

O ATO CONCESSIVO DE APOSENTADORIA, REFORMA OU PENSÃO, O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA JURÍDICA E A DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA

The concessive act of retirement, reform or pension, the constitutional principle of
juridical safety and the administrative decadence

Revista dos Tribunais | vol. 966/2016 | p. 83 - 106 | Abr / 2016
DTR\2016\4809

André Gonzalez Cruz

Mestre em Políticas Públicas e Doutorando em Direito. Membro da Academia Maranhense de Letras Jurídicas. Analista Ministerial e Assessor de Procurador de Justiça.
andre.gonzalez84@yahoo.com.br

Área do Direito: Previdenciário; Administrativo

Resumo: O presente artigo objetiva discorrer a respeito dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão com a finalidade de esclarecer, de comum acordo com a doutrina majoritária, que os referidos atos são compostos, e não complexos, de forma que o alcance da lei decadencial e a observância dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança deverão ser a partir da prática do ato de concessão desses benefícios previdenciários pela Administração Pública.

Palavras-chave: Administração Pública - Atos concessivos - Aposentadoria - Reforma - Pensão.

Abstract: The present paper aims to discuss about the concessive acts of retirement, reform and pension in order to clarify, in common sense with the majority doctrine, which the referred acts are composed, and not complexed, in a way that the reach of the decadential law and the observance of the constitutional principles of juridical safety and the reliability protection must be from the practice of the concession of these previdentiary benefits by the Public Administration.

Keywords: Public Administration - Concessive acts - Retirement - Reform - Pension.

Sumário:

1Introdução - 2Da classificação dos atos administrativos quanto à composição de vontade - 3Da natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão - 4O Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal e os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão - 5Os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão, a decadência administrativa e os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé - 6Conclusão - 7Referências

1 Introdução

A aplicação da decadência e da observância dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança aos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão ainda é motivo de controvérsias, uma vez que pairam dúvidas se o alcance dessas normas, em relação a tais atos sujeitos a controle, ocorrerá a partir do pronunciamento do Tribunal de Contas, homologando o registro, ou desde a manifestação de vontade da Administração Pública.

Isso porque, se a concessão de aposentadoria, reforma ou pensão for considerada ato administrativo complexo, o prazo decadencial somente terá início após o seu aperfeiçoamento, com a homologação do registro pelo Tribunal de Contas, enquanto que, se for considerada ato administrativo composto, o prazo decadencial já começaria a decorrer quando da concessão do benefício pela Administração Pública, ainda que em caráter precário.

2 Da classificação dos atos administrativos quanto à composição de vontade

A natureza jurídica do ato administrativo poderá ser classificada, quanto à composição de vontade, em atos simples, composto e complexo (divisão tricotômica). Alguns doutrinadores são adeptos da divisão dicotômica (atos simples e complexo ou atos simples e composto).

Adotar-se-á a divisão tricotomizada, porque o intuito do autor, neste artigo, é demonstrar que os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão são atos compostos, e não atos complexos, como aludem o STF, parte do STJ e parcela minoritária da doutrina pátria, tampouco atos simples.

2.1 Do ato administrativo complexo

O ato administrativo complexo é aquele para cuja formação ou existência serão necessárias várias manifestações de vontade conjugadas ou integradas de órgãos ou sujeitos distintos da Administração Pública para a produção de um único ato.

No ato administrativo complexo são duas ou mais manifestações de vontade independentes entre si, com identidade de conteúdo e unidade de fins, que se integram para sua formação ou existência, não havendo prevalência de vontades. A sua essencialidade ocorrerá com o aperfeiçoamento da última vontade de todas que se integrarão para sua existência ou formação e somente a partir deste momento, como um todo, passará a existir na ordem jurídica e estará disponível para a produção dos seus efeitos. Por exemplo: a nomeação de Ministros dos Tribunais Superiores.

2.2 Do ato administrativo composto

O ato administrativo composto é formado pela vontade de um órgão que pratica o ato principal. É uma vontade única condicionada à ratificação ou aprovação, cuja eficácia prevalecerá precariamente, mas dependerá de um ato acessório de verificação para que esteja apta a produzir os seus efeitos finais (condição de eficácia para alguns doutrinadores ou de exequibilidade para outros). No entanto, o ato acessório em nada alterará o conteúdo do ato principal, que carrega em si a vontade própria da Administração Pública.

Como no ato administrativo composto, o ato secundário constituirá somente condição de eficácia ou de exequibilidade do ato principal;¹ então, a eficácia do ato principal ficará na dependência de um ato acessório, sujeita à condição suspensiva. Ou seja, o ato principal só será eficaz ou exequível se houver a confirmação por parte de outro órgão. No ato composto, os atos que o compõem têm relação de dependência.

O ato administrativo composto, por possuir uma única vontade de conteúdo próprio, que se identifica pelo conteúdo do ato principal, origina-se juridicamente com a realização deste ato, porquanto a sua eficácia, conseqüência de sua existência, iniciar-se-á a partir da prática do ato principal. A eficácia do ato principal, em caráter definitivo, irá depender da ratificação de outra autoridade. Por exemplo: A aposentadoria do servidor público.

2.3 Do ato administrativo simples

O ato administrativo simples resultará da manifestação de vontade de um único órgão singular ou colegiado, estando perfeito, acabado e pronto para gerar efeitos a partir dessa manifestação unitária. Quando o órgão for colegiado, a manifestação será expressa pela deliberação da maioria. O que importa é a vontade unitária declarada que origina esse ato. Por exemplo: a emissão de alvará (órgão singular) e a deliberação de um Conselho de Contribuintes (órgão colegiado).

