a aposentadoria. A decisão foi publicada no dia 30/03/2009, sendo o processo devolvido à origem em 11/08/2009. Como se verifica, o ato de inativação foi apreciado no Órgão de Controle em menos de dois anos. Mesmo assim, o Poder Judiciário Catarinense manteve a aposentadoria, desfazendo a decisão de denegação de registro, sob o fundamento de que não foi possibilitado o contraditório junto ao TCE/SC. Esse tem sido o entendimento aplicado no TJSC³⁰, o qual exorbita a jurisprudência do STF que assegura o contraditório tão somente quando o controle externo permanece silente por cinco anos desde que recebe o ato administrativo para análise.

3. SEGURANÇA JURÍDICA E LEGALIDADE: UMA COLISÃO ENTRE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Como visto anteriormente, a contagem do quinquênio decadencial do direito da Administração de alterar os atos de aposentadoria, de reforma e de pensão somente se inicia após o registro desses atos pelo Tribunal de Contas, de acordo com assentada jurisprudência do STF. Ainda que seja respeitado o limite temporal, por certo que a alteração no ato vem acompanhada de grande probabilidade de insatisfação por parte da pessoa diretamente envolvida. Não se olvidando que todos os atos aqui tratados têm eficácia imediata, após a publicação geram efeitos, o que garante ao servidor a sua condução à inatividade, ao militar a qualidade de reformado ou ao dependente de servidor falecido, a pensão. Após a publicação, estes atos ganham presunção de legitimidade, o que pode gerar a expectativa de que a condição por ele firmada será perpetuada.

²⁹ Decisão do Tribunal Pleno nº 1016.

³⁰ No mesmo sentido: Apelação Cível n. 2014.014218-1, de Blumenau. Relator: Desembargador Stanley da Silva Braga. Publicação do acórdão: 14/05/2014.

Apelação Cível n. 2013.070116-4, de Xaxim. Relator: Desembargador Stanley da Silva Braga. Publicação do acórdão: 04/08/2014.

Apelação Cível n. 2014.017292-6, de Blumenau. Relator: Desembargador Cid Goulart. Publicação do acórdão: 12/05/2014.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

A determinação da mudança no *status* de aposentado, com a obrigatoriedade de seu retorno à ativa, ou mesmo a verificação de outra irregularidade no ato e respectivos proventos, o que abrange de igual modo os atos de reforma e de pensão, mormente após longo período de aparente estabilidade, parece exigir a ponderação entre direitos constitucionais em conflito.

De um lado, os direitos individuais do aposentado, militar ou pensionista, em especial o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da segurança jurídica e da proteção à confiança. De outro, o direito difuso à probidade administrativa, à proteção do patrimônio público e à vedação à perpetuação de atos lesivos ao patrimônio público.

Para Raupp, neste tipo de conflito:

A solução passa necessariamente pela ponderação de valores, sem a qual há a possibilidade de surgirem situações de flagrante injustiça, totalmente incompatíveis com as ideias de razoabilidade e de primazia da dignidade humana, que devem orientar a interpretação do sistema constitucional.³¹

A solução para o conflito entre direitos fundamentais, constitucionalmente assegurados, passa pela diferenciação entre regras e princípios desenvolvida por Alexy:

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que *princípios* são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.

³¹ RAUPP, Daniel. Moradia *versus* meio ambiente: colisão de direitos fundamentais. In: VAZ, Paulo Afonso Brum; PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle (Org.). **Curso modular de Direito Administrativo**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009, p.558.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Já as *regras* são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve-se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos.³²

Como bem esclarecido na lição de Rosa e Staffen “com efeito, a ideia de conflito não deve significar um problema ao sistema, ao reverso, carece ser compreendido como insumo para o seu sentido democrático”³³.

A presunção de legitimidade do ato emanado pela Administração e a confiança por parte do particular de que sua condição está salvaguardada, por si só, não justificam a permanência no mundo jurídico de ato eivado de vício. Justamente para coibir esses vícios, existe o controle externo.

