André Luís Macagnan Freire

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PROCESSO ADMINISTRATIVO

Como a Lei de Processo Administrativo é aplicada pelo Supremo?

Monografia apresentada à Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, sob orientação da Professora Juliana Bonacorsi de Palma

SÃO PAULO

2012

Resumo: A pesquisa tem por objetivo estudar como o Supremo Tribunal Federal (STF) aplica a Lei Federal de Processo Administrativo (Lei n. 9.784/99). Nos 180 acórdãos apreciados, buscou-se analisar (i) os atores processuais e os tipos de litígio, assim como, os elementos do processo administrativo e os dispositivos da Lei presentes na jurisprudência; (ii) o grau de revisibilidade dos atos administrativos impugnados e a proporção de decisões que apreciam o mérito desses atos; (iii) a aplicação da Lei a outras esferas federativas, que não à órbita federal; e (iv) a relevância da Lei para a produção sumular do Supremo. Após um capítulo introdutório e outro sobre o método, o capítulo 3 conclui pela grande participação dos servidores públicos como pleiteantes (70,07% dos casos), cujo principal objeto de litígio é a defesa da legalidade de aposentadorias e pensões. O Supremo julga principalmente casos envolvendo a aplicação da decadência administrativa e do art. 54 da Lei (57,94%), assim como das garantias processuais (31,78%). O capítulo 4 ressalta a manutenção do ato (58,87%) no juízo de revisibilidade. Descreve, também, que os ministros são pouco deferentes em relação ao mérito do ato administrativo impugnado, vez que aprecia-o em 82,27% dos casos. A aplicabilidade da Lei a outras esferas federativas é explorada no quinto capítulo. O estudo demonstra que há uma relativa importância da Lei aos conflitos atinentes à órbita estadual, no entanto, o diploma legal se mostra inexpressivo para as decisões envolvendo as esferas distrital e municipal. O sexto capítulo aponta a pequena relevância da Lei Federal de Processo Administrativo na produção das súmulas e súmulas vinculantes do Supremo. Na conclusão, estão presentes considerações críticas sobre os achados de pesquisa.

Acórdãos citados: ADI 2.251 MC; MS 23.550; Rcl 1.578; MS 24.095; RMS 24.256; MS 24.304; MS 24.305; MS 24.163; MS 24.547; MS 24.268; MS 24.501; MS 24.540; MS 22.357; RMS 24.737; MS 24.859; AI 481.015; RE 358.565 AgR; RE 434.222 AgR; RE 341.732 AgR; MS 24.519; RMS 24.537; RE 442.683; MS 25.440; MS 24.484; RE 466.546; MS 25.382; RMS 25.104; RE 426.147 AgR; RE 217.141 AgR; MS 25.299; MS 22.373; ADI 3.434 MC; MS 25.186; AI 451.761 AgR; MS 25.787; RMS 25.491; AI 451.043 AgR; AI 536.742 AgR; MS 25.072; RMS 26.226; MS 24.584; MS 26.353; RE 425.406 AgR; MS 24.448; RMS 25.902; RMS 26.099; AI 659.791 AgR; AI

630.125 AgR; MS 25.641; MS 26.405; MS 26.782; MS 26.628; MS 26.363; MS 25.477; MS 26.121; MS 24.449; RMS 25.736; MS 25.552; MS 24.487; MS 26.919; MS 26.163; RE 434.059; RMS 24.526; MS 26.023; ADI 124; RMS 25.883; MS 25.962; MS 25.963; RMS 25.852; MS 23.441; AI 622.219; ADI 2.980; Pet 3.388; RE 490.850 AgR; MS 26.117; MS 26.393; Rcl 8.025; MS 25.525; MS 27.185; MS 25.697; RMS 25.988; RMS 25.856; RE 602.734 AgR; AI 765.151 AgR; RE 583.329 AgR; RE 520.805 ED; MS 26.872; RMS 26.235; RMS 26.133; RMS 25. 867; RMS 26.119; MS 25.116; MS 25.403; AI 813.956 AgR; RE 605.289 AgR; MS 28.279; AI 811.374 ED; MS 24.924; RE 556.187 AgR ED; MS 24.781; RMS 27.197 AgR; AI 730.267 AgR; AI 719.709 AgR; MS 26.391; AI 802.357 AgR; RMS 26.212; RMS 27.022 AgR; MS 25.612; AI 808.719 AgR; AI 763.708 AgR; RE 636.553 RG; MS 26.320; RE 462.805 AgR; RE 486.825; MS 28.105; RMS 27.544; MS 28.333; MS 28.107; MS 28.229; MS 28.929; RMS 28.887; RE 656.256 AgR; RMS 27.967; RMS 30.973; MS28.953; MS 25.568; RE 603.323 AgR; RMS 31.042; RE 599.734 AgR; MS 28.720; MS 28.520; AI 660.844 AgR; MS 30.558; MS 24.389 ED AgR; MS 27.682 AgR; MS 30.689; ARE 641.054 AgR; MS 30.680; MS 28.074; RMS 30.964; MS 30.916; MS 27.746 ED; RMS 31.027 ED; AI 762.589 AgR; MS 27.699 AgR; RMS 27.359 AgR; AI 853.538 AgR; RE 121.553; RE 197.649; RE 199.800; AI 210.220 AgR; RE 227.312; RE 219.402; RE 203.254; RMS 17.999; RE 111.400; RE 125.556; AI 179.583; RE 200.747; MS 24.742; MS 24.754; MS 24.728; AI 207.197 AgR; RE 244.027 AgR; MS 24.961; RE 389.383; RE 388.358; RE 390.513; ADI 1.976; AI 398.933 AgR; AI 408.914 AgR; RE 504.288 AgR; AI 431.017 AgR; RE 370.927 AgR; AI 649.432; AI 351.042 ED AgR; AC 1.887 MC; RE 563.844; AI 687.411; AI 698.626 QO RG.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; Processo administrativo; Administração pública; Lei n. 9.784/99; Lei de Processo Administrativo.

Agradecimentos

A meus pais, pela criação ímpar, sem a qual de modo algum cogitaria subir os degraus dessa escada.

À Marcela Gaspar Pedrazzoli, que me acompanha na vida e na Academia, sempre com a genialidade que lhe é particular.

À Juliana Bonacorsi de Palma, que, com paciência e bom humor, fez das minhas inquietudes momentos de autoconhecimento.

Ao Prof. Fernando Dias Menezes de Almeida e suas monitoras Juliana Bonacorsi de Palma (novamente!) e Mariana dos Santos Zago, de quem extraí as principais ideias para a realização desse trabalho ao longo da disciplina *Atos Administrativos*, ministrada na Faculdade de Direito da USP.

A meus colegas da Escola de Formação, com quem vivenciei um processo de aprendizado fantástico no ano de 2012, e à toda equipe que compõe a Sociedade Brasileira de Direito Público, por promover uma instituição que invariavelmente toca a todos que por ali passam.

A Eduardo Junqueira Paiva, Naiara Vilardi e Marcela Gaspar Pedrazzoli, pelos apontamentos e correções ao longo da evolução da pesquisa. Mais que isso, por fazer da Academia um ambiente mais fraterno.

A Daniel Angelin Mathias, por ser o irmão que nunca tive.

A meus amigos, conjuntamente com esse agradecimento, segue um pedido de desculpas, pela ausência durante os meses que precederam a conclusão desse projeto. Apesar de alguns estarem deixando a Faculdade antes de mim, tenho esperança de que essa foi só uma etapa do nosso caminho. Adriana Gentil Negrão, Álvaro Bayeux, Ana Dal Fabbro, Bruna Fuscella, Caio Blanco, Eduardo Junqueira Paiva, Felipe de Carvalho, Gabriel do Valle, Guilherme Guidi Leite, Luciana Yumi Minata, Marcelo Chilvarquer, Mariana Bittar e Naiane Melo, obrigado!

A meus amigos, por me tirarem do mundo do direito quando necessário. Caroline Richa, Luciane Setoue, Lucila Barreiros, Rafael Canesin Dias e Rafael Lopez, obrigado!

Lista de abreviaturas

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR – Agravo Regimental
AI – Agravo de Instrumento
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
ARE – Recurso Extraordinário com Agravo
Art. – artigo
CF – Constituição Federal
cf. – Conferir
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
ED – Embargos de Declaração
fl. – Folha
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social
IPESP – Instituto de Previdência do Estado de São Paulo
j. – julgado em
LFPA – Lei Federal de Processo Administrativo
MC – Medida Cautelar
Min. – Ministro
MPF – Ministério Público Federal
MS – Mandado de Segurança
Pet – Petição
PGR – Procurador-Geral da República
PPP – Parceria Público-Privada
QO – Questão de Ordem
Rcl – Reclamação
RE – Recurso Extraordinário
Rel. – Relator

RMS – Recurso Ordinário em Mandado de Segurança

RG – Repercussão Geral

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TRF – Tribunal Regional Federal