Diogo de Figueiredo Moreira Neto aborda, com nitidez de compreensão, a diferença entre os atos simples e composto: "Assim, no caso de ato composto, embora ele seja editado por um único órgão, que lhe infunde existência, validade e eficácia, tal como se dá com o ato administrativo simples, deste difere, apenas, porque a sua execução fica pendente de uma manifestação complementar provida de outro órgão".²

3 Da natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão

3.1 Atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão como atos simples

No entendimento do autor, a imposição constitucional de controle externo dos atos sujeitos a registro pelo Tribunal de Contas (art. 71, III) inviabiliza a concessão de aposentadoria como ato administrativo simples, haja vista que, em função deste implemento constitucional, não se trata mais de um simples ato, mas sim de dois atos independentes e autônomos (um principal, o ato de inativação praticado pela Administração Pública, e o outro acessório ou complementar de controle, o registro de tal ato pela Corte de Contas).

Se não houvesse esse dispositivo constitucional, poder-se-ia afirmar, seguramente, que o ato concessivo de aposentadoria, bem como os de reforma e pensão se enquadrariam na categoria de ato administrativo simples, dadas as suas existências, perfeições e eficácias a partir de suas manifestações unitárias.

3.2 Atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão como atos complexos

A doutrina, de modo uniforme, assevera que o ato administrativo complexo somente produzirá efeitos após o seu aperfeiçoamento, o que ocorrerá quando a manifestação de vontade de um órgão fundir-se ou integrar-se à manifestação de vontade de outro órgão para a formação ou existência de um ato único, sendo a sua perfeição requisito essencial, sob pena de sua inexistência ou não formação na ordem jurídica.

Se dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão já se produzem todos os efeitos que lhes são inerentes, independentemente da manifestação da Corte de Contas, não haverá motivo para classificá-los como complexos, cujas eficácias só acontecerão depois de aperfeiçoados, com as conjugações das diversas vontades que participam de suas formações ou existências.

A produção dos efeitos desses benefícios, desde a prática do ato de concessão pela Administração Pública, possibilitará constatar-se que não haverá integração de vontades para a formação de um ato único, mas sim dois, que não se integrarão ou se conjugarão em um ato único resultante, por possuírem efeitos, conteúdos e fins autônomos.

Se tais atos não se integrarem ou se conjugarem para a formação de um mesmo ato, é porque são autônomos; por conseguinte, não serão complexos, visto que "o ato complexo é integrado por atos que não possuem efeitos e objetivos autônomos, uma vez que se fundem completamente ao ato resultante".³

Assim sendo, a manifestação da Corte de Contas, com o registro, não será constitutiva do ato de concessão do benefício, por não participar de sua formação ou existência, apenas declara a sua legitimidade, registrando-o para fins de eficácia ou execução.

É incontestável que, na concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, a manifestação de vontade da Administração Pública terá finalidade distinta da manifestação de vontade do Tribunal de Contas; esta última praticará o controle externo, cuja finalidade será somente a verificação, para efeito de registro, da legalidade ou validade do ato de concessão do benefício; aquela praticará uma ação administrativa, cujo objetivo será a inatividade do servidor, ou seja, não há unidade de fins ou de objetivos nas duas manifestações de vontades.

Ademais, as duas manifestações de vontade não se revestem do mesmo conteúdo, o qual na Administração Pública é o ato concessivo de inativação, e no Tribunal de Contas apenas a ratificação ou aprovação do referido ato.

Portanto, não haverá uniformidade (ou homogeneidade) de vontades para a formação de um ato único, porque essas vontades não se conjugam ou se convergem, por possuírem conteúdos e fins autônomos. Desta forma, por não possuir identidade de conteúdo e

**O ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão, o
princípio constitucional da segurança jurídica e a
decadência administrativa**

unidade de fins nas diversas vontades, não haverá como se considerar a concessão de aposentadoria ato administrativo complexo.

Caio Tácito comunga desse entendimento, quando afirma:

"(...) desde que se limite o conceito de aprovação aos atos típicos de controle, especialmente de entes personalizados, não há identidade de fins e de conteúdo entre as duas manifestações de vontade, que, embora concorrentes, atendem a interesses distintos. O pronunciamento inicial constitui, assim de per si, um ato perfeito, de eficácia condicionada à aprovação. Nesta, a autoridade administrativa exprime um juízo sobre a legitimidade e a oportunidade de um ato jurídico já praticado por outra autoridade. Quando o controle sucessivo à formação do ato limita-se ao exame de legalidade não há aprovação, mas apenas visto, com o qual menos ainda se conforma a concepção unitária do ato complexo"⁴ (grifo nosso).

Com fundamento nessas considerações supra, o Tribunal de Contas, ao aprovar ou homologar o ato de concessão do benefício, estará praticando um ato de controle a posteriori, e não manifestação volitiva conjugada à da Administração Pública para a formação de um ato único complexo.

4 O Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal e os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão

O Tribunal de Contas da União (TCU), no exercício do controle externo, tem a competência constitucional (art. 71, III, da CF/1988 (LGL\1988\3)) de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, ressalvados para os cargos em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Se esses atos forem considerados legítimos, serão homologados; se considerados ilegais, denegados, mas sempre em conformidade com a lei e em respeito aos princípios constitucionais. Essa apreciação é uma atividade auxiliar de controle e fiscalização de natureza administrativa.

O Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições constitucionais de controle externo, apenas aprovará ou não o ato administrativo sujeito ao controle de legalidade, não o integrando para a sua formação ou existência. Ao aprovar, homologando o registro, será mantido o ato, declarando-lhe, em definitivo, a sua legitimidade e executoriedade ou, num sentido mais amplo, a sua validade.

Destarte, a apreciação, por parte do órgão de Controle externo, verificando a legalidade ou validade dos atos de concessão dos benefícios, como aposentadoria, reforma e pensão, praticados pela Administração Pública, tem natureza meramente declaratória, e não constitutiva desses atos.

Após a homologação, validando o ato de concessão do benefício, a autoridade administrativa só poderá revogar ou anular esse ato com o consentimento da Corte de Contas ou por decisão judicial, por força da Súmula 6 (MIX\2010\1731) do STF: "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".⁵

Cumprido destacar que, da jurisprudência precursora dessa súmula, a decisão mais relevante, a relacionada ao RMS 8657/ES, não considerava o registro como condição de perfeição do ato de concessão de aposentadoria, muito menos parcela integrativa para sua formação ou existência, concepções estas que não se coadunam com a classe de ato administrativo complexo.