Esse quadro envolve diretamente, pelo menos, três princípios constitucionais, quais sejam, Princípio da Legalidade, Princípio da Proteção à Confiança e Princípio da Segurança Jurídica. Alargando o debate, pode-se falar ainda nos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa. Iniciaremos com os três primeiros. *Ab initio*, poderia parecer que o Princípio da Legalidade prepondera sobre os demais, mas não é o que acontece, como será visto a seguir.

Para Lenio Streck e Bolzan Morais, o Estado Democrático de Direito é constituído dos seguintes princípios:

A- Constitucionalidade: vinculação do Estado Democrático de Direito a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica;

B- Organização Democrática da Sociedade;

C- Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, seja como um Estado de distância, porque os direitos fundamentais asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, seja como um Estado antropologicamente amigo, pois respeita a dignidade da pessoa humana e empenha-se na defesa e garantia da liberdade, da justiça e da solidariedade;

³² ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90-91.

³³ ROSA, Alexandre Morais de; STAFFEN, Márcio Ricardo. **Ensaio sobre o Discurso Constitucional e da Sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012, p. 17-18.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

D- Justiça social como mecanismos corretivos das desigualdades;

E- Igualdade não apenas como possibilidade formal, mas, também, como articulação de uma sociedade justa;

F- Divisão de Poderes e de Funções;

G- **Legalidade**, que aparece como medida do direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescritivo, de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência;

H- **Segurança e Certeza Jurídicas.** (g.n.)³⁴

Não só a Legalidade é fator constitutivo do Estado Democrático de Direito, como também a Segurança e Certeza Jurídicas.

A Lei n. 9.784/1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal incluiu a Segurança Jurídica como princípio basilar, como se verifica no *caput* do art. 2º:

A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Nesse desiderato, Princípio da Legalidade e Princípio da Segurança Jurídica estariam no mesmo nível. Até porque, segundo Alexy, não há prevalência absoluta de um princípio em detrimento dos demais. Um tem precedência sobre outro sob determinadas condições, sob outras condições a questão da precedência desses mesmos princípios pode ser resolvida de forma oposta, como se verifica:

Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com outro, permitido -, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que

³⁴ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência Política e Teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 98-100.

ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta.³⁵

Além disso, para o autor, não existem princípios absolutos:

Se existissem princípios absolutos, então, a definição de princípios deve ser modificada, pois se um princípio tem precedência em relação a todos os outros em casos de colisão, até mesmo em relação ao princípio que estabelece que as regras devem ser seguidas, nesse caso, isso significa que sua realização não conhece nenhum limite jurídico, apenas limites fáticos. Diante disso, o teorema da colisão não seria aplicável.³⁶

Mas fazendo uma ponderação entre os Princípios da Legalidade, da Segurança Jurídica e de Proteção à Confiança, o primeiro não tem precedência sobre os demais, ainda que um não seja superior ao outro? Mormente porque o Princípio da Legalidade tem aspecto geral, enquanto que os Princípios da Segurança Jurídica e da Proteção à Confiança, muito embora visem à proteção da coletividade e aos indivíduos dela integrantes, se pensados sob o ponto de vista do aposentado, militar ou pensionista, têm aspecto individual.

Por força do Princípio da Legalidade, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, a Administração Pública está adstrita ao que estiver previsto em lei, não sendo permitida extrapolação a esses limites.

A respeito do Princípio da Legalidade, Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece exatamente a questão:

Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de *qualquer Estado*, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da legalidade é *específico do Estado de Direito*, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É

³⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**, p. 93.

³⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**, p. 111.

o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos complementares* à lei.

[...]

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática, daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhe compete no Direito brasileiro.³⁷

Não se pode deixar de mencionar a Súmula 473:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Significa o poder-dever da administração em anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, em função da inteira submissão ao Princípio da Legalidade.

É a máxima de que a Administração Pública só pode fazer o que está em lei. Em relação aos atos aqui em comento, os mesmos devem ser submetidos ao controle externo, por força do art. 71 da CRFB/88, determinação existente, por simetria nas Cartas Estaduais. Ao verificar a legalidade desses atos, o Tribunal de Contas considera as respectivas regras constitucionais e infraconstitucionais. E, como já pacificado no STF, esses atos só se perfectibilizam como o registro na Corte de Contas. A submissão dos atos ao registro do Tribunal de Contas está em sintonia ao Princípio da Legalidade.

³⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros: São Paulo, 2011. 28ª ed., p. 99-101.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Passo seguinte, apresentam-se os Princípios da Segurança Jurídica e de Proteção à Confiança, sendo o segundo, decorrente do primeiro e que podem transmudar-se em colisão ao Princípio da Legalidade se os atos sofrerem alteração após exacerbado lapso temporal.

Segundo magistério de Couto e Silva:

A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza **objetiva** e outra de natureza **subjativa**. A primeira, de natureza **objetiva**, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. [...] A outra, de natureza subjativa, concerne à **proteção à confiança** das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação.³⁸

Para o particular que já está usufruindo da inatividade ou mesmo de proventos decorrentes da pensão, o *status* adquirido tem presunção de legitimidade, com expectativa de continuidade, ainda que não esteja revestido de todos os requisitos constitucionais ou legais para a sua consecução. Nessa seara, o Princípio da Proteção à Confiança tem o condão de resguardar a credibilidade por parte do administrado. Amparado nesse princípio o ato administrativo pode ser estabilizado no mundo jurídico.

Discorrendo sobre o tema, Maria Sylvia Zanella di Pietro observa:

Na realidade, o princípio da proteção à confiança leva em conta a boa-fé do cidadão, que acredita e espera que os atos praticados pelo poder público sejam lícitos e, nessa

³⁸ COUTO e SILVA, Almiro do. **O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos**: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). Revista Brasileira de Direito Público – RBDP Belo Horizonte, n. 6, ano 2 Julho/Setembro 2004. Disponível em: <http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12568>. > Acesso em: 13 nov. 2014.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros.³⁹

Para Canotilho:

Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção à confiança andam – estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexiada com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos.⁴⁰

Em linhas gerais, o que se busca na proteção à confiança é amparar o terceiro em relação à Administração. Já por meio da segurança jurídica, protege-se a manutenção do ato propriamente dito, mesmo que esteja eivado de vícios de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Couto e Silva esclarece exatamente a questão:

Na verdade, o que o direito protege não é a “aparência de legitimidade” daqueles atos, mas a confiança gerada nas pessoas em virtude ou por força da presunção de legalidade e da “aparência de legitimidade” que têm os atos do Poder Público. [...]

Nessa moldura, não será necessário sublinhar que os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança são elementos conservadores inseridos na ordem jurídica, destinados à manutenção do *status quo* e a evitar que as pessoas sejam surpreendidas por modificações do direito positivo ou na conduta do Estado, mesmo quando

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, ano 9, n. 100, jun. 2009.

⁴⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2000, p. 256.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

manifestadas em atos ilegais, que possa ferir os interesses dos administrados ou frustra-lhes as expectativas.⁴¹

Nos atos submetidos ao registro do Tribunal de Contas em conformação ao inciso III do art. 71 da CRFB/88, há uma aparente colisão dos Princípios de Proteção à Confiança (expectativa do cidadão) e da Segurança Jurídica (continuidade do ato jurídico) com o Princípio da Legalidade (controle administrativo da legalidade por parte do TCE) como aventado alhures, o que demandaria a ponderação de princípios.

Para que se mostre viável a ponderação, contudo, mister que se verifique o direito por parte do cidadão de que suas expectativas não sejam frustradas. Se a confiabilidade na continuidade do ato mostrar-se amparada, haverá por certo uma colisão com o Princípio da Legalidade. De um lado a expectativa do administrado, de outro a obrigação da Administração de corrigir o ato. Qual deve ser afastado de modo a que o outro tenha peso maior?

Consoante doutrina desenvolvida por Alexy citada anteriormente, numa colisão, nenhum princípio é declarado inválido, somente haverá a precedência de um sobre o outro, o que será solucionado no caso concreto. Nas palavras de Couto e Silva "os princípios deverão ser sopesados e ponderados, para definir qual deles fará com que a decisão realize a justiça material".⁴²

Volvendo à possibilidade de anulação ou alteração de um ato de aposentadoria, de reforma ou de pensão e a colisão dos Princípios da Segurança Jurídica e da Proteção à Segurança com o Princípio da Legalidade, tem-se que há algumas situações a se considerar, ora terá precedência um princípio, ora outro.

Primeira situação: início da fluência do prazo decadencial.