Sumário

Agradecimentos 4

Lista de abreviaturas 5

1. Introdução: a processualidade administrativa entre a jurisprudência constitucional e a legislação 10

1.1. Jurisprudência 12

1.2. Legislação 14

1.3. Perguntas e hipóteses de pesquisa 16

2. Método 20

3. Lei Federal de Processo Administrativo na jurisprudência do Supremo 25

3.1. O STF como palco dos servidores e de suas demandas funcionais .. 26

3.1.1. Perfil dos pleiteantes 26

a. O que querem os servidores públicos? Proteger suas aposentadorias.....27

b. O que querem os administrados? Resguardar sua propriedade rural 31

c. O que querem as empresas privadas? Elas tem pretensões diversas.....32

3.1.2. Predominância do uso de mandado de segurança 33

3.2. Aplicação dos preceitos da LFPA 37

3.2.1. Mapa da Lei na jurisprudência.....38

3.2.2. Decadência administrativa e preservação de ato administrativo inválido (art. 54) 39

a. A questão do início do cômputo do prazo quinquenal 40

b. Princípios constitucionais no art. 54 44

c. Casos especiais de não aplicação da decadência 48

d. Má-fé deve ser comprovada em processo administrativo.....51

3.2.3. Garantias processuais e princípios (arts. 2º e 3º) 52

a. Explicitação de princípios constitucionais 53

b. Concretização da ampla defesa e contraditório 55

3.2.4. Evolução jurisprudencial no caso das aposentadorias 63

a. Súmula Vinculante 03.....64

b. Aplicabilidade da decadência e das garantias processuais 68

c. Repercussão Geral 75

d. Interação institucional: o Supremo não é inconsequente.....78

3.2.5. Subsidiariedade da Lei (art. 69) 81

a. Aplicação expressa do art. 69.....81

b. Aplicação não expressa do art. 69.....83

3.2.6. Aplicação estrita do efeito do recurso administrativo (art. 61).....85

3.3. Verificação da hipótese e quadro sinótico 87

4. Lei Federal de Processo Administrativo e o juízo de revisibilidade pelo Supremo 92

4.1. Predomina a manutenção do ato administrativo, com fundamento concorrente na LFPA 93

4.2. O Supremo não se priva da análise de mérito 96

4.3. Verificação da hipótese e quadro sinótico 97

5. Lei Federal de Processo Administrativo e Federação.....100

5.1. Aplicação na esfera estadual: importância relativa da LFPA 101

5.2. Aplicação na esfera distrital: inexpressividade da LFPA.....104

5.3. Aplicação na esfera municipal: inexpressividade da LFPA 105

5.4. Verificação da hipótese e quadro sinótico 106

6. Lei Federal de Processo Administrativo na produção sumular do Supremo 108

6.1. Súmula 673: irrelevância da LFPA 108

6.2. Súmula 684: irrelevância da LFPA 109

6.3. Súmula Vinculante 03: pequena importância da LFPA.....109

6.4. Súmula Vinculante 05: pequena importância da LFPA.....111

6.5. Súmula Vinculante 21: irrelevância da LFPA.....112

6.6. Verificação da hipótese e quadro sinótico 113

7. Conclusões 115

Bibliografia 121

Índice de Gráficos 122

Índice de Tabelas 123

ANEXO 01. Fichas dos acórdãos 124

ANEXO 02. Tabela de acórdãos 251

ANEXO 03. Fichas dos precedentes das Súmulas e Súmulas Vinculantes . 261

1. Introdução: a processualidade administrativa entre a jurisprudência constitucional e a legislação

> "A Constituição, no art. 5º, LV, processualizou a atuação administrativa, sempre que se cuide de decidir conflito atual ou potencial de interesses, de modo a assegurar 'aos litigantes (...) o contraditório e a ampla defesa'."[1].

Há algumas décadas, a atuação da Administração *vis-à-vis* os administrados adquiriu importância nos debates entre administrativistas, considerando o gradual aumento do campo de atividades administrativas. Nesse contexto, ganha destaque o estudo do fenômeno da processualidade, especialmente após o tratamento dado pela Constituição Federal (CF) de 1988, como evidencia o trecho da epígrafe. Não é por acaso que, após a nova ordem constitucional, tornou-se mais corrente o uso da expressão "processo", em detrimento do termo "procedimento"[2].

No panorama brasileiro, a processualidade se acentuou no cenário de transição para o regime democrático. Se antes o Poder Público julgava-se autoridade incontrastável na tomada de decisões e nos meios pelos quais atuava, com a obrigatoriedade do processo e instituição de garantias processuais não há mais espaço para o exercício arbitrário de escolha da forma dos ritos. Gradualmente, a legislação e a jurisprudência foram impondo regras ao administrador e disciplinando o processo administrativo,

---

[1] Voto do Min. Sepúlveda Pertence, MS 23.550-1, Rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 04.04.2001, fl. 555 dos autos. No mesmo sentido, MEDAUAR [2008 : 13]: "Com a promulgação da Constituição de 1988 adquire nova dimensão, no ordenamento pátrio, o tema da processualidade administrativa. O inciso LV do art. 5º, inserido no título dedicado aos direitos e garantias fundamentais, a esta se refere de modo direto, o que impulsiona ao estudo mais aprofundado de sua teoria e seus desdobramentos nas atuações administrativas".

[2] Cf. MEDAUAR [2008 : 33s.]. No entanto, utilizo indistintamente os termos "processo" e "procedimento", por entender que, para fins deste estudo, a diferenciação não agregará aos seus resultados. Para um debate a esse respeito, cf. BOCKMANN MOREIRA [2010 : 47s.]; FERRAZ E DALLARI [2003 : 30].

a fim de resguardar interesses legítimos dos administrados em face de outros administrados e da própria Administração[3].

É no processo administrativo, portanto, que os interessados veem seus direitos protegidos pela delimitação da atuação administrativa, a qual deve observar princípios e deveres como legalidade, devido processo legal, ampla defesa, contraditório, oficialidade e motivação. Em contrapartida, por meio do processo, o administrador mune-se de mais informações, podendo tomar decisões de melhor qualidade, e, ante a publicidade e participação dos administrados, tem agregada à sua atuação uma carga de legitimidade antes inexistente[4].

No interesse de estabelecer uma base conceitual para futuros desenvolvimentos desta pesquisa, admito como significado do processo administrativo *uma sequência de atos administrativos concatenados que culminam em uma decisão administrativa*[5].

Em síntese, torna-se cada vez mais relevante compreender o fenômeno da processualidade e a atuação da Administração à luz dos procedimentos por ela utilizados para intervir na vida social e atingir o interesse público que lhe é inerente.

A positivação de princípios foi apenas o primeiro passo dado pela Constituição Federal. Além dos princípios, coube à jurisprudência e à legislação estabelecerem regras, conferindo concretude aos mandamentos constitucionais e orientando de forma mais clara o administrador na promoção do processo administrativo[6].

---

[3] Cf. FERRAZ E DALLARI [2003 : 21s.].

[4] A professora Odete Medauar expõe sinteticamente, além dessas, outras finalidades do processo administrativo. Cf. MEDAUAR [2008 : 65s.].

[5] Sem o objetivo de realizar uma pesquisa doutrinária exaustiva, o que fugiria ao escopo da pesquisa, tomei por base MEDAUAR [2008 : 27s.] e FERRAZ E DALLARI [2003 : 25].

[6] Notadamente o texto constitucional incide diretamente sobre a atuação administrativa, sob influência do detalhamento dado ao seu conteúdo pela doutrina e pela jurisprudência. Entretanto, a criação de lei geral aplicável aos processos administrativos foi uma opção legislativa visando à legalização mais concreta dos mandamentos constitucionais. Nesse sentido, cf. MEDAUAR [2007 : 173].

Não obstante, o legislador contribuiu para o desenvolvimento da processualidade ao editar uma lei geral de processo administrativo[7]. A Lei n. 9.784, promulgada no âmbito federal em 29 de janeiro de 1999 (Lei Federal de Processo Administrativo, LFPA), "*estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração*" (art. 1º). Esse novo marco legal veio a instituir normas aplicáveis aos procedimentos em geral e em caráter subsidiário em relação às leis específicas (art. 69)[8].

1.1. Jurisprudência

Considerando que ato[9] e processo administrativos não estão imunes à apreciação judicial e que no regime democrático a interação institucional entre Judiciário e os outros Poderes pode influenciar no exercício da função administrativa, não se deve ignorar como os magistrados têm julgado os elementos em conflito atinentes ao processo administrativo.

No que concerne à Lei n. 9.784/99, CARLOS ARI SUNDFELD [2011 : 189S.] faz uma análise descritiva e observa que, ao instituir regras gerais para o processo administrativo, o legislador federal deixou às normas setoriais e à jurisprudência constitucional o papel de consolidar a prática processual na Administração:

> "as leis gerais brasileiras de processo administrativo adotaram um tipo minimalista, com conteúdo relativamente pequeno. Com isso, procurou-se deixar bastante espaço para leis processuais setoriais – e mesmo para regulamentos

[7] A respeito do movimento generalizado de promulgação de leis de processo administrativo, cf. MEDAUAR [2008 : 144s.].

[8] "Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.".

[9] Neste trabalho, como explicitado na conceituação, parto da estreita relação entre ato e processo administrativo. Para MEDAUAR [2007 : 161], por exemplo, o processo administrativo implica encadeamento sucessivo de atos, como algo juridicamente necessário e obrigatório, sendo que "a figura jurídica do processo é distinta da do ato, mas ambas guardam correlação, como instrumentalidade da primeira em relação à segunda". Portanto, daqui em diante, tratarei do "ato" como um dos elementos inseridos no processo administrativo.

> setoriais. Ademais, confiou-se em que a produção jurisprudencial com status constitucional, a partir das muitas normas da Constituição de 1988 que trataram direta ou indiretamente de processo administrativo, a cargo sobretudo do Supremo Tribunal Federal - STF, seria capaz de desenvolver melhor a matéria do que uma ampla intervenção unificadora do legislador".

Se verdadeira a assertiva de SUNDFELD, é necessária, portanto, a realização de um estudo aprofundado sobre a regulação do processo administrativo pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a verificar, na prática, como ele procede a indicada "intervenção unificadora do legislador". Fato é que suas decisões influem não apenas no modo pelo qual o Judiciário como um todo decide os conflitos envolvendo a Administração, mas também no *modus operandi* desta própria no exercício da função executiva, numa lógica de ação-reação[10].

Realizei, assim, um estudo das decisões do STF, a fim de testar se e, em caso positivo, como a Corte vem cumprindo esse papel em adição às regras gerais de processo administrativo, por meio de orientações jurisprudenciais.

Assim, parti da **hipótese geral**, propulsora dessa pesquisa, segundo a qual *o* ***Supremo Tribunal Federal regula o processo administrativo e o faz adotando como fundamento, dentre outros elementos, a LFPA***.

Compreendida a potencialidade do estudo da jurisprudência constitucional no tema da processualidade, passo a fazer um panorama legislativo que culminou na promulgação da LFPA.

---

[10] Apenas para reforçar a correlação entre atuação administrativa e atividade judicial, o constituinte derivado inseriu, por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004, o art. 103-A na Constituição e criou uma nova categoria de súmula, com efeito vinculante sobre os órgãos do Poder Judiciário e sobre a administração pública direta e indireta, em todas as esferas federativas.

1.2. Legislação

Já na Constituição Federal encontram-se dispositivos pelos quais deve o legislador ordinário se pautar. Sem a pretensão de realizar uma exposição completa, anoto que a CF, ineditamente, faz menção expressa ao "processo administrativo" em seu art. 5º, inciso LV[11], e art. 41, §1º[12]. Ademais, estabelece uma série de garantias e se referiu a diversos procedimentos específicos.

De início, o art. 5º apresenta um rol de garantias individuais que visam a proteger o administrado no âmbito do processo administrativo. Assiste a ele o devido processo legal (inciso LIV), o contraditório e a ampla defesa (inciso LV), a vedação de produção de provas por meios ilícitos (inciso LVI) e a duração razoável do processo, pelo uso de meios céleres (inciso LXXVIII)[13].