Contudo, a Corte de Contas, com base na Súmula 6 (MIX\2010\1731) do STF, tem erroneamente caracterizado tanto o ato de aposentadoria quanto os de reforma, pensão e admissão de pessoal, como atos administrativos complexos, sendo os três últimos por

analogia.

Por outro lado, se a Corte de Contas denegar o registro, em virtude de vícios de legalidade, o ato de concessão inativado ou pensionado será inválido, nulo de pleno direito; todavia, essa anulação terá de ser feita no prazo de cinco anos a começar da data da prática desse ato pela Administração Pública, uma vez que o ato administrativo composto, por ser autônomo, o vício de uma das partes atingirá somente a ela.⁶

No entanto, antes de a Corte de Controle denegar, participará ao órgão administrativo a irregularidade observada, recomendando a sua retificação ou a modificação do título, caso seja preciso, por não possuir competência para modificar esse ato, conforme jurisprudência da Corte Suprema (STF, MS 21.466/DF, RTJ 153/151).⁷

Se a autoridade administrativa, por acaso, não tomar as devidas providências solicitadas para sanar o vício, o Tribunal de Contas denegará o registro, determinando ao órgão concedente a anulação do benefício irregular. A sua decisão tem caráter impositivo e vinculante.

A denegaçãodo registro pela Corte de Contas ocasionará a resolução do ato de aposentadoria, reforma ou pensão, com a interrupção imediata dos seus efeitos iniciais e, por consequência, a sustação do pagamento dos proventos. Em contrapartida, a homologaçãodo registro, acarretará a eficácia ou execução definitiva desse ato.

A Corte Suprema pacificou entendimento de que a concessão de aposentadoria, reforma ou pensão consubstancia ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com a homologação do registro pelos Tribunais de Contas, por imposição do art. 71, III, da CF/1988 (LGL\1988\3), que exercita a competência constitucional de controle externo, consolidando, em função disto, a orientação de que a decadência e os princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança não se aplicarão a esse ato sujeito a registro antes dos pronunciamentos dessas Cortes de Contas.

Os Tribunais de Contas têm adotado essa mesma concepção em suas decisões, acrescentando ainda que, pelo fato de estarem regidos por processualísticas próprias ou específicas, só serão alcançados pelo art. 54 da Lei 9.784/1999 de forma subsidiária.

Em relação às leis próprias ou específicas que regem os Tribunais de Contas, o STF há muito tempo vem decidindo pelo alcance da lei decadencial também aos atos jungidos por essas Cortes, indiferente às suas legislações específicas, mas, por considerar o ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão ato administrativo complexo, a aplicabilidade da lei decadencial apenas ocorrerá após as manifestações dos Tribunais de Contas, declarando ou não a legitimidade desse benefício previdenciário.

5 Os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão, a decadência administrativa e os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé

5.1 Da decadência administrativa

A delimitação prazo é prevista, no plano federal, no art. 54 da Lei 9.784/1999, que estabelece a segurança jurídica, não permitindo à Administração Pública estender-se indefinidamente no poder de anular ato benéfico para o seu destinatário de boa-fé, impondo a sua manutenção, quando inválido, se ultrapassado o prazo decadencial de cinco anos. In verbis:

"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.

§ 1.º - No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento".⁸

**O ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão, o
princípio constitucional da segurança jurídica e a
decadência administrativa**

José dos Santos Carvalho Filho⁹ pontifica o objetivo do texto legal:

"Não há dúvida de que o dispositivo ostenta nítida carga de densidade no que toca a seu objetivo, o de proporcionar segurança às relações jurídicas que acabam por sedimentar-se em virtude do fator tempo. Se o ato, a despeito de seu vício, veio produzindo efeitos favoráveis ao beneficiário durante todo quinquênio, sem que tenha havido iniciativa da administração para anulá-lo, deve ser alvo de convalidação, impedindo-se, então, seja exercida a autotutela, ou seja, o direito de o Poder Público proceder a anulação".

No caso do alcance desse texto em relação aos atos praticados pela Administração e pelo Tribunal de Contas, quando do benefício da concessão de aposentadoria, o administrativista José dos Santos Carvalho Filho registra:

"Como consequência da diversidade dos referidos atos, 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; 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 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"¹⁰ (grifo nosso).

A Lei 9.784/1999 (ou Lei do Processo Administrativo), em seu art. 1.º, estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta, objetivando a proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração Pública.

O § 1.º desse mesmo artigo também determina a aplicabilidade dos preceitos dessa norma aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.

O Tribunal de Contas da União é um órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo da União, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes basicamente à fiscalização;¹¹ exerce competências estabelecidas na Constituição Federal (arts. 71 a 74 e 161) e por lei própria ou específica (Lei Orgânica 8.443/1992) e possui autonomia administrativa, financeira e orçamentária.

A apreciação realizada nos processos pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo, possui natureza administrativa e, por essa razão, a Lei Federal 9.784/1999, à luz do seu art. 1.º, § 1.º, aplicar-se-á aos atos dos processos analisados por tal Corte.

Ocorre que o TCU, além de exercer competências outorgadas pela Lei Maior (norma superior), possui lei específica (norma especial), e estas normas constitucionais e legais, em virtude dos critérios da hierarquia e da especialidade, respectivamente, deverão prevalecer sobre a Lei Federal 9.784/1999 (norma geral), excetuando-se quando houver omissão nos seus dispositivos de matéria disposta na norma geral.

Nesse caso, a Lei do Processo Administrativo Federal, em complemento à aplicação ao art. 71, III, da CF/1988 (LGL\1988\3), e à Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, refletirá de forma subsidiária porque, conforme o seu art. 69, "os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei".