⁴¹ COUTO e SILVA, Almiro do. **O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos**: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). Acesso em: 13 nov. 2014.

⁴² COUTO e SILVA, Almiro do. **O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos**: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). Acesso em: 13 nov. 2014.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Em que pese o transcurso de anos desde a concessão do benefício, o que poderia servir de insumo para pleitear a aplicação dos Princípios da Segurança Jurídica e da Proteção à Confiança, prevalece o Princípio da Legalidade. Explica-se: há dois fatores importantes que, na ponderação, fazem com que o Princípio da Legalidade tenha maior peso sobre os demais. O primeiro deles está inserido no III do art. 71 da CRFB/88 determinando que os atos de admissão de pessoal, as concessões de aposentadorias, reformas e pensões da administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público tenham a legalidade apreciada pelo Tribunal de Contas, para fins de registro. Então não cabe argumentar a estabilização das relações jurídicas ou a proteção da expectativa, pois esses atos ainda não foram cancelados, o que significa dizer que não há definitividade dos mesmos, enquanto não houver o respectivo registro.

O segundo motivo determinante nesta ponderação e que faz com que prevaleça o Princípio da Legalidade é a jurisprudência do STF⁴³. Como assentado acima, o Pretório Excelso tem entendimento pacífico de que o prazo para que decaia o direito da administração de rever os seus atos começa a contar somente após a publicação da decisão do Tribunal de Contas determinando o registro do ato⁴⁴. Na verdade, a jurisprudência do STF ratifica o disposto no inciso III do art. 71 da CRFB/88, este sim, vinculando à administração ao seu cumprimento – Princípio da Legalidade.

Então, repita-se, enquanto não houver a existência plena na ordem jurídica dos atos aqui tratados, o que só ocorre com o registro pelo controle externo, tem maior peso o Princípio da Legalidade.

⁴³O STF é o guardião da Constituição. Ele é órgão autorizado pela própria Constituição a dar a palavra final em temas constitucionais. A Constituição, destarte, é o que o STF diz que ela é. Eventuais controvérsias interpretativas perante outros tribunais perdem, institucionalmente, toda e qualquer relevância perante o pronunciamento da Corte Suprema. Contrariar o precedente tem o mesmo significado, o mesmo alcance, em termos pragmáticos, que o de violar a Constituição. (STJ, Embargos de Divergência em REsp n. 608.122/ RJ. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki, publicação do acórdão: 28/05/2007).

⁴⁴ Nesse sentido: MS 24781, DO Distrito Federal. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Relator para Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 02/03/2011.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Na segunda situação, os pesos dos princípios se invertem. Após o registro, o que garante a definitividade do ato, é deflagrado o prazo limitador ao poder da Administração Pública de anular seus atos que está estabelecido no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. Não sendo concretizado o prazo quinquenal a contar da publicação da decisão pelo registro, ainda prevalece o Princípio da Legalidade.

Porém, consumando-se o prazo decadencial, terá precedência a segurança jurídica, seja no aspecto subjetivo, seja no aspecto objetivo⁴⁵. Muito embora, a existência da Súmula 473, que pode significar a submissão da Administração ao Princípio da Legalidade, ainda que sejam detectadas ilegalidades no ato administrativo, há um limitador para a anulação ou alteração do mesmo⁴⁶. Aqui, pode-se dizer que há colisão entre o Princípio da Legalidade e da Segurança Jurídica, o qual abrange o da Proteção à Confiança, somente em relação à Súmula 473 ou inconstitucionalidades ou ilegalidades detectadas em cada caso concreto. Pois, se analisado sob o prisma do art. 54 da Lei n. 9.784/1999, todos esses princípios estarão em harmonia, já que o dispositivo legal fixa o limite temporal para revogação ou alteração do ato, o que se traduz no Princípio da Legalidade, visto que há uma regra – cinco anos.