Do mesmo modo, o texto constitucional estabelece parâmetros para realização de processo de licitação pública e necessidade de observar a igualdade de condições dos licitantes (art. 37, inciso XXI); institui o processo administrativo como meio para perda de cargo de servidor estável (art. 41, §1º, inciso II e art. 247, parágrafo único); impõe a observância das normas e garantias processuais para que os tribunais elejam seus órgãos diretivos (art. 96, inciso I, alínea a); atribui a competência ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para promoverem processos disciplinares (art. 103-B, §4º,

---

[11] "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]
LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".

[12] "Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.
§ 1º - O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa." (Redação original, alterada pela Emenda Constitucional n. 19/98).

[13] Apesar dos incisos LIV, LVI e LXXVIII adotarem apenas a expressão "processo", predomina a interpretação de que os preceitos se aplicam quer na esfera judicial, quer no âmbito administrativo, por se tratarem de direitos fundamentais, os quais devem ter sua efetivação maximizada. Na doutrina, cf. BOCKMANN MOREIRA [2010 : 228s., 359s.].

incisos III e V; art. 130-A, §2º, incisos III e IV); e prevê processo administrativo para demarcação de terras indígenas (art. 231).

Para além dos parâmetros criados pela Constituição, foram editadas leis com regras mais objetivas. Ainda antes do atual marco constitucional, alguns procedimentos já haviam sido objeto de lei. O Estatuto do Índio (Lei n. 6.001/73, art. 19), por exemplo, prevê o processo administrativo de demarcação de terras indígenas, embora outorgue ao poder regulamentar a sua disciplina. Vale citar, também, o processo administrativo fiscal, regido pelo Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66) e Decreto n. 70.235/72, com base no Decreto-Lei n. 822/69.

Nota-se, no entanto, que após a promulgação da Constituição houve um importante movimento de produção legislativa, no sentido da processualidade. Aponto alguns diplomas exemplificativos, como o Estatuto dos Servidores Públicos (Lei n. 8.112/1990), a Lei Orgânica do TCU (Lei n. 8.443/1992), a Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/1993), a Lei de Concessões (Lei n. 8.987/1995), a Lei do Pregão (Lei n. 10.520/2002), a Lei de Anistia Política (Lei n. 10.559/2002) e a Lei de PPP (Lei n. 11.079/2004).

Merecem destaque, ainda, as normas de regulação setorial, que, além de estabelecerem preceitos para a prestação do serviço e para o arranjo institucional das agências reguladoras, criaram procedimentos para o funcionamento das respectivas autarquias. São algumas delas: Lei de criação da ANEEL e de concessão dos serviços públicos de energia elétrica (Lei n. 9.427/1996), Lei Geral de Telecomunicações (Lei n. 9.472/1997), Lei do Petróleo (Lei n. 9.478/1997) e Lei de criação da ANTT e ANTAQ (Lei n. 10.233/2001)[14].

Em que pese a existência de muitas normas que regem procedimentos especiais para o exercício das competências do Estado, a partir do final da década de 1990, o legislador, nos âmbitos federal,

[14] Nesses setores regulados, prevalece uma técnica normativa que delega aos órgãos executivos grande margem de normatização, de modo que cumprem importante papel na disciplina do processo administrativo as resoluções e regimentos internos.

estadual[15] e municipal[16], aprovou diversas leis gerais disciplinando o processo administrativo. Na esfera federal, especificamente, a Lei n. 9.784/99 surge a partir de projetos idealizados pela academia[17].

1.3. Perguntas e hipóteses de pesquisa

No trecho acima citado, SUNDFELD explicita que à jurisprudência constitucional foi confiada a tarefa de desenvolver a processualidade, em detrimento de uma intensa atividade legisladora. Ante essa constatação, questiono **como a Lei de Processo Administrativo é aplicada pelo Supremo?**

Após uma busca preliminar na jurisprudência (vide capítulo 2, *infra*), verifiquei que a Lei n. 9.784/99 está presente nas decisões do Supremo. Portanto, parto da observação empírica de que se trata de uma norma aplicada pela jurisdição constitucional.

Para o desenvolvimento dessa busca, proponho algumas perguntas auxiliares que guiarão a análise da jurisprudência da Corte. Algumas delas nasceram da minha própria curiosidade a respeito da aplicação da LFPA, outras surgiram a partir de uma leitura prévia de artigos acadêmicos e dos acórdãos selecionados. São elas:

---

[15] Cito, a título exemplificativo, Lei Complementar n. 33/1996 do Estado de Sergipe; Lei n. 10.177/1998 do Estado de São Paulo; Lei n. 11.781/2000 do Estado de Pernambuco; Lei n. 13.800/2001 do Estado de Goiás; Lei n. 14.184/2002 do Estado de Minas Gerais; Lei n. 7.692/2002 do Estado de Mato Grosso; Lei n. 2.794/2003 do Estado Amazonas; Lei Complementar n. 303/2005 do Estado do Rio Grande do Norte; Lei n. 5.427/2009 do Estado do Rio de Janeiro; e Lei n. 12.209/2011 do Estado da Bahia.

[16] Veja a Lei Complementar n. 1.497/2003 do Município de Ribeirão Preto; Lei n. 8.814/2004 do Município de Uberlândia; e Lei n. 14.141/2006 do Município de São Paulo.

[17] SOUZA [2011 : 384], em referência a relato de Almiro do Couto e Silva, assevera que: "Elaborado por uma comissão formada por professores de Direito Administrativo, o anteprojeto [que originou a Lei n. 9.784] viria a se tornar projeto de lei e ser aprovado pelo Congresso Nacional tal e qual proposto, sem alterações, tornando-se assim uma lei gestada pela academia". Em nota, esclarece que "[o]s integrantes da comissão elaboradora do anteprojeto de lei foram os professores Caio Tácito (presidente), Odete Medauar (relatora), Maria Sylvia Zanella di Pietro, Inocêncio Mártires Coelho, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Almiro do Couto e Silva, Adilson Abreu Dallari, José Joaquim Calmon de Passos, Paulo Modesto e Cármen Lúcia Antunes Rocha".

a. Qual é o perfil das partes e do litígio em que a Lei n. 9.784/99 é adotada nas razões de decidir? Quais elementos do processo administrativo são analisados sob o enfoque da LFPA? Quais de seus dispositivos são invocados?

No que concerne ao perfil das partes e do litígio, suponho que o Supremo aprecie muitos processos disciplinares e sancionatórios em que o servidor público e/ou o administrado questionem a sanção imposta pela Administração, assim como eventual ofensa a garantias processuais. Por leituras prévias [SOUZA, 2011], também acredito que encontrarei julgados versando sobre a aplicação da decadência do direito da Administração de revisar seus próprios atos[18]. Nesse último caso, é possível que haja todo tipo de litigantes que pretendam ter reconhecida decadência administrativa a seu favor. Assim, vislumbro que os artigos 2º e 54 da Lei sejam abordados pela Corte constantemente.

A esse bloco de questões e aos achados de pesquisa dei a denominação de "**Lei Federal de Processo Administrativo na jurisprudência do Supremo**", tema a ser abordado no capítulo 3.

b. O STF mantém ou revisa os atos e decisões administrativos? A Corte realiza esse juízo com base na aplicação da LFPA? O Tribunal aprecia o mérito desses atos e decisões?

À segunda questão tenho como hipótese que não há preponderância entre manutenção ou revisão dos atos administrativos. Ao que parece, o Supremo não adota postura de deferência ao mérito dos atos da Administração, o que lhe permite ratificá-los ou revisá-los. Nesse sentido, acredito que a Lei n. 9.784/99 possa fundamentar boa parte das decisões do Supremo, na realização do juízo de revisão.

Como no bloco anterior, para o capítulo 4 utilizo uma designação específica para esse segundo grupo de questões e achados de pesquisa,

[18] Exemplifico com MS 25.697/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 17.02.2010; MS 25.525/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 17.02.2010; MS 26.393/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 29.10.2009; MS 26.117-0/DF, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 20.05.2009.

qual seja, "**Lei Federal de Processo Administrativo e o juízo de revisibilidade pelo Supremo**".

c. O STF aplica a LFPA apenas à Administração federal ou faz uso dela para solucionar conflitos de outras esferas federativas?

Compreendida a Lei como um conjunto de dispositivos mais objetivamente definidos, a fim de concretizar as garantias processuais constantes no texto constitucional, acredito que o Supremo aplique a LFPA, na ausência de lei estadual, municipal ou distrital, aos conflitos envolvendo esses entes da Federação. Apesar de não possuir força vinculante nessas esferas, acredito que os ministros entendam a Lei como um marco interpretativo dos ditames constitucionais, razão pela qual compreendem a LFPA como uma lei nacional.

O título "**Lei Federal de Processo Administrativo e Federação**" encabeça o capítulo 5, dedicado ao estudo dessa questão e dos dados encontrados na pesquisa a ela referentes.

d. A Lei n. 9.784/99 foi considerada na produção dos verbetes sumulares atinentes ao processo administrativo?

Por fim, à última questão provocada tenho uma hipótese que parte já de uma observação breve dos julgados. Ao longo da elaboração do projeto, constatei que poucos são os julgados apreciados sob o enfoque da LFPA que constam como precedentes das súmulas e das súmulas vinculantes pertinentes ao tema desta pesquisa. Assim, adoto a hipótese negativa como resposta a esta pergunta.

Para esse bloco de questões, utilizo o título "**Lei Federal de Processo Administrativo na produção sumular do Supremo**", no capítulo 6.

Realizadas essas considerações introdutórias e expostas as inquietações que impulsionam o trabalho, no capítulo 2, assinalo os passos metodológicos adotados na persecução dos resultados deste estudo. Em seguida, os capítulos 3 a 6 são dedicados à exposição dos achados de

pesquisa que respondem às perguntas acima elaboradas. Por fim, no capítulo 7, realizo uma síntese dos resultados, a fim de verificar a veracidade das hipóteses levantadas, e apresento uma conclusão crítica a respeito da aplicação da LFPA pelo Supremo.

2. Método

Na evolução do projeto, escolhi realizar um estudo sobre a presença da Lei n. 9.784/99 na jurisprudência do STF ao construir orientações jurisprudenciais na temática do processo administrativo.

Interessa saber se o STF faz uso dos preceitos normativos da Lei e, caso a resposta se mostre afirmativa, como a Corte aplica a LFPA na construção de sua jurisprudência, considerando os conflitos que chegam ao Tribunal e as questões levantadas.

A partir do sítio eletrônico do STF, em sua página de pesquisa de jurisprudência[19], realizei, no dia 07 de setembro de 2012, a seguinte filtragem: utilizando o indexador legislativo da LFPA (LPA-1999), encontrei um universo de **98** acórdãos e **01** repercussão geral (RG).