**O ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão, o
princípio constitucional da segurança jurídica e a
decadência administrativa**

A prof.^a Irene Patrícia Nohara tece algumas considerações a respeito da aplicação subsidiária da Lei Federal 9.784/1999, quando houver omissão na lei própria ou específica:

"Os preceitos da LPA [Lei do Processo Administrativo] têm, conforme disposição expressa, aplicação subsidiária aos procedimentos específicos quando eles se omitirem em questões tratadas na lei geral federal. (...) A LPA e as leis específicas coexistem, sendo, no entanto, perfeitamente utilizáveis os direitos expressos na lei geral que tenham sido omitidos pela lei específica. (...) Constata-se (...) que qualquer garantia prevista em princípio ou regra constante da LPA poderá ter aplicação subsidiária aos procedimentos federais específicos que não tenham dispositivo legal que trate do assunto de outra forma"¹² (grifo do autor).

Como não existe nenhuma ressalva expressa no art. 71, III, da CF/1988 (LGL\1988\3), tampouco na Lei 8.443/1992 com relação ao limite temporal para a anulação dos atos administrativos de pessoal sujeitos a registro pelo TCU, como admissão, aposentadoria, reforma e pensão; então, deverão ser aplicadas, aos referidos atos, as disposições do art. 54 da Lei 9.784/1999.

A lei decadencial é uma visão nítida do princípio constitucional da proteção da confiança legítima, face subjetiva da segurança jurídica, que tem sido aplicado unanimemente em decisões judiciais para a preservação de atos inválidos, ante a inércia da Administração Pública e do decurso de tempo, promovendo a estabilidade das relações jurídicas constituídas e consolidadas.

Essa norma, em seu art. 54, expressa-se de maneira clara e inequívoca no sentido de que o prazo decadencial de cinco anos iniciar-se-á na data da prática do ato pela Administração Pública, e que desse ato decorrerão, obrigatoriamente, efeitos favoráveis para o seu destinatário de boa-fé. Em nenhum momento faz ressalvas quanto à sua operatividade a certos tipos de atos, ou consigna em seu texto, ou pelo menos está subentendido que a sua aplicabilidade, nas concessões de aposentadoria, reforma e pensão, só acontecerá a partir da manifestação do Tribunal de Contas, homologando o registro.

Ora, se o que se visa com a regra decadencial é a observância do princípio da segurança jurídica, então, a expressão inicial do alcance dessa regra deverá ser a prática do ato de concessão do benefício pela Administração Pública, porque será a partir desse momento que fluirão os efeitos favoráveis do referido ato e iniciar-se-á sua confiança legítima digna de proteção, conjugadamente com a presunção de legitimidade e aparência de legalidade, independente da homologação do registro pelo Tribunal de Contas.

O STJ argumentando sobre a aplicabilidade da Lei 9.784/1999, também se manifestou pelo início do prazo decadencial a partir da prática do ato pela Administração:

"Segundo o entendimento firmado pela Corte Especial, caso o ato acoimado de ilegalidade tenha sido praticado antes da promulgação da Lei n. 9.784/99, a Administração tem o prazo de cinco anos para anulá-lo, a contar da vigência da aludida norma para anulá-lo; caso tenha sido praticado em momento posterior, o prazo quinquenal da Administração tem início a partir da sua prática, sob pena de decadência, nos termos do art. 54 da Lei n. 9.784/99".¹³

O conceituado jurista Rafael Da Cás Maffini discorre assim na conclusão do seu elucidativo ensaio:

"Considerando-se que o prazo decadencial se fundamenta na confiança legitimamente depositada no ato pelo destinatário, que os atos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas já produzem os seus efeitos desde a sua prática pela Administração Pública, bem como desde esse momento já se encontram portadores do atributo da presunção de legitimidade, a confiança digna de proteção depositada em tais atos apresenta-se

legítima desde quando a Administração Pública o pratica e não desde quando venha o Tribunal de Contas a se pronunciar quanto ao registro, razão pela qual é da prática do ato que deve ser contado o prazo da decadência administrativa"¹⁴ (grifo nosso).

5.2 Dos princípios constitucionais

Do doutrinador cearense Paulo Bonavides tem-se a magnitude dos princípios constitucionais:

"Fazem eles a congruência, o equilíbrio e a essencialidade de um sistema jurídico legítimo. Postos no ápice da pirâmide normativa elevam-se, portanto, ao grau de norma das normas, de fonte das fontes. São qualitativamente a viga mestra do sistema, o esteio da legitimidade constitucional, o penhor da constitucionalidade das regras de uma Constituição".¹⁵

5.2.1 Princípio da segurança jurídica

Embora o princípio da segurança jurídica não esteja expresso na Constituição Federal, há no preâmbulo e no caput do seu art. 5.º referência expressa à segurança, quando o texto constitucional assevera que um dos objetivos do Estado Democrático brasileiro é "assegurar a segurança".

Alguns autores consideram a segurança jurídica e a proteção da confiança um único princípio, devido às relações mútuas que existem entre eles. No entanto, a doutrina moderna e a jurisprudência recentes reputam a existência de dois postulados distintos. Adotar-se-á o segundo entendimento sem nenhuma incriação quanto ao primeiro.

O princípio constitucional da segurança jurídica tem como finalidade proteger os direitos dos cidadãos, consagrados no art. 5.º, XXXVI, da CF/1988 (LGL\1988\3), em decorrência das constantes evoluções que o direito sofre ao longo do tempo.

Atua ainda como limite temporal para a invalidação pela Administração Pública dos atos viciados de vício de legalidade, sempre em consonância primordial com o interesse público, impondo ao Estado limitações no direito de modificar o seu comportamento e de invalidar atos favoráveis para os seus destinatários de boa-fé, diante da convicção gerada nos beneficiários de que aquele ato era lícito, preservando, assim, a estabilidade das relações jurídicas e sociais constituídas e consolidadas pelo decurso do tempo, convalidando-as inobstante a eventual existência de vício de origem.