A terceira situação enfrentada para ponderação entre o Princípio da Legalidade e os Princípios da Segurança Jurídica e da Proteção à Confiança, diz respeito ao período em que o ato não se perfectibilizou, ou seja, não se operou a decadência. Já foi demonstrado que, enquanto não chancelado o ato pelo controle externo e no curso de cinco anos após esse fato, não decai o direito da Administração de rever seus atos, tendo maior peso o Princípio da Legalidade. Contudo, as relações jurídicas e a boa fé do cidadão são amparadas nesse período, não no intuito de impedir a atuação do controle externo ou da administração, mas sim, no sentido de garantir ao particular o exercício do contraditório e da ampla defesa. Cotejando-se a jurisprudência pátria, com

⁴⁵ A segurança jurídica abrange um *aspecto objetivo*, que diz respeito à estabilidade das relações jurídicas, e um *aspecto subjetivo*, que abrange a ideia de *proteção à confiança*, ou seja, de proteção à expectativa, à calculabilidade, à previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, ano 9, n. 100, jun. 2009).

⁴⁶ Salvo comprovada má fé, consoante caput do art. 54 da Lei 9.784/1999.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

alguns julgados citados acima, tem-se que os atos que não respeitarem os Princípios da Segurança Jurídica e da Proteção à Confiança, nessa dimensão, ou seja, para possibilitar a participação do administrado no processo, seja ele no âmbito da administração ou no âmbito do controle externo, serão considerados nulos através do controle do judiciário.

A colisão somente será caracterizada se não houver o chamamento do particular, onde serão sobrepostos os Princípios da Segurança Jurídica e da Proteção à Confiança, ainda que se viole o Princípio da Legalidade. Esse chamamento é garantido se, após cinco anos do ingresso do ato administrativo no Tribunal de Contas, o órgão permanece silente por cinco anos, prazo após o qual se assegura a participação do servidor, militar ou pensionista⁴⁷. Exemplificando: numa aposentadoria em que seja flagrante o descumprimento de algum requisito constitucional, em relação à idade mínima ou tempo de contribuição para a regular concessão, o ato de anulação ou retificação poderá ser tornado nulo pelo Poder Judiciário, o que significa dizer, que haverá colisão de princípios, pois violado o Princípio da Legalidade, terão maior peso os Princípios da Segurança Jurídica e da Proteção à Confiança.

Nesses casos, todavia, o processo administrativo pode ser feito por parte do Tribunal de Contas, de modo a assegurar a participação do interessado, não sendo configurada a imutabilidade do ato, como ocorre quando configurada a decadência (cinco anos após o registro no órgão de controle externo), como se infere do seguinte aresto:

[...]

IV – Concessão parcial da segurança para anular o acórdão impugnado e determinar ao TCU que assegure ao impetrante o direito ao contraditório e à ampla defesa no processo administrativo de julgamento da legalidade e registro de sua

⁴⁷Nesse sentido, citam-se os seguintes julgados do TJSC:

Apelação Cível 2013.070116-4. Relator: Desembargador Stanley da Silva Braga. Terceira Câmara de Direito Público. Data de publicação do acórdão: 04/08/2014.

Apelação Cível 2013.020829-7. Relator: Desembargador Pedro Manoel Abreu. Terceira Câmara de Direito Público. Data de publicação do acórdão: 03/06/2014.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

aposentadoria, assim como para determinar a não devolução das quantias já recebidas.

[...] ⁴⁸

Assim, os princípios não têm maior ou menor importância e serão sopesados conforme o momento ou situação em que se encontre o ato administrativo, ora tendo precedência um, ora tendo precedência outro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do Tribunal de Contas no registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão é fundamental para que esses atos tenham existência plena na ordem jurídica. O exercício do controle externo, com a publicação da decisão de registro do ato administrativo, fixa o início do quinquênio decadencial do direito da administração de anular ou retificar seus atos. Diverso é o prazo para garantir o contraditório e a ampla defesa ao particular, que se inicia com o ingresso do ato administrativo no Tribunal de Contas e se concretiza quando o controle externo permanece silente por prazo superior a cinco anos.

Para a ponderação dos Princípios da Legalidade, da Segurança Jurídica e da Proteção à Confiança, três hipóteses foram levantadas:

Primeira: o ato ainda não obteve o registro pelo Tribunal de Contas. Tem maior peso o Princípio da Legalidade. A estabilidade da relação jurídica ou a expectativa do cidadão não podem ser protegidas no sentido de garantir a imutabilidade do ato, pois este ainda não ganhou definitividade.