Cumpre destacar que a filtragem dos acórdãos pelo critério legislativo da LFPA leva a um universo de decisões que advém da discricionariedade do serviço de indexação do próprio STF. É dizer, existem acórdãos que, embora sua razão de decidir não contemple a Lei, esta norma foi indexada para esses julgados quando, na verdade, era um dos fundamentos das partes e foi transcrito no relatório ou constava apenas no acórdão recorrido. Assim, serão separados os casos em que a LFPA consta na fundamentação dos ministros daqueles em que não consta.

Após uma avaliação superficial dos resultados encontrados, percebi que eles apontavam apenas para casos julgados após agosto de 2006. Não obstante, no artigo de PAGANI DE SOUZA já citado, há remissão a julgados anteriores a esta data. Assim, realizei uma nova busca no site do STF, apenas com os termos (9784) ou (9.784), no campo de "Pesquisa Livre" e no campo "Ementa/Indexação". Adicionei ao meu universo, então, **03** novos acórdãos resultantes dessa nova pesquisa (MS 24.540-9; MS 24.163-2; MS 24.095-4), com mais **03** apontados no artigo de PAGANI DE SOUZA (RE 217.141-5 AgR; RE 442.683; MS 24.268).

[19] Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em 07 de setembro de 2012.

Até o momento, portanto, tinha em meu universo **105** decisões.

Ainda instigado ante a ausência de acórdãos julgados nos primeiros anos de vigência da lei, resolvi realizar uma busca mais acurada, que exigiu mais esforço mecânico. Em 26 de setembro de 2012, usei como indexador (proce$ adj1 administrativo)[20-21] para o marco temporal a partir de 1º de fevereiro de 1999. Encontrei 872 acórdãos e 04 repercussões gerais.

Usando a ferramenta do *Google Chrome* de busca na página (teclando Control + F), rastreei página por página dos resultados todo e qualquer texto que contivesse (784). Assim procedi para evitar o impasse de divergência na indexação do STF, entre os acórdãos que incluíam ou não o ponto na numeração da lei (9.784 ou 9784). Além de ter encontrado todas as decisões anteriormente selecionadas (exceto o RE 442.683 e RE 217.141-5 AgR, que não possuem "processo" ou "procedimento administrativo" em sua indexação), me deparei com **29** novas decisões que adotam a LFPA na ementa ou indexação (19 das quais julgadas antes de agosto de 2006), e nenhuma nova repercussão geral.

Também em 26 de setembro, para exaurir minhas investigações, solicitei uma pesquisa à Seção de Pesquisa de Jurisprudência do Supremo, setor interno do Tribunal que realiza buscas para qualquer interessado[22]. No pedido, requeri um levantamento "que traga em seus resultados a aplicação da Lei Federal de Processo Administrativo (Lei n. 9.784/99), seja na ementa, na indexação ou no inteiro teor". Enviaram-me um recolho de 16 acórdãos, todos já constantes na minha base de dados.

Por fim, na mesma data, busquei o site da jurisprudência do Supremo pelo indexador (ato adj1 administrativo) para o período a partir de 1º de fevereiro de 1999. Dos 440 resultados encontrados, também pelo uso do

---

[20] O sistema de busca do STF faz uso de determinados operadores de busca. O operador ($) "substitui qualquer parte da palavra desejada, prefixo, radical ou sufixo". Já o operador (adj) "busca palavras aproximadas na mesma ordem colocada na expressão de busca", de modo que (adj1) localiza palavras diretamente conectadas, enquanto (adj2) busca palavras com espaço de até uma palavra intermediária, e assim por diante.

[21] Usei (proce$ adj1 administrativo) a fim de encontrar acórdãos que contivessem "processo administrativo" ou "procedimento administrativo" em sua indexação.

[22] Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaEmail/criarSolicitacaoEmail.asp>. Acesso em 26 de setembro de 2012.

termo (784) no rastreamento de página por página pela ferramenta do *Google Chrome*, encontrei **13** novos acórdãos que envolviam a LFPA em sua indexação, até então não encontrados.

Assim, encerrei a delimitação do universo de pesquisa para os capítulos 3, 4 e 5, o qual conta com **147** decisões colegiadas que possuem a Lei n. 9.784/99 em sua ementa, indexação ou inteiro teor[23]. Após a leitura integral dos acórdãos, destaquei as seguintes informações:

(i) **número do acórdão**;

(ii) **data de julgamento e publicação**;

(iii) **relator**;

(iv) **se o julgamento ocorreu na turma ou no plenário**;

(v) **as partes**. Nesse quesito, separei as partes em "pleiteante" e "pleiteado". O primeiro foi considerado como aquele que levou a pretensão ao Judiciário, independentemente se chegou ao STF como impetrante/recorrente ou recorrido. Para o pleiteante, criei categorias para classificá-los[24]. O pleiteado, autoridade impugnada, foi considerado em sua pessoa;

(vi) **tema da controvérsia**. Aqui, também, foram criadas categorias temáticas, a fim de identificar qual é o objeto da controvérsia[25];

(vii) **se a votação foi por unanimidade ou por maioria**;

(viii) **nível federativo do litígio**. Importa saber se o litígio ocorreu na esfera federal, estadual, municipal ou distrital;

---

[23] Não julguei pertinente a análise das decisões monocráticas, pois nesses casos encontraria o entendimento isolado do ministro julgador, sendo que, para essa pesquisa, é mais interessante saber qual a posição da Corte, quer reunida em Plenário, quer nas Turmas.

[24] São elas: administrado, associação privada, empregado público, empresa privada, extraditando, funcionário notarial, governador, Ministério Público Federal, não identificado, partido político, Procurador-Geral da República e servidor público (em pessoa, em associação, em sindicato e na pessoa do pensionista).

[25] São elas: anistia, aposentadoria, ascensão funcional, benefício previdenciário (excluídas aposentadorias e pensões), concessão, concessão de lavra, concurso público, constitucionalidade de medida provisória, controle externo sobre licitações, demarcação de terra indígena, desapropriação para reforma agrária, eleição para presidente de tribunal, enquadramento funcional, estabilidade, exoneração, litígio tributário, não identificado, obtenção de certidão, pedido de refúgio, pensão, plano de cargos, processo disciplinar, proventos, renovação de certificado, responsabilidade por assessoria jurídica, ressarcimento ao erário, restituição de valores pagos e sanção em processo administrativo.

(ix) **elemento do processo administrativo apreciado com base na LFPA**. Busquei destacar a qual elemento processual o STF aplicou a LFPA[26]. Assim, por exemplo, embora o requerente alegasse ofensa às garantias processuais (art. 2º, LFPA) e ocorrência de decadência administrativa (art. 54), se os Ministros usaram a Lei apenas para apreciar a verificação da decadência, considerei como elemento do processo unicamente a decadência;

(x) **se foi mantido o ato administrativo**. Considerei que o STF manteve o ato quando alegou sua validade ou ausência de qualquer vício que o tornasse inválido. De outro modo, assinalo que o Supremo revisou-o quando decidiu pela ilegalidade ou inconstitucionalidade ou reenviou para a esfera administrativa para que fosse repetido com algumas alterações;

(xi) **se sua manutenção (ou não) teve por fundamento essencial a LFPA**. No juízo de manutenção ou revisão do ato, o Supremo pode ou não adotar a LFPA nas suas razões. Separei as decisões pelas categorias: decisão exclusivamente fundamentada na LFPA, decisão concorrentemente fundamentada na LFPA e decisão não fundamentada na LFPA;

(xii) **se o STF analisou o mérito do ato administrativo e, em caso negativo, a razão**. Trata-se de uma análise sobre a deferência do Supremo em relação à atuação da Administração. Analisei se o Supremo esbarrou em questões processuais preliminares ou se adentrou o juízo de mérito do ato;

(xiii) **dispositivo da Lei invocado pelos Ministros no acórdão**. Não considerei os dispositivos alegados pelas partes e não acolhidos nos votos ou na ementa. Tampouco foi considerado o dispositivo simplesmente citado na decisão recorrida, em caso de Recurso Extraordinário (RE) ou Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS), por exemplo. Assim,

[26] Os elementos do processo administrativo foram assim categorizados: coisa julgada administrativa, competência, decadência, defesa técnica, direito adquirido, efeito do recurso, garantias processuais, instrução, intimação, motivação, motivo, parecer jurídico, prazos (em geral), prazo para julgamento, prazo para recurso, princípios e *reformatio in pejus*.

foram destacados apenas os dispositivos constantes nos votos dos ministros e na ementa;

(xiv) **relação entre a CF e a LFPA**. Busquei a interpretação dada pelos Ministros à LFPA em relação aos princípios e dispositivos constitucionais;

(xv) **qual foi a *ratio decidendi*, em relação ao processo administrativo**. Quando existente, extraí o conteúdo decisório, comando destinado aos jurisdicionados, em relação ao processo administrativo.

O **ANEXO 01** apresenta os resultados desses fichamentos. Tabulei os dados colhidos nesses fichamentos, conforme expus na tabela inserida no **ANEXO 02**.

Para o capítulo 6, considerei relevante estudar o conteúdo e os precedentes das súmulas e das súmulas de efeito vinculante editadas pelo Supremo desde a vigência da LFPA, a fim de identificar se há alguma influência desse diploma legal na redação dos enunciados. Foram analisados, também, os debates para aprovação dos textos das súmulas vinculantes.

Após uma leitura dos verbetes sumulares aprovados desde 1º de fevereiro de 1999, julguei pertinentes para o presente estudo as Súmulas 673 e 684, assim como as Súmulas Vinculantes 03, 05 e 21. O conjunto de precedentes soma **35** decisões, sendo que duas delas já constavam no universo de 147 acórdãos analisados para os capítulos anteriores.

Analisei esses julgados sob o mesmo enfoque anteriormente apresentado. O **ANEXO 03** expõe os resultados colhidos nesse bloco.

3. Lei Federal de Processo Administrativo na jurisprudência do Supremo

Este capítulo visa a explorar os elementos da jurisprudência observados nos acórdãos selecionados, que podem responder as seguintes perguntas: "*Qual é o perfil das partes e do litígio em que a Lei n. 9.784/99 é adotada nas razões de decidir? Quais elementos do processo administrativo são analisados sob o enfoque da LFPA? Quais de seus dispositivos são invocados?".*

Para uma organização didática, proponho a divisão do capitulo em duas seções. A seção 3.1 trata dos litigantes e do tipo de litígio por eles travado. Concluo que preponderam como atores pleiteantes no Supremo os servidores públicos, com participação em 70,07% das ações estudadas, seguidos pelos administrados (pessoas físicas) e pelas empresas privadas. Destacam-se como objeto do litígio: (i) no que toca aos servidores, a busca pela preservação das aposentadorias; e (ii) no caso dos administrados, a manutenção de suas propriedades rurais, ante a instauração de processo desapropriatório para fins de reforma agrária. Para atingir sua pretensão, o meio processual mais utilizado pelos pleiteantes é o mandado de segurança (MS), em 68,02% dos casos.