Em função da boa-fé dos administrados, do decurso do tempo e do princípio da segurança jurídica, extraem-se dos ensinamentos doutrinários de Weida Zancaner:

"(...) Com efeito, atos inválidos geram consequências jurídicas, pois se não gerassem não haveria qualquer razão para nos preocupar com eles. Com base em tais atos certas situações terão sido instauradas se na dinâmica da realidade pode converter-se em situações merecedoras de proteção, seja porque encontrarão em seu apoio alguma regra específica, seja porque estarão abrigadas por algum princípio de Direito. Estes fatos posteriores à constituição da relação inválida, aliados ao tempo, podem transformar o contexto em que esta se originou, de modo a que fique vedado à Administração Pública o exercício do dever de invalidar, pois fazê-lo causaria ainda maiores agravos ao Direito, por afrontar a segurança jurídica e a boa-fé".¹⁶

5.2.2 Princípio da proteção da confiança

O princípio da proteção da confiança tem como objetivo promover a previsibilidade e estabilidade dos atos e procedimentos das atividades estatais. Esse princípio garantirá a previsibilidade de o direito ser honrado, protegendo o cidadão de boa-fé, em função da confiança depositada nos atos, procedimentos e conduta do Estado, presumíveis legítimos, e por confiar na estabilidade e manutenção desses comportamentos benéficos para os seus destinatários.

Rafael Da Cás Maffini acrescenta:

"(...) mesmo que a conduta não seja ela mesma legítima, a confiança que nela foi depositada há de ser qualificada como tal, porquanto não se pode exigir dos administrados destinatários ou terceiros em relação a tais atos que deles desconfiem. Ao contrário, há uma espécie de induzimento a que todos quantos forem alcançados pelas mais variadas formas de atividade pública nelas depositem confiança".¹⁷

O professor Almiro do Couto e Silva faz distinções sutis em relação aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança:

"A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualificarem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. (...) a outra, de natureza subjetiva, concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação".¹⁸

"Na legislação da União, designadamente pela Lei n. 9784, de 29 de janeiro de 1999 (arts. 2.º e 54), a segurança jurídica é vista predominantemente pelo seu lado subjetivo e significa, assim, quase sempre, proteção à confiança".¹⁹

Ainda, consoante o insigne mestre em tela, recorrendo ao direito administrativo comparado, bastante prestigiado pelo STF, o princípio da proteção da confiança atuará com o propósito de preservar o status quo, principalmente nos casos em que envolvem proventos de aposentadorias ou pensões, uma vez que esta remuneração, de caráter essencialmente alimentar, está relacionada a situações de economia social e familiar:

"Na aplicação do princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) e não da regra decadencial, há situações que praticamente impõem a manutenção do statusquo, com o afastamento, portanto, do princípio da legalidade, como aquelas, por exemplo, que envolvem proventos de aposentadoria ou pensões, em que a anulação, ainda que só com eficácia ex nunc, implicaria grave modificação das condições de vida dos beneficiários que confiaram em que as vantagens seriam mantidas".²⁰

5.2.3 Princípio da boa-fé objetiva

O princípio da boa-fé objetiva é de suma importância no direito administrativo pátrio, em razão da convicção de legitimidade dos atos administrativos. Está relacionado com a lealdade, confiança, honestidade e probidade como padrões de conduta eticamente aceitáveis nas relações públicas, impondo correção e lisura ao comportamento praticado, na ideia de não se fraudar ou abusar da confiança de outrem.

Possui também a função delimitadora do exercício de direitos subjetivos, na medida em que tem como objetivo evitar abusos a estes direitos, em função da não razoabilidade de outra conduta.

É o princípio da boa-fé objetiva que protegerá, em conjunto com os da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, o direito comum dos cidadãos, quando de suas relações com o Estado, para que se tenha segurança e confiança.

Ao abrigo dessas ponderações, os princípios constitucionais da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da boa-fé objetiva estão relacionados à estabilização das relações jurídico-administrativas, não permitindo a eternização da prerrogativa anulatória da Administração Pública no exercício de suas funções.

O princípio da proteção da confiança, dimensão subjetiva da segurança jurídica, tem um papel de destaque, por garantir a proteção dos direitos dos cidadãos, enquanto agente ou sujeito (direito subjetivo), nas diversas relações sociais, objetivando a estabilidade e

**O ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão, o
princípio constitucional da segurança jurídica e a
decadência administrativa**

previsibilidade dos atos, procedimentos e condutas do Estado.

Para o autor, esses princípios, por si sós, bastariam para decidir a favor do segurado, tendo em vista a ocorrência de situações consolidadas pelo decurso do tempo, dada a inércia da Administração Pública, e, principalmente, em face do caráter alimentar da concessão de aposentadoria, reforma ou pensão e da incorporação da mesma ao patrimônio pessoal do beneficiário.

Contudo, o Pretório Excelso, sem explicitar como o ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão, na qualidade de ato administrativo complexo, produz a totalidade dos seus efeitos antes do seu aperfeiçoamento, tem afirmado que, na concessão desse benefício, o marco inicial para a atuação da decadência e dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança será a partir da manifestação da Tribunal de Contas, uma vez que tal benefício, por configurar ato administrativo complexo, só será considerado juridicamente perfeito após o pronunciamento dessa Corte, homologando o registro; portanto, apenas a partir deste momento, na condição de perfeito e acabado, irá gerar direitos e se submeterá às normas em vigor.

Acontece que, na concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, todos os elementos integrativos para sua perfeição e conseqüente eficácia já foram implementados a partir de sua formação ou existência pela Administração Pública.

Não há, então, como alegar a imperfeição do ato de concessão do benefício para não aplicação ou observância dessas normas, uma vez que todos os seus elementos de aperfeiçoamento já se realizaram, quando de sua prática pela Administração Pública.

Ademais, o Tribunal de Contas, ao exercitar o controle externo, expedindo o ato de controle, também satisfaz plenamente a outorga do art. 71, III, da CF/1988 (LGL\1988\3).

Nesse contexto, não se trata a manifestação do órgão de controle condição de existência ou perfeição do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão; mas sim condição de eficácia ou de exequibilidade,²¹ pois o aludido benefício já se encontra perfeito ou concluído desde a manifestação da Administração Pública, pendendo, apenas, de um controle de legalidade posterior.