Segunda: após a caracterização da decadência (cinco anos depois da publicação do registro) do direito da Administração de anular ou retificar o ato ⁴⁹, tem maior peso o Princípio da Segurança Jurídica, seja no seu sentido subjetivo (proteção à confiança) ou no seu sentido objetivo (estabilidade das relações jurídicas).

⁴⁸ MS 24781, DO Distrito Federal. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Relator para Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 02/03/2011.

⁴⁹ Salvo comprovada má fé, consoante art. 54 da Lei 9.784/1999.

Mesmo que o ato esteja eivado de vício e cuja anulação seria justificada pelo Princípio da Legalidade, permanecerá imutável para proteger o cidadão contra a conduta ilimitada do Estado.

Terceira: o ato permanece inerte por mais de cinco anos na Corte de Contas, sem que haja qualquer manifestação. Terão maior peso os Princípios da Segurança Jurídica e da Proteção à Confiança, não no sentido de garantir a imutabilidade do ato, mas no sentido de garantir o contraditório e a ampla defesa do interessado no processo. Os atos de anulação ou retificação de aposentadoria, reforma e pensão que são feitos nessas circunstâncias, ou seja, sem o chamamento do particular, mesmo após o transcurso de cinco anos *in albis* no âmbito do controle externo, têm sido declarados nulos pelo Poder Judiciário. Aqui, cabem ainda duas considerações importantes. Uma delas é a de que o ato de aposentadoria, reforma e pensão nunca é anulado ou modificado pelo próprio Tribunal de Contas, este somente recomenda ou determina que o jurisdicionado o faça. Outra consideração é a de que sendo o ato tornado nulo pelo controle do judiciário, o processo administrativo poderá ser reiniciado, de modo a garantir o contraditório e a ampla defesa. Nesses casos, a decisão judicial não determina a imutabilidade dos atos, garante tão somente que o administrado participe do processo, exercendo o contraditório e a ampla defesa. Se permanecerem as restrições detectadas inicialmente pelo órgão de controle, o ato terá seu registro denegado e conseqüentemente será anulado ou retificado pela administração. Ressalte-se, por fim, nesta terceira hipótese trabalhada, que o exercício do contraditório e da ampla defesa são garantidos tanto junto à administração, como junto ao controle externo, isto é, uma esfera não substitui a outra, de acordo com julgados colacionados neste artigo.

Desta feita, conclui-se que o longo período de tempo entre a concessão do ato e a sua alteração ou, pior ainda, a sua anulação, certamente abala as relações jurídicas. Os atos administrativos têm presunção de legitimidade e o fato de o cidadão ser surpreendido anos depois com a notícia de que o seu *status* será modificado, momento em que, provavelmente, encontra-se com a vida estabilizada, por certo causa prejuízo de enorme monta, não só material, mas também psicológico.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Entretanto, sob o manto de segurança jurídica o controle externo desempenhado pelo Tribunal de Contas não pode ser tolhido, correndo o risco de transformar esta importante instituição em um "ornato aparatoso e inútil"⁵⁰. Embora possa não representar resultado significativo para o Estado, a manutenção de um benefício sem o devido amparo legal, pode sim ter repercussão expressiva se considerado que permanecerá no ordenamento jurídico por muitos anos e, no caso das aposentadorias e reformas, esses benefícios ainda poderão gerar pensões. E, ainda que não tenha repercussão financeira, vivemos num Estado Democrático de Direito, o que significa que estamos vinculados à lei e a ela nos devemos submeter.

Oportuna a doutrina de Hélio Mileski:

Embora haja manifestações de que se trata de uma competência inconveniente e desaconselhável, entendemos que a apreciação de legalidade dos atos de admissão, inatividade e pensões possui a conveniência de interesse público que justifica a sua prática. Primeiro que esses atos envolvem dispêndios públicos e, isso só, já seria motivo suficiente para justificar a sua submissão ao controle de legalidade. Segundo que, ao contrário do que ilustres figuras afirmam, esta não é uma atividade de fiscalização de pequeno porte. A fiscalização procedida, mesmo que na individualidade aparente pouco, na totalidade envolve parcela elevada do orçamento público.⁵¹

Não há dúvidas da grandeza da importância do controle externo. Nessa digressão, para que a atuação do Tribunal de Contas não reste prejudicada, devem ser encontrados mecanismos para acelerar o processo de análise dos atos submetidos a registro.