Em seguida, a seção 3.2 aborda os elementos do processo administrativo discutidos em juízo e a aplicação dos dispositivos da LFPA individualmente considerados na solução desses conflitos. A observação empírica confirmou a prevalência do enfoque sobre a decadência administrativa e as garantias processuais, com a aplicação preponderante dos artigos 54, 2º e 3º da Lei. Verifico um movimento evolutivo na jurisprudência a respeito do controle externo realizado pelo TCU sobre as aposentadorias. Atualmente, o Supremo diverge quanto à necessidade de observância do contraditório e da ampla defesa em favor dos servidores aposentados no processo de registro deste benefício previdenciário, quando já se tenham transcorridos cinco anos do recebimento dos autos pela Corte

de Contas. Encerro a seção com considerações sobre a aplicação dos artigos 69 e 61 da Lei.

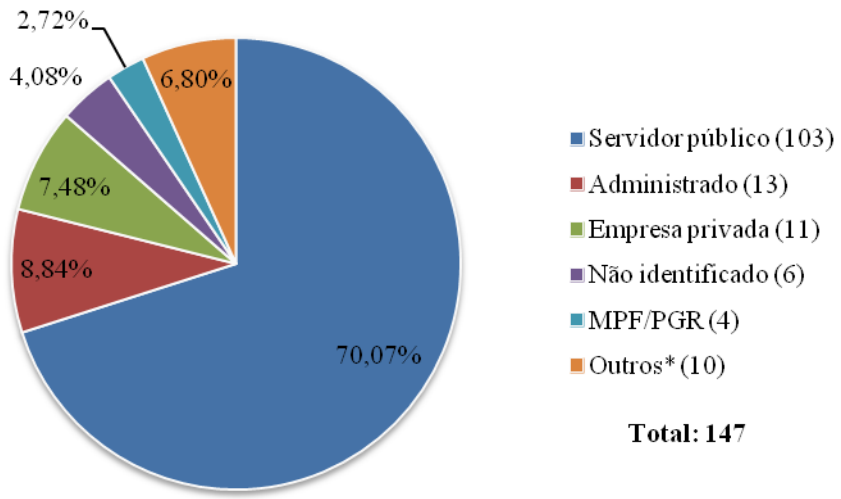
3.1. O STF como palco dos servidores e de suas demandas funcionais

Esta seção busca explicitar sobre o patrimônio jurídico de quem os dispositivos da LFPA estão incidindo, sobre quais direitos materiais essas normas processuais estão sendo aplicadas (3.1.1) e qual meio processual utilizado pelos interessados para viabilizar suas pretensões (3.1.2).

3.1.1. Perfil dos pleiteantes

Um relevante achado de pesquisa consiste no dado de que o Supremo é muito acionado pelos servidores públicos. Do total de julgados apreciados, 70,07% versam sobre demandas que tem como proponente o servidor público, quer em sua própria pessoa (61,91%), na do pensionista dele dependente (6,12%) ou nas suas formas de reunião – sindicato (1,36%) e associação (0,68%). Na sequência, destacam-se como pleiteantes os administrados pessoas físicas, com 8,84% casos (ou 13 acórdãos), e as empresas privadas, com 7,48% (ou 11 acórdãos).

Gráfico 1. Perfil dos pleiteantes



*Funcionário notarial (03); empregado público (03), governador (01); associação privada (01); extraditando (01); partido político (01).

Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

Passo a analisar, nos tópicos seguintes, quais são os interesses postos em juízo por parte dos três principais atores em litígio, que, em conjunto, somam cerca de 86% dos casos analisados.

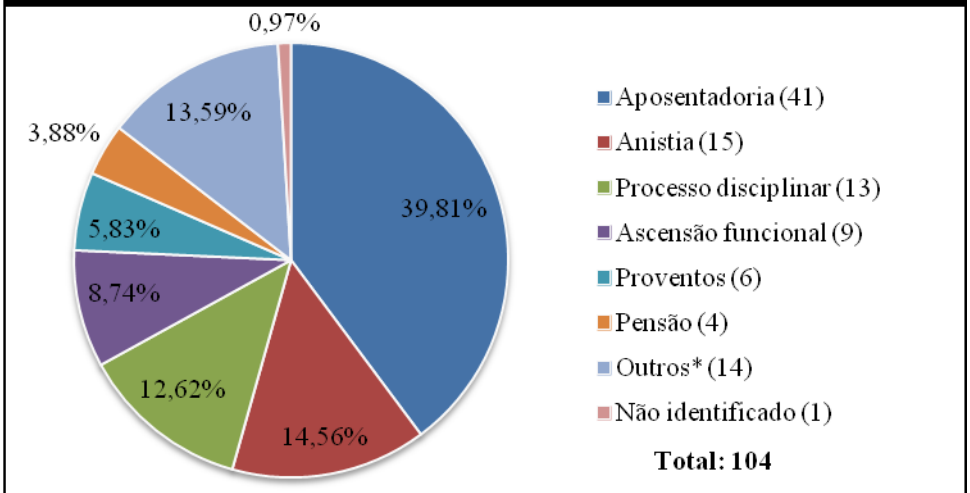
a. O que querem os servidores públicos? Proteger suas aposentadorias

Notei que, desde 1999, foi crescente o papel dos servidores públicos enquanto provocadores do STF. Como consignado anteriormente, dos 147 casos analisados, figuraram na posição de pleiteante inicial em 103 ações, sendo que 53,40% destas (ou 55 casos) foram julgadas nos últimos dois anos e meio (entre 17 de fevereiro de 2010 e 11 de setembro de 2012).

Os servidores públicos apresentaram como interesse mais recorrente questionar a validade do ato que pugne pela ilegalidade de sua aposentadoria (39,81% da amostra) ou pensão (3,88% da amostra). Em regra, compuseram a arena de embate nesses conflitos, em oposição ao servidor público, o Tribunal de Contas da União (TCU), a União ou ambos em litisconsórcio.

Em segundo lugar, esteve o ato de abertura de processos administrativos para revisão da condição de anistiado político do servidor (15 acórdãos ou 14,56% dos casos), seguido pelo questionamento da validade de atos relativos a processo disciplinar instaurado contra o servidor (13 julgados ou 12,62% dos casos).

Grafico 2. Interesses dos servidores públicos



*Validade de concurso público (03); enquadramento funcional (03); validade de eleição para presidente de tribunal (01); estabilidade funcional (01); exoneração em estágio probatório (01); responsabilidade por assessoria jurídica (01); ressarcimento ao erário (01); e restituição de valores pagos (01).

Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

O problema colocado perante o STF no que concerne às aposentadorias e pensões se relaciona ao dado de que se tratam de atos diferidos no tempo. Em um primeiro momento, o órgão ou ente administrativo em que estava lotado o servidor aposenta-o e este passa a receber o benefício previdenciário, conforme sua expectativa. Ao final, deve o TCU realizar o controle da legalidade da concessão da aposentadoria (art. 71, III, CF), culminando no ato de registro.

Alguns pontos relevantes sobressaem nesse contexto e justificam um enfoque mais detalhado, realizado ao longo desse trabalho:

(i) o embate entre princípios constitucionais, dentre eles o da legalidade (necessidade de anulação de ato inválido) e o da segurança jurídica (proteção da confiança do servidor na percepção de sua aposentadoria, mesmo que fundada sobre ato inválido);

(ii) a competência constitucional do TCU na realização desse controle (poderia o TCU, investido da competência que lhe confere a Constituição, ser impedido de realizar o controle externo pela decadência prevista em dispositivo de hierarquia infraconstitucional?);

(iii) o tempo entre o primeiro ato e o registro (em algumas ocasiões, o STF verifica uma demora excessiva na realização do controle de legalidade da aposentadoria, o que pende em favor de sua manutenção); e

(iv) o número excessivo de processos que tramitam no TCU (situação fática que conflita com a existência de prazo decadencial para que a Administração revise seus atos inválidos).

Cito, a título exemplificativo desta categoria, o Caso Mazureik[27]. O servidor público, Sr. Mazureik Miguel de Moraes, foi aposentado pelo órgão de origem no início da década de 1990. O Tribunal de Contas, exercendo sua competência constitucional de controle de legalidade das aposentadorias, considerou ilegal o benefício previdenciário concedido ao servidor, em acórdão exarado em 2003, por entender incabível a cumulação de cargos sob a Constituição de 1967. O Sr. de Moraes impetrou MS contra este ato do TCU, alegando, dentre outros fundamentos, (i) decadência do direito de invalidar o ato de concessão de aposentadoria, dado que transcorrido mais de cinco anos, e (ii) supressão do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo no TCU, configurando ofensa ao devido processo legal. Mais adiante demonstro qual é o entendimento do STF para essa situação-quadro dos servidores públicos em relação às aposentadorias (seção 3.2.4, *infra*).

Em relação à revisão de anistia, relevante apontar que algumas leis federais (como a Lei n. 8.878/94) concederam o status de anistiado aos servidores que, em determinado período, foram exonerados em virtude de violações a direitos constitucionais e por motivos políticos. Com fundamento em lei e portarias interministeriais, no início dos anos 2000, o governo federal criou comissões processantes e instaurou processos administrativos

[27] MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011.

a fim de apurar a legalidade das anistias concedidas. É contra esses atos que se insurgiram os servidores públicos inquiridos, nesses casos.

Para esse perfil de demanda, aponto como exemplo o Caso Senefonte[28]. No caso concreto, os servidores das Forças Armadas Sr. Idevandi Senefonte Guiraldi e outros julgavam-se anistiados por terem sido vítimas de ato de exceção por motivação política ou ideológica na década de 60. Com fundamento na Lei n. 10.559/2002[29], foram instauradas comissões para revisar sua condição de anistiados. Ao final dos processos administrativos, o Ministro de Estado da Justiça afastou o reconhecimento da anistia aos servidores pleiteantes.

Contra esse ato, os servidores impetraram MS em face da União no STJ, sustentando, dentre outros argumentos, (i) ofensa às garantias do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, vez que não foi oportunizada a devida defesa no processo administrativo de revisão, e (ii) decadência administrativa, em razão do decurso de mais de cinco anos entre a concessão da anistia e sua revisão. Ante a denegação no STJ, pela ausência de demonstração do direito líquido e certo, interpuseram recurso no STF.