Em vista do exposto, na concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, a manifestação de vontade da Administração Pública constituirá um ato perfeito, de eficácia condicionada à ratificação ou aprovação pelo Tribunal de Contas, sendo o pronunciamento desta Corte ato complementar de controle de legalidade, de natureza homologatória ou suspensiva, tendo como função apenas tornar a eficácia precária ou provisória do ato inicial de concessão em permanente, de modo que o mesmo venha obter execução (ou executoriedade) definitiva, isto é, seja exequível. Desta forma, a manifestação do Tribunal de Contas configurará somente condição de eficácia ou de execução definitiva.²²

Nesse sentido é o magistério de Francisco Campos: "o registro pressupõe acabado, integrado e perfeito o ato administrativo, já dotado de uma executoriedade provisória, correspondendo a uma função de controle, que não colabora na formação do ato, sendo apenas condição de executoriedade definitiva"²³ (grifo nosso).

A perfeição e a conseqüente produção de efeitos de início²⁴ dos atos sujeitos a controle, têm sido fatores para que tais atos não sejam complexos, pois não se unem ou se convergem as vontades da Administração e do Tribunal de Contas para sua existência, perfeição e eficácia.

O § 1.º do art. 54 da Lei 9.784/1999 é outro fator a contribuir para que os atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão não sejam atos complexos, pois ignora por completo a natureza jurídica do ato administrativo para, partindo de seus efeitos patrimoniais contínuos, privilegiar o beneficiário da relação, estabelecendo que

decadencial contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

Nesse viés, dispõe Almiro do Couto e Silva:

"Estatui o § 1.º do art. 54 que, 'no caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á do primeiro pagamento'. Vencimentos e demais vantagens remuneratórias de servidor público, proventos de aposentadoria, pensões, são prestações que se repetem no tempo, assim como sucede também, por vezes, com as subvenções. O primeiro pagamento, nessas hipóteses, marca o início do prazo decadencial".²⁵

Além do mais, esses benefícios previdenciários são direitos que se incorporam ao patrimônio jurídico do destinatário desde a prática do ato de concessão pela Administração Pública; são garantias de segurança e estabilidade das relações jurídicas do beneficiário, de natureza objetiva (direito adquirido) ou de natureza subjetiva (direito subjetivo).

Demais disso, o ato inicial de concessão do benefício, ao produzir os seus efeitos, também causará repercussões no mundo jurídico. Na concessão de aposentadoria, por exemplo, essas repercussões jurídicas serão, dentre outras, a inativação, os proventos e a declaração de vacância do cargo.

Por conseguinte, não há que se dizer que a regra decadencial e os princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança atuarão somente a partir do pronunciamento do Tribunal de Contas, uma vez que o ato de concessão do benefício praticado pela Administração Pública, ao produzir os seus efeitos, gerará direitos e causará repercussões no mundo jurídico, independentemente da manifestação do órgão de controle.

Desse modo, a aplicação da regra decadencial ou dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima será a partir da prática do ato de concessão pela Administração, porque a partir deste instante é que tal ato consumir-se-á, produzindo os seus efeitos, e não a partir do pronunciamento do Tribunal de Contas, com a homologação do registro, como aduz equivocadamente a Corte Maior, por não se tratar de ato administrativo complexo.²⁶

6 Conclusão

O ato administrativo complexo, consoante unanimidade doutrinária, só produzirá efeitos após o seu aperfeiçoamento, com a integração das manifestações de vontade que participam de sua formação ou existência. Entretanto, os atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, considerados complexos pelo STF, já produzem os efeitos que lhes são iminentes desde quando praticados pela Administração Pública, independentemente da manifestação de vontade do Tribunal de Contas. Destarte, não haverá razão para o STF classificar tais atos como complexos, pois não se integram as vontades da Administração Pública e do Tribunal de Contas para conceber esses benefícios, tampouco para a produção dos seus efeitos.

O Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, tem a competência constitucional (art. 71, III, da CF/1988 (LGL\1988\3)) de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão. Destarte, deduz-se do texto constitucional que esses atos já existem ou foram concebidos antes do pronunciamento dessa Corte de Controle, até porque não se valida ou invalida o que não existe. Consequentemente, se já existem, não haverá que se falar da participação do Tribunal de Contas nas suas formações ou existências.

O ato de concessão de aposentadoria encontra-se perfeito e acabado desde sua prática pela Administração Pública, visto que produzirá de imediato todos os efeitos que lhe são inerentes, notadamente em benefício do segurado, selando definitivamente a sua origem como ato jurídico; o servidor passará para a inatividade, afastando-se terminantemente

**O ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão, o
princípio constitucional da segurança jurídica e a
decadência administrativa**

das atividades do cargo; e, por fim, é ato formal, autônomo e independerá de seu posterior registro para sua constituição. Logo, já completou todo o seu ciclo evolutivo de formação ou existência.

O Tribunal de Contas, ao aprovar ou homologar o ato de concessão do benefício, como a aposentadoria, reforma ou pensão, imputar-se-á esse pronunciamento, como ato de controle a posteriori, e não manifestação volitiva integrada à manifestação da Administração Pública para a formação ou existência de um ato único complexo.

Na aprovação ou homologação do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, o Tribunal de Contas exprime apenas juízo de legitimidade (limita-se ao controle de legalidade) do ato perfeito e acabado, e não juízo de oportunidade e conveniência (ou juízo de mérito) do ato imperfeito, como acontece no ato complexo.

A decisão do Tribunal de Contas, aprovando ou homologando o ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão sujeito a registro, tem natureza jurídica meramente declaratória, e não constitutiva desse benefício.

O ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão não é ato administrativo complexo, pois se encontra perfeito e acabado desde a manifestação inicial da Administração Pública; o Tribunal de Contas não participa de sua formação ou existência e as manifestações de vontade dos órgãos partícipes não possuem a mesma identidade de conteúdo e unidade de fins.

Na visão do autor, o ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão é um exemplo autêntico de ato administrativo composto, no qual o ato acessório ou complementar de controle apenas ratifica ou aprova o ato de concessão inicial, tornando-o exequível. Na concessão desse benefício, o primeiro ato praticado pela Administração Pública será o principal, sendo o segundo, a homologação do registro pelo Tribunal de Contas, realizado a posteriori, mera manifestação instrumental de regularidade do ato principal, não se constituindo em elemento essencial para a perfeição deste.