A ideia inicial que surgiu na atuação do judiciário, de que a decadência seria contada a partir da edição do ato, por certo que inibia ou, até mesmo, impedia o exercício do controle externo. Muitas vezes os atos já ingressavam no Tribunal de Contas com a decadência configurada.

⁵⁰ BARBOSA, Rui. In: SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Tribunal de Contas de Santa Catarina: 50 anos de história**. P. 35.

⁵¹ MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**, p. 339.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Porém, a consolidação junto ao STF do entendimento de que o quinquênio decadencial somente tem início após a publicação da decisão de registro, corrigiu a imensa falha que se estava a cometer.

Além disso, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina já havia editado a Instrução Normativa TC-07/2008⁵² que determinava o prazo de noventa dias⁵³, a contar da respectiva publicação do ato, para a autoridade administrativa competente enviar os processos administrativos formalizados em decorrência de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva e pensão para fins de exame da legalidade e respectivo registro. Essa medida fez com que as unidades auditadas enviassem o ato em tempo razoável para apreciação, ao contrário de outrora que podia demorar anos.

A norma prefalada foi revogada pela Instrução Normativa TC-11/2011⁵⁴ que manteve o prazo de remessa de noventa dias, a contar da publicação do ato, determinando, porém, que a remessa seja por meio eletrônico. Aliás, a instituição do processo eletrônico para análise dos atos de pessoal foi outra providência adotada pelo TCE/SC visando à celeridade na análise.

Todas essas medidas buscam acelerar o processo de análise dos atos de pessoal, assegurando a preservação de todas as garantias constitucionais.

Finaliza-se este artigo com as sábias palavras de Couto e Silva:

É certo que o futuro não pode ser um perpétuo prisioneiro do passado, nem podem a segurança jurídica e a proteção à confiança se transformar em valores absolutos, capazes de petrificar a ordem jurídica, imobilizando o Estado e impedindo-o de realizar as mudanças que o interesse público estaria a reclamar. Mas, de outra parte, não é igualmente admissível que o Estado seja autorizado, em todas as circunstâncias, a adotar novas providências em contradição

⁵² SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa TC-07/2008.

⁵³ Prazo inicial era de sessenta dias, sendo aumentado para noventa dias, conforme IN-TC-08/2010.

⁵⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa TC-11/2011.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

com as que foram por ele próprio impostas, surpreendendo os que acreditaram nos atos do Poder Público.⁵⁵

Trilhar caminhos que preservem as instituições inerentes ao Estado Democrático de Direito é o ideário que deve estar diuturnamente presente na Administração Pública.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros: São Paulo, 2011. 28ª ed.

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2000.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Critérios de distinção entre atos administrativos compostos e complexos. **Fórum Administrativo Direito Público FA**, Belo Horizonte, ano 10, n. 111, maio 2010. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=67007>>.

COUTO e SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, n. 6, ano 2 Julho/Setembro 2004.

⁵⁵ COUTO e SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, n. 6, ano 2 Julho/Setembro 2004. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12568>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Disponível em:

<<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12568>. >

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, ano 9, n. 100, jun. 2009.

MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de Direito Previdenciário e Administrativo no Serviço Público**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014

MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

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

RAUPP, Daniel. Moradia *versus* meio ambiente: colisão de direitos fundamentais. In: VAZ, Paulo Afonso Brum; PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle (Org.). **Curso modular de Direito Administrativo**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

ROSA, Alexandre Moraes de; STAFFEN, Márcio Ricardo. **Ensaio sobre o Discurso Constitucional e da Sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012.

SANTA CATARINA. Constituição do Estado de 1989.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Tribunal de Contas de Santa Catarina: 50 anos de história**.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 8ª ed.

SICCA, Gerson dos Santos. O registro de atos pelos Tribunais de Contas e a decadência: algumas considerações sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79.

CARDOSO, Adriana Regina Dias; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. Segurança Jurídica, legalidade e o poder-dever do Tribunal de Contas para registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

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

Submetido em: Fevereiro/2015

Aprovado em: Março/2015