Por fim, quanto aos processos disciplinares, os pleiteantes impugnaram os mais variados atos que compõem o processo administrativo, por diversos fundamentos: ausência ou vício na intimação[30], violação de garantias processuais[31], incompetência da autoridade processante[32], ausência de defesa técnica[33] e irregularidades na instrução processual[34].

---

[28] RMS 25.833-4/DF, Rel. p/ acórdão Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, j. 09.09.2008.
[29] Regulamenta o art. 8º do ADCT ao instituir o regime do anistiado político e o procedimento para revisão desta condição.
[30] MS 22.373-1/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, j. 14.06.2006; RMS 24.526-7/DF, Rel. Min. Eros Grau, 1ª Turma, j. 03.06.2008; MS 26.023-8/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 1º.08.2008; RMS 27.544/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 27.09.2011.
[31] RMS 26.226-9/DF, Rel. Min. Carlos Britto, 1ª Turma, j. 29.05.2007.
[32] RMS 25.736-2/DF, Rel. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, j. 11.03.2008; RMS 28.887/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, j. 06.12.2011.
[33] RE 434.059-3/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 07.05.2008.
[34] RMS 27.967/DF, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, j. 14.02.2012.

b. O que querem os administrados? Resguardar sua propriedade rural

O segundo maior ator presente no Supremo é o administrado, enquanto pessoa física (13 acórdãos ou 8,84% da amostra). Quando o litígio envolvia essa categoria, verifiquei maior uniformidade no perfil dos direitos envolvidos.

Dos treze casos que compõem esse subuniverso, dez são mandados de segurança contra atos do Presidente da República (por vezes, litisconsorciado com a União ou com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA) atinentes ao processo de desapropriação de terras para realização de reforma agrária. Por meio desse instrumento processual, buscavam os proprietários anular o decreto expropriatório, ou questionar atos do processo, como validade de citação e laudo técnico de aferição de produtividade.

No Caso Figueiredo[35], por exemplo, o Sr. Névio de Figueiredo Neves e outra se insurgiram contra decreto presidencial que declarou de interesse social seu imóvel rural, para fins de reforma agrária.

Alegaram que o processo administrativo não obedeceu a garantias processuais. Sustentaram que (i) a intimação teria ocorrido apenas em relação a um dos cônjuges co-proprietários e que (ii) o decreto presidencial teria sido publicado quando ainda pendente recurso administrativo impugnando decisão do INCRA, além de outros argumentos no sentido da produtividade do imóvel. Requereram o deferimento de medida liminar, suspendendo os efeitos do decreto presidencial.

Ainda no tema da proteção da propriedade em processo administrativo, compõe esse conjunto de julgados o Caso Raposa Serra do Sol[36]. Ao propor ação popular contra a União, alguns proprietários de terras impugnaram o modelo de demarcação contínuo de terras indígenas no Estado de Roraima. Foi questionada a possibilidade de revisão da decisão administrativa no processo de demarcação de terras, colocando em

[35] MS 26.121-8/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 06.03.2008.
[36] Pet 3.388/RR, Rel. Carlos Britto, Plenário, j. 19.03.2009.

oposição a coisa julgada administrativa e a segurança jurídica, de um lado, e o poder de autotutela da Administração, de outro.

De forma isolada, encerram esse universo de treze julgados um questionamento de decisão do TCU que condenou o administrado a ressarcir o erário e um RE em que o administrado pleiteia um benefício previdenciário, figurando no polo oposto, neste caso, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

No primeiro caso[37], o administrado havia sido condenado em processo de controle de contas pelo TCU. Em mandado de segurança, alegou que teve sua defesa prejudicada em razão do indeferimento de apresentação de provas após o encerramento da instrução processual. O TCU, com base em dispositivo de seu regimento interno, sustentou o cabimento da apresentação de documentos até o fim da instrução.

No segundo[38], houve supressão do benefício previdenciário pelo INSS em processo administrativo em que não foi aberta a oportunidade de apresentação de defesa pelo administrado. Este pleiteou o restabelecimento do benefício, em razão de ofensa à ampla defesa e ao contraditório, vício que fulminou o processo com nulidade.

c. O que querem as empresas privadas? Elas tem pretensões diversas

As empresas privadas são, dos três pleiteantes analisados mais detalhadamente, os agentes que propuseram demandas mais pulverizadas, em termos temáticos. Elas integraram o polo pleiteante em onze ações: quatro envolvendo litígio tributário, duas sobre concessões, duas contra atos de controle externo do TCU, uma questionando desapropriação para reforma agrária, uma contra demarcação de terra indígena e uma sobre a validade de sanção em processo administrativo sancionador.

[37] MS 24.519-1/DF, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 28.09.2005.
[38] RE 425.406 AgR/RN, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 18.09.2007.

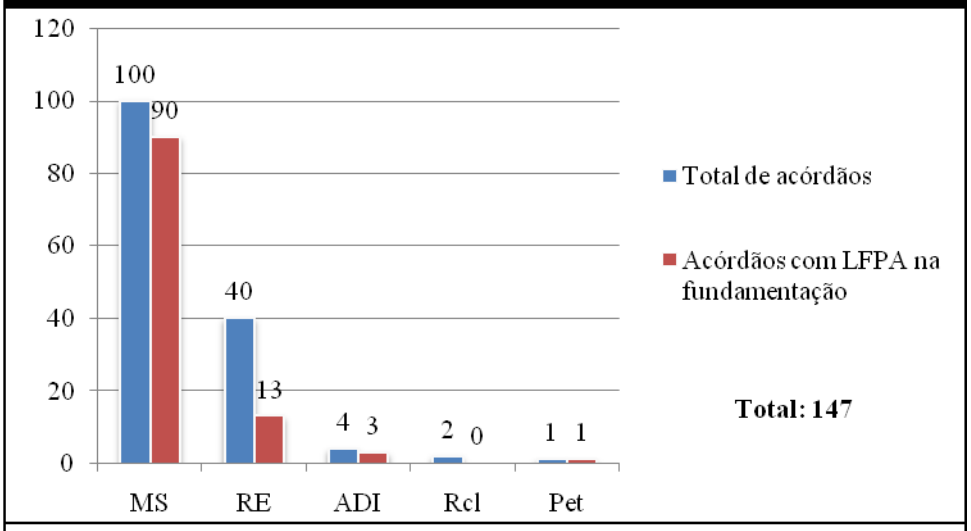
3.1.2. Predominância do uso de mandado de segurança

No universo de pesquisa, verifiquei que a indexação pela Lei n. 9.784/99 levou a um resultado em que predomina o uso do mandado de segurança pelos jurisdicionados. Da amostra final, 68,02% das ações (100 acórdãos) adotaram o rito do mandado de segurança e de seus desdobramentos processuais – RMS, Agravo Regimental (AgR) e Embargos de Declaração (ED). Em 90% desses acórdãos a LFPA constou nas razões dos votos dos ministros.

O segundo instrumento processual em que mais se coloca a discussão a respeito da aplicação da LFPA é o recurso extraordinário, com 27,21% dos casos (40 acórdãos). Trata-se de um conjunto formado por RE e instrumentos correlacionados – Agravo de Instrumento (AI) contra decisão que nega seguimento ao RE, RG, AgR e ED. Em 32,5% dessas decisões, o Supremo aplicou algum dispositivo da Lei n. 9.784/99.

Em uma escala menor, a LFPA foi posta em debate em quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), duas Reclamações (Rcl) e uma Petição (Pet). Para as ADI, a Lei fez parte da fundamentação em três casos; para as Rcl, em nenhum; e constou nos votos da única Pet.

Gráfico 3. Instrumento processual e adoção da LFPA



Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

Desses números, algumas conclusões podem ser extraídas.

Em primeiro lugar, considero natural o fato de o MS ser o instrumento processual mais utilizado. O artigo 1º da Lei do Mandado de Segurança (Lei n. 12.016/2009) prescreve que este instrumento se presta a "*proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça*". Da leitura do dispositivo entende-se que o MS deve ser usado contra ato de "autoridade", de qualquer espécie e hierarquia, que empreenda ato com efeitos sobre o particular, violando ou ameaçando direito seu, líquido e certo.

Na medida em que o processo administrativo consiste em uma sequência de atos administrativos concatenados para construção de um ato administrativo final, natural, portanto, que nessa pesquisa de jurisprudência ficasse empiricamente demonstrada a prevalência do MS como medida processual eleita para submeter processos administrativos ao controle do STF.

Sendo o MS um remédio processual histórico na tutela dos interesses particulares em face dos atos administrativos, construído ao longo das décadas pela prática administrativa[39], pode parecer óbvio ao administrativista que esta pesquisa tenha chegado a esse resultado. Entretanto, cumpre o papel aqui uma pesquisa empírica que dialoga com as proposições da literatura.

Assim, o MS configura meio processual por excelência para impugnar violação de direito por ato de autoridade.

É provável, ainda, que boa parte desses 40 RE tenham sido, em sua origem, mandados de segurança contra autoridades de hierarquia inferior. Dada a divisão de competências no Judiciário, pode ser que a autoridade

[39] A esse respeito, interessante a análise de SUNDFELD, em artigo pendente de publicação, intitulado "Fantasia para leis do mundo público", em que destrincha os vocábulos constantes na Lei de Mandado de Segurança e corrobora o papel histórico desse instrumento processual no questionamento da autoridade.

impugnada nesses RE não tenha por foro inicial o STJ (situação que resultaria em RMS no âmbito do Supremo) ou o STF.

Fato é que, ao chegarem ao Supremo em sede de RE, essas ações tiveram apreciação muito distinta pela Corte em relação aos MS, em razão da destinação dada pelo texto constitucional a esse meio processual recursal (cf. art. 102, III, CF)[40].

Essa última afirmação remete a uma segunda constatação. O Supremo adota a LFPA em proporção maior quando julga um MS, se comparado aos julgamentos de RE. Quando provocado para decidir a respeito da legalidade de um ato de autoridade em MS, na maioria dos casos, a Corte não se exime de julgar o conflito com base na legislação infraconstitucional apresentada pelas partes. Lembro que 90% das decisões em MS acolhem a LFPA na fundamentação.

Cogito como hipótese explicativa desse fenômeno o fato de que as partes fazem uso da Lei n. 9.784/99 para fundamentar sua pretensão, o que indiretamente exige que o Tribunal se manifeste a esse respeito. Ademais, quando provocado por MS em sede originária ou RMS em sede recursal, o STF atua quase como um juiz de primeira e segunda instâncias, respectivamente, sendo as normas infraconstitucionais mais um dos campos de análise.