O pronunciamento do Tribunal de Contas, com a homologação do registro, configurará condição de eficácia ou de exequibilidade do ato inicial de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, e não condição de existência ou perfeição, como alude a Corte Suprema, pois tal benefício encontra-se juridicamente perfeito e acabado desde a sua prática pela Administração Pública, fluindo inteiramente os efeitos que lhe são próprios.

A Lei decadencial 9.784, de 29.01.1999 regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Esta norma discorre sobre a perda do direito potestativo da Administração Pública, em razão de sua inércia em exercê-lo no período fixado na ordem jurídica. O art. 54 dessa lei fixou o prazo decadencial de cinco anos contados da prática do ato pela Administração Pública ou, no caso de efeitos patrimoniais contínuos, da percepção do primeiro pagamento, para a anulação dos atos eivados de vício de legalidade, que resultem efeitos favoráveis para os seus beneficiários, quando praticados de boa-fé. Assim sendo, o instituto decadencial não permitirá a anulação do ato de concessão do benefício, mesmo que inválido, se ultrapassado o prazo de cinco anos de sua prática pela Administração Pública ou da percepção do primeiro pagamento do segurado, em observância aos princípios constitucionais da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da boa-fé objetiva.

O Tribunal de Contas, ao apreciar a legalidade ou validade dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão, estará exercendo uma atividade auxiliar de controle e fiscalização de índole administrativa; portanto, a Lei Federal 9.784/1999 alcançará também os atos dos processos analisados por esse Tribunal de Controle, ainda que subsidiariamente.

7 Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo (completo!). 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Princípios gerais de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1969. vol. I.

BARROS JR., Carlos Smith de. Ato administrativo - noção e classificação. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, vol. 1, p. 50. São Paulo, 1972.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Lei 9.784, de 29.01.1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm]. Acesso em: 05.05.2014.

_____.STJ, AgRg no REsp 669.213/SC, 5.^a T., j. 10.06.2008, v. u., rel. Min. Laurita Vaz, DJe 04.08.2008.

_____.STF, MS 21.466/DF, Pleno, j. 19.05.1993, v. m., rel. Min. Celso de Mello, DJ 06.05.1994, RTJ 153/151.

_____.STF.Súmula 6. Brasília, 1964. Disponível em: [www.stf.gov.br/portal/cms/verTexto.asp?servico="jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_001_100]. Acesso em: 31.03.2015.

CAMPOS, Francisco. Tribunal de Contas - Registro sob protesto. In: _____. Direito constitucional. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. vol. II.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. Processo administrativo federal. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

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: 08.11.2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2015.

LEVY, José Luiz. O Supremo Tribunal Federal e o registro das aposentadorias pelo Tribunal de Contas. Revista Eletrônica de Direito do Estado - REDE, n. 24. Salvador, out.-nov.-dez. 2010.

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, ano 3, n. 10, p. 152-161. Belo Horizonte, jul.-set. 2005.

_____. Princípio da proteção substancial da confiança. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Ato administrativo complexo. Disponível em: [sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/110406j]. Acesso em: 12.03.2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 34. ed. atual. Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2008.

- MIRANDA, Sandra Julien. Do ato administrativo complexo. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- MOTTA, Fabrício. O registro dos atos de aposentadoria pelos Tribunais de Contas. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, ano 12, n. 134, p. 9-19. Belo Horizonte, fev. 2013.
- NOHARA, Irene Patrícia. Processo administrativo. São Paulo: Atlas, 2009.
- PEREIRA, Raphael Talles. Ato de aposentadoria dos servidores públicos federais e o registro pelo Tribunal de Contas da União. Revista CEJ, ano XVIII, n. 63, p. 100-110. Brasília, maio-ago. 2014.
- PETIAN, Angélica. Regime jurídico dos processos administrativos ampliativos e restritivos de direito. 2010. Dissertação de Mestrado, São Paulo, Faculdade de Direito, PUC, 2010.
- PINHEIRO BUSQUETS, Cristina del Pilar. A configuração jurídica do Tribunal de Contas: o processo e o tempo. 2010. Tese de Doutorado, São Paulo, PUC, 2010.
- PINHEIRO MADEIRA, José Maria. Administração pública. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- PONDÉ, Lafayette. Controle dos atos da administração pública. Revista de Direito Administrativo - RDA, n. 212, p. 41- 47. São Paulo, 1998.
- RAMOS, Elival da Silva. Do ato administrativo complexo no direito brasileiro e italiano. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n. 32, p. 173-177. São Paulo, 1989.
- RIBEIRO, Manoel. Direito administrativo. Salvador, 1964. vol. I.
- SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica - proteção à confiança, no direito público brasileiro e o direito da administração anular seus próprios atos. Revista Eletrônica de Direito de Estado - REDE, n. 2. Salvador: abr.-maio-jun. 2005.
- _____.O princípio da segurança jurídica e o sistema de invalidade dos atos administrativos no direito brasileiro. Porto Alegre: TRF-4.^a Reg. 2007. (Currículo Permanente. Caderno de Direito Administrativo: módulo 2).
- STEIN, Joachim Wolfgang. Ato administrativo complexo. Justitia, vol. 89, p. 26. abr.-maio-jun. 1975.
- TÁCITO, Caio. Revisão administrativa de atos julgados pelos Tribunais de Contas. Revista de Direito Administrativo - RDA, n. 53, p. 216-223. jul.-set. 1958.
- ZANCANER, Weida. Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

1 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 34. ed. atual. Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 174; CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 126; PINHEIRO MADEIRA, José Maria. Administração pública. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 219; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Ato administrativo complexo. Disponível em: [sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/110406j]. Acesso em: 12.03.2014.