De outro modo, quando a lide que chega ao Supremo versa sobre controle difuso de constitucionalidade, que é o que ocorre mais comumente em sede de RE, há maior resistência por parte dos ministros em decidir o conflito sob a ótica de normas de hierarquia legal. Não foram raras as vezes em que a Corte extinguiu o RE sem apreciar o mérito do ato (62,5% dos

[40] "Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição; d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal".

casos de RE), admitiu como fundamento a inviabilidade dessa apreciação em RE ou fez uso da Súmula 636/STF[41-42].

No Caso Agropecuária Viva[43], por exemplo, a empresa privada se viu excluída do programa de parcelamento de débitos tributários (Refis, instituído pela Lei n. 9.964/2000), ante sua inadimplência. Alegou que a exclusão ocorreu em violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da publicidade de da motivação, com fundamento na LFPA e outras normas de hierarquia legal. A Primeira Turma, reiterando a jurisprudência segundo a qual a exclusão do contribuinte do Refis está adstrita ao âmbito da legislação infraconstitucional, decidiu pela inviabilidade de apreciação de normas infraconstitucionais em recurso extraordinário[44].

No entanto, como explicar o uso de normas infraconstitucionais na decisão de treze casos em RE? Não tenho nenhuma resposta clara a essa indagação, mas a mim me parece que o Supremo faz uso de normas de hierarquia legal ao apreciar RE quando lhe é conveniente, pois não foi possível depreender critérios ou características comuns aos casos que permitam indicar um padrão de comportamento do STF quanto à fundamentação com base na LFPA.

A título exemplificativo, evoco o Caso Gomes[45]. Na espécie, servidora pública estadual questionou o cancelamento, pelo Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (IPESP) em 1991, de sua aposentadoria, concedida pelo órgão de origem em 1984. A pleiteante alegou, entre outros fundamentos, ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos (art.

---

[41] "Súmula 636. Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida".

[42] Por exemplo, cf. AI 451.761-7 AgR/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, j. 17.10.2006; AI 451.043-1 AgR/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, j. 12.12.2006; AI 536.742-0 AgR/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, j. 06.02.2007.

[43] RE 583.329 AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, j. 18.05.2010.

[44] Esse é um trecho característico nos acórdãos em recurso extraordinário que negam provimento ao recurso: "Ademais, a jurisprudência deste Tribunal está consolidada no sentido de que as alegações de afronta aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, dos limites da coisa julgada e da prestação jurisdicional, se dependentes de normas infraconstitucionais, podem configurar apenas ofensa indireta ou reflexa à Constituição da República, o que não enseja reexame em recurso extraordinário" (fl. 1715 dos autos).

[45] RE 217.141-5 AgR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 13.06.2006.

37, inciso XV, CF)[46]. O Tribunal revisou o ato do IPESP, declarando a manutenção da aposentadoria da servidora, por meio da aplicação do prazo quinquenal do art. 54 da LFPA, além de ter tecido considerações a respeito do princípio da segurança jurídica, apoiando-se sobre a Lei n. 9.784/99. O STF não explicitou, entretanto, as razões do emprego de normas infraconstitucionais para apreciar o RE.

3.2. Aplicação dos preceitos da LFPA

Nesta seção, abordo a aplicação pelos ministros dos preceitos e dispositivos da LFPA no universo de acórdãos estudados. Em um primeiro momento, faço um mapeamento da incidência dos artigos da Lei invocados nos acórdãos (3.2.1).

Em seguida, de acordo com a ordem decrescente de incidência dos dispositivos legais, apresento considerações sobre a decadência administrativa (3.2.2), as garantias processuais (3.2.3), a aplicação subsidiária da Lei a procedimentos com legislação específica já prevista (3.2.5) e o efeito do recurso administrativo (3.2.6). Em especial, no que concerne às aposentadorias, exponho um quadro da evolução da jurisprudência na aplicação da decadência e das garantias processuais (3.2.4).

Consigno que do universo da amostra de 147 decisões, em 40 delas nenhum dispositivo da Lei foi invocado, de modo que restaram excluídas para efeitos desta seção.

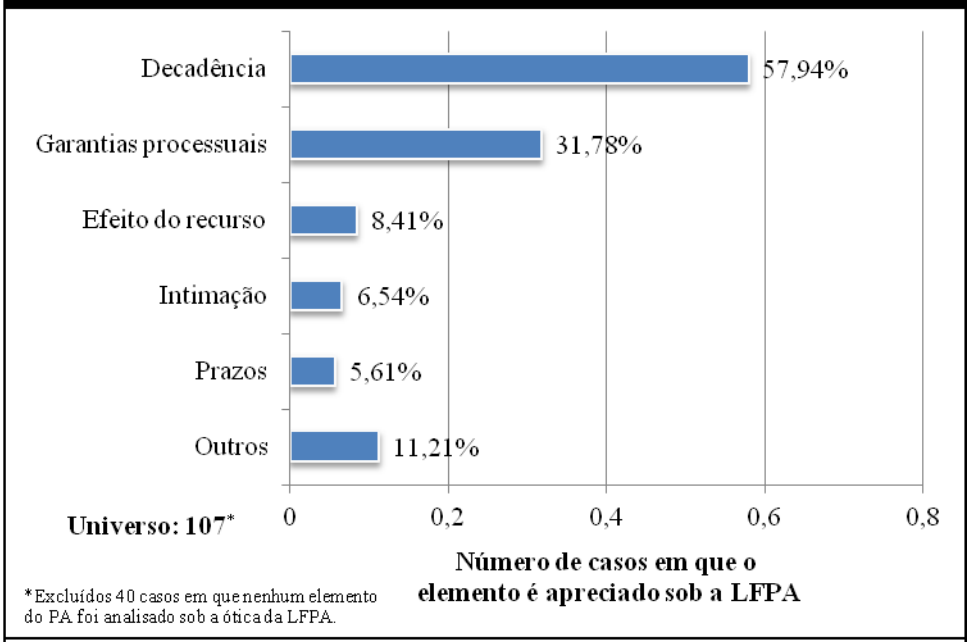
[46] "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores."

3.2.1. Mapa da Lei na jurisprudência

Realizei uma contagem a respeito (i) do elemento do processo administrativo relativo ao qual a LFPA foi aplicada pelo Supremo e (ii) do número de vezes que cada dispositivo é adotado nos acórdãos. Note-se que vários elementos do processo administrativo e artigos da Lei podem ser invocados em um mesmo acórdão.

Para os elementos do processo administrativo apreciados pelo Supremo à luz da Lei n. 9.784/99, ganha grande destaque o tema da decadência administrativa e da preservação do ato administrativo inválido, contido em 57,94% das decisões (62 acórdãos). As garantias processuais figuram na sequência, em 31,78% dos casos (34 acórdãos). Em seguida, tem-se o efeito do recurso administrativo, com 8,41% (9 acórdãos); vício na intimação, com 6,54% (7 acórdãos); prazos processuais, com 5,61% (6 acórdãos); e outros casos, com menor incidência[47].

Gráfico 4. Elementos do processo administrativo



Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

Em relação aos dispositivos mais aplicados, há uma correlação lógica entre a proeminência da apreciação da decadência administrativa e da

[47] São eles: competência (2 acórdãos), motivo (2), defesa técnica (1), motivação (1), direito adquirido (1), instrução (1), parecer jurídico (1), princípios (1), *reformatio in pejus* (1) e coisa julgada administrativa (1).

aplicação do art. 54, incidente em 62 casos. A tabela a seguir exprime a ordem de maior incidência dos dispositivos da LFPA:

Tabela 1. Aplicação da Lei n. 9.784/99 pelo STF (por dispositivo)			
Preceito	**Conteúdo legal**	**Qtde. Casos**	**Representatividade** (sobre 107 acórdãos)
Art. 54	Prazo decadencial para anulação de ato inválido	62	57,94%
Art. 2º	Garantias processuais	20	18,69%
Art. 61	Efeito do recurso administrativo	9	8,41%
Art. 69	Subsidiariedade da LFPA	9	8,41%
Art. 3º	Garantias processuais	6	5,61%
Art. 26	Intimação do interessado	4	3,74%
Art. 28	Intimação do interessado	3	2,8%
Art. 59	Prazo para interposição de recurso	3	2,8%
Art. 9º	Legitimação do interessado	2	1,87%
Art. 13	Delegação de competência	2	1,87%
Art. 53	Anulação de atos inválidos e revogação de ato por conveniência ou oportunidade	2	1,87%
Art. 11	Competência	1	0,93%
Art. 42	Prazo para parecer de órgão consultivo	1	0,93%
Art. 44	Prazo de manifestação do interessado após instrução	1	0,93%
Art. 49	Prazo para decisão administrativa	1	0,93%
Art. 50	Dever de motivação	1	0,93%
Art. 63	Hipóteses de não cabimento de recurso administrativo	1	0,93%
Art. 64	Julgamento de recurso administrativo	1	0,93%
Art. 66	Regime de prazos	1	0,93%
LFPA	Casos em que a Lei é citada, sem que haja remissão a algum dispositivo específico.	3	2,8%

Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

3.2.2. Decadência administrativa e preservação de ato administrativo inválido (art. 54)

Sendo o dispositivo da LFPA com maior incidência nas razões de decidir do Supremo, destino esta subseção ao estudo em separado da

aplicação do artigo 54[48]. Abordo alguns temas de maior debate na jurisprudência, quais sejam, (a) o termo inicial para contagem do prazo quinquenal; (b) os princípios constitucionais pertinentes ao instituto da decadência; (c) casos especiais de não aplicação; e (d) necessidade de comprovação da má-fé.

Anoto, de início, que foram poucas as decisões interpretando o conteúdo dos parágrafos. Dos 62 acórdãos que adotaram o art. 54 na fundamentação, apenas um deles tratou do parágrafo 1º, em conjunto com o *caput*[49], e três decisões acolheram o parágrafo 2º, também cumulado com o *caput*[50]. Percebo, portanto, uma prevalência do *caput* do dispositivo na jurisprudência do Supremo.

a. A questão do início do cômputo do prazo quinquenal

A jurisprudência do STF apresenta divergências quanto à possibilidade e quanto à fundamentação da aplicação da decadência a casos anteriores à Lei. Ademais, não é uníssona a posição a respeito do termo inicial para contagem do prazo quinquenal.

A divergência no que se refere à retroatividade da LFPA ocorre, principalmente, porque muitos casos julgados após poucos anos da promulgação da Lei tinham por objeto a anulação de atos concretizados antes da vigência deste diploma legal. Colocou-se, assim, o problema da aplicação retroativa da Lei.