- 2 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 167.
- 3 RAMOS, Elival da Silva. Do ato administrativo complexo no direito brasileiro e italiano. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n. 32, p. 173-177. São Paulo, 1989.
- 4 TÁCITO, Caio. Revisão administrativa de atos julgados pelos Tribunais de Contas. Revista de Direito Administrativo - RDA, n. 53, p. 216-223. jul.-set. 1958.
- 5 BRASIL. STF. Súmula 6. Brasília, 1964. Disponível em: [www.stf.gov.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_001_100]. Acesso em: 31.03.2015.
- 6 MIRANDA, Sandra Julien. Do ato administrativo complexo. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 68, discorrendo a respeito da invalidade de um ato faz a seguinte observação: "será sempre total no caso do ato administrativo complexo, quando, então, o vício de uma das fases compromete o todo; e parcial quando no ato composto, por exemplo, apenas uma das medidas autônomas que o compõem estiver viciada. Será originária se o vício acontecer no momento da formação do ato e sucessiva se ocorrer após essa fase inicial".
- 7 BRASIL. STF, MS 21.466/DF, Pleno, j. 19.05.1993, m. v., rel. Min. Celso de Mello, DJ 06.05.1994. RTJ 153/151.
- 8 BRASIL. Lei 9.784, de 29.01.1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm]. Acesso em: 05.05.2014.
- 9 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo administrativo federal. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 257.
- 10 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito... cit., p. 661.
- 11 MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 391.
- 12 NOHARA, Irene Patrícia. Processo administrativo. São Paulo: Atlas, 2009. p. 454-457.
- 13 BRASIL. STJ, AgRg no REsp 669.213/SC, 5.ª T., j. 10.06.2008, v. u., rel. Min. Laurita Vaz, DJe 04.08.2008.
- 14 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, ano 3, n. 10, p. 161. Belo Horizonte, jul.-set. 2005.
- 15 BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 294.
- 16 ZANCANER, Weida. Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 61-62.
- 17 MAFFINI, Rafael Da Cás. Princípio da proteção substancial da confiança. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 187.
- 18 SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica e o sistema de invalidade dos atos administrativos no direito brasileiro. Porto Alegre: TRF-4.ª Reg. 2007. p. 38. (Currículo Permanente. Caderno de Direito Administrativo: módulo 2).

19 SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica - proteção à confiança, no direito público brasileiro e o direito da administração anular seus próprios atos. Revista Eletrônica de Direito de Estado - REDE, n. 2. Salvador, abr.-maio-jun. 2005.

20 SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica... cit., p. 86.

21 Com essa linha de pensamento, BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo (completo!). 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 383, expressa-se: "(...) no caso dos atos sujeitos a controle por parte de outro órgão, o dever-poder que assiste a este último de emitir o ato controlador que funciona como condição de eficácia do ato controlado". O doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, em Manual de direito... cit., p. 126, dispendo sobre o plano de eficácia, já afirmava: "embora, nos atos compostos, uma das vontades já tenha conteúdo autônomo, indicando logo o objetivo da Administração, a outra vai configurar-se, apesar de meramente instrumental, como verdadeira condição de eficácia" (grifo nosso).

22 Para a doutrina autorizada, se o ato de aposentadoria for complexo, o registro pelo Tribunal de Contas será condição de existência ou perfeição do ato de aposentadoria; se for composto, o registro será condição de eficácia ou de exequibilidade do ato inicial de concessão de aposentadoria ou ato principal.

23 CAMPOS, Francisco. Tribunal de Contas - Registro sob protesto. In: _____. Direito constitucional. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. vol. II, p. 140.

24 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 384, afirma que nos atos sujeitos a controle por parte de outro órgão, os efeitos produzidos de início são atípicos (não resultam do conteúdo próprio do ato, e sim do efeito atípico prodromico). Neste contexto, "o ato encontra-se perfeito, válido e ineficaz, porque já concluiu o seu ciclo de formação ou existência; está adequado aos requisitos de legitimidade e ainda não se encontra disponível para a eclosão dos seus efeitos típicos, por depender de uma condição suspensiva ou termo inicial, ou autorização, aprovação ou homologação por uma autoridade controladora" (grifo nosso).

25 SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica... cit., p. 81.

26 Com idêntico posicionamento, BARROS JR., Carlos Smith de. Ato administrativo - Noção e classificação. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, vol. 1, p. 50. São Paulo, 1972; BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Princípios gerais de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1969. vol. I, p. 475; PONDÉ, Lafayette. Controle dos atos da administração pública. Revista de Direito Administrativo - RDA, n. 212, p. 41-47. São Paulo, 1998; RIBEIRO, Manoel. Direito administrativo. Salvador, 1964. vol. I, p. 176; STEIN, Joachim Wolfgang. Ato administrativo complexo. Justitia, vol. 89, p. 26. abr.-maio-jun. 1975; CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito... cit., p. 660; JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2015. p. 1039; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Op. cit.; MAFFINI, Rafael Da Cás. Atos administrativos... cit., p. 152-153; LEVY, José Luiz. O Supremo Tribunal Federal e o registro das aposentadorias pelo Tribunal de Contas. Revista Eletrônica de Direito do Estado - REDE, n. 24. Salvador, out.-nov.-dez. 2010; MOTTA, Fabrício. O registro dos atos de aposentadoria pelos Tribunais de Contas. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, ano 12, n. 134, p. 9-19. Belo Horizonte, fev. 2013; PETIAN, Angélica. Regime jurídico dos processos administrativos ampliativos e restritivos de direito. 2010. Dissertação de Mestrado, São Paulo, Faculdade de Direito, PUC, 2010. p. 176-178; PINHEIRO BUSQUETS, Cristina del Pilar. A configuração jurídica do Tribunal de Contas: o processo e o tempo. Tese de Doutorado, São Paulo, PUC, 2010. p. 169-170; PEREIRA, Raphael Talles. Ato de aposentadoria dos servidores públicos federais e o registro pelo Tribunal de Contas da União. Revista CEJ, ano XVIII, n. 63, p. 100-110. Brasília, maio-ago. 2014; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Critérios de distinção entre atos administrativos compostos e complexos. Fórum Administrativo

**O ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão, o
princípio constitucional da segurança jurídica e a
decadência administrativa**

Direito Público - FA, Belo Horizonte, ano 10, n. 111, maio 2010. Disponível em:
[[http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd="67007](http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=)]. Acesso em:
08.11.2014.