---

[48] "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.".

[49] MS 25.403/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 15.09.2010. No voto vencido, o Min. Cezar Peluso faz uso do texto do parágrafo 1º para explicitar se tratar de caso de ato contínuo o pagamento de pensão (fl. 284 dos autos).

[50] Em dois dos casos, o parágrafo 2º foi utilizado para sustentar a não ocorrência da decadência ante a criação de comissão processante ou de inquérito para revisão de anistia. Cf. RMS 25.856/DF, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, j. 09.03.2010, fl. 188 dos autos; RMS 27.022 AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, j. 10.05.2011, fl. 120 dos autos. Já no MS 28.953/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 28.03.2012, fl. 16 do acórdão, o dispositivo fundamentou a não verificação da decadência em razão de atos praticados pelo TCU no processo de controle de enquadramento funcional do servidor.

A análise do universo de pesquisa em que esse problema foi posto demonstrou que cerca de **metade das decisões versou no sentido de ser aplicável o prazo quinquenal a atos anteriores à Lei, tendo início a contagem, no entanto, a partir da sua vigência** (1º.02.1999)[51].

No Caso Sintect[52], o Sindicato dos Trabalhadores de Empresas Postais, Telegráficas e Similares do RS quis preservar o *status* de anistiado conferido a seus filiados em 1994, condição esta ameaçada por portaria interministerial de 2002 que anulou as anistias concedidas. Pleiteou que fosse declarada a decadência do direito da Administração para anular seus atos inválidos, com base no princípio da segurança jurídica. A Min. Cármen Lúcia rechaçou essa possibilidade ao reiterar expressamente os termos do acórdão recorrido do STJ: "o prazo decadencial quinquenal começou a fluir de 1º/2/1999, data da entrada em vigor do diploma legal em referência"[53].

Na outra metade do subuniverso[54], os ministros aplicaram o prazo quinquenal retroativamente, para casos pretéritos à Lei n. 9.784/99. Divergem, no entanto, em relação ao fundamento para a aplicação do instituto da decadência:

(i) **segurança jurídica e irrazoabilidade do lapso temporal para anulação do ato**. Ante a ocorrência de um período irrazoavelmente dilatado entre o ato administrativo e a sua anulação pela Administração, o Supremo entendeu existirem valores maiores a serem tutelados. Aplicaram,

---

[51] MS 26.353-9/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 06.09.2007; MS 26.363-6/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 17.12.2007; MS 27.185/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 17.02.2010; RMS 25.856/DF, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, j. 09.03.2010; RMS 26.235/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 08.06.2010; MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010; RMS 27.197 AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, j. 23.03.2011; RMS 27.022 AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, j. 10.05.2011; MS 28.953/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 28.03.2012.

[52] RMS 26.235/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 08.06.2010.

[53] fl. 959 dos autos. No RMS 25.856/DF, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, j. 09.03.2010, o Min. Eros Grau foi ainda mais incisivo, ao vedar a aplicação retroativa que implique restrição da atuação administrativa: "O prazo decadencial estabelecido no art. 54 da Lei 9.784/99 conta-se a partir da sua vigência [1.2.99], vedada a aplicação retroativa do preceito para limitar a liberdade da Administração Pública" (fl. 188 dos autos).

[54] MS 24.268-0/MG, Rel. p/ acórdão Gilmar Mendes, Plenário, j. 05.02.2004; MS 22.357-0/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 27.05.2004; RE 466.546-8/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 14.02.2006; MS 24.448-8/DF, Rel. Carlos Britto, Plenário, j. 27.09.2007; MS 25.963/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, j. 23.10.2008; MS 26.117-0/DF, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 20.05.2009; MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010; MS 25.403/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 15.09.2010; MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011.

nesses casos, o princípio da segurança jurídica, sendo irrelevante não haver qualquer dispositivo legal a respeito do prazo decadencial para a Administração anular seus atos à época do ato *sub judice*.

No Caso Fiuza[55], por exemplo, a pensionista pleiteou a manutenção da pensão cancelada pelo TCU. A Corte de Contas considerou nula a adoção da pleiteante pelo servidor público em 1984, ante (i) o vício de forma, pois levada a termo por instrumento particular, e (ii) a existência de simulação para fazer com que a adotada gozasse da pensão, vez que o negócio fora realizado uma semana antes do falecimento do servidor público, o qual padecia de câncer à época. Os ministros verificaram um lapso de 18 anos entre a concessão do benefício e sua revisão e consideraram a anulação ofensiva à segurança jurídica[56]. Noto um tratamento especial dispensado ao princípio da segurança jurídica pelo Min. Gilmar Mendes (vide item b, *infra*). O ministro consignou, no entanto, haver dúvida quanto à possibilidade de aplicação retroativa do art. 54:

> "Não estou seguro de que se possa invocar o disposto no art. 54 da Lei nº 9.784, de 1999, [...], uma vez que, talvez de forma ortodoxa, esse prazo não deva ser computado com efeitos retroativos.
>
> Mas, afigura-se-me inegável que há um 'quid' relacionado com a segurança jurídica que recomenda, no mínimo, maior cautela em casos como o dos autos." (fls. 177-178 dos autos).

(ii) **havendo registro da aposentadoria, cria-se uma expectativa de legalidade para o servidor**. No Caso Helena Jaime[57], apesar de a aposentadoria ter sido concedida em 1992 e registrada pelo TCU em 06.02.1997, a Corte de Contas veio a rever o benefício apenas em 19.07.2002. O STF aplicou retroativamente o prazo quinquenal de modo implícito, nos termos do voto do Min. Cesar Peluso:

---

[55] MS 24.268-0/MG, Rel. p/ acórdão Gilmar Mendes, Plenário, j. 05.02.2004.
[56] No mesmo sentido, esse prazo foi de 10 anos no MS 22.357-0/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 27.05.2004; de 14 anos no RE 466.546-8/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 14.02.2006.
[57] MS 25.963/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, j. 23.10.2008.

> "a par da impossibilidade de aplicação retroativa do artigo 54 da Lei nº 9684/99 (sic), relativo à decadência dos atos da Administração, no prazo de 5 (cinco) anos, [...] merece no mínimo, especial atenção o fato de já terem decorrido, desde o aperfeiçoamento da aposentadoria, [...] 5 (cinco) anos e 5 (cinco) meses." (fl. 328 dos autos).

(iii) **ainda antes da LFPA, o ordenamento já indicava o prazo quinquenal como "razoável", como também assevera a doutrina**. No texto constitucional, os institutos da prescrição e da decadência já se fazem presentes e já há indicação do prazo de cinco anos como tempo razoável para a consolidação dos atos jurídicos e criação de uma expectativa de legalidade[58]. O Min. Carlos Britto frisou na Constituição Federal os artigos 7º, inciso XXIX; 37, §5º; 53, §5º; 146, inciso III, alínea *b*; 183; 191; e 19, ADCT. Do mesmo modo, o Min. Gilmar Mendes reforçou o argumento invocando normas infraconstitucionais existentes antes da LFPA, que também apontariam para a razoabilidade do prazo quinquenal[59]. São elas: Decreto n. 20.910/32 (regula prescrição quinquenal), Decreto n. 4.597/42 (direito de ação contra a Fazenda Pública), Lei n. 4.717/65 (Lei da ação popular), Lei n. 8.429/92 (Lei de improbidade administrativa), Lei n. 5.172/66 (Código Tributário Nacional, arts. 168, 173 e 174) e Lei n. 9.873/99 (ação punitiva decorrente do poder de polícia, norma posterior à LFPA). Por vezes, invocou a doutrina de Almiro do Couto e Silva, nesse mesmo sentido[60]. Ante todas essas evidências de que o legislador já adotava o prazo de cinco anos como "razoável" para a anulação de ato jurídico, o STF aplicou a contagem do prazo quinquenal retroativamente.

---

[58] Cf. Voto Min. Carlos Britto, fl. 122 s. dos autos, MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010. No mesmo sentido, MS 24.448-8/DF, Rel. Carlos Britto, Plenário, j. 27.09.2007; MS 26.117-0/DF, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 20.05.2009; MS 25.403/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 15.09.2010.

[59] Cf. Voto Min. Gilmar Mendes, fl. 151 s. dos autos, MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010. No mesmo sentido, MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011.

[60] COUTO E SILVA, Almiro do. "O princípio da segurança jurídica (proteção da confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular SUS próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei de processo administrativo (lei nº 9784/99)". *Revista Eletrônica de Direito do Estado.* Salvador. IBDB, n. 2, 2005, pp. 42-43. Cf. MS 24.448-8/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 27.09.2007; MS 26.117-0/DF, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 20.05.2009; MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010; MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011.

Em sentido contrário a esse último entendimento, aponto um acórdão isolado. De acordo com o consignado pelo Min. Marco Aurélio no Caso Delgado[61], "[s]omente com a Lei nº 9.784/97 (sic) veio à balha a fixação de prazo decadencial para a revisão de atos administrativos".

Existem julgados, no entanto, que não tiveram a aplicação retroativa da LFPA explicitada na fundamentação, embora se tenha feito uso do instituto na resolução dos casos. No Caso Gomes[62], citado ao final da seção 3.1, *supra*, a servidora pública do Estado de São Paulo, Sra. Neusa Gomes Delgado, teve sua aposentadoria concedida em 1984, por força de lei complementar estadual. Oito anos após a concessão do benefício, o IPESP cancelou parte da aposentadoria da servidora, em razão de o STF ter declarado inconstitucional, em 1987 e em sede de controle difuso, a lei complementar sob a qual se justificou o benefício. O Min. Gilmar Mendes aplicou o prazo quinquenal para declarar a decadência do direito do IPESP de invalidar o ato fundado em lei inconstitucional. Sem que justificasse as razões da aplicação retroativa, a Segunda Turma acolheu a pretensão da pleiteante, dentre outros motivos, pela ocorrência da decadência.

Ao que parece, o Supremo estabeleceu uma regra (i.e. aplicação da decadência administrativa a atos pretéritos à Lei n. 9.784/99, com contagem do prazo a partir de sua vigência) e exceções à ela (i.e. situações em que a contagem se iniciou ainda antes de 1999). No entanto, adotou como fator de distinção entre ambos a aplicação de critérios aleatórios, cuja aferição objetiva é dificultosa, como a ofensa à segurança jurídica e a irrazoabilidade do prazo de anulação do ato.

b. Princípios constitucionais no art. 54

Vez que a decadência administrativa determina a inviabilidade de anulação dos atos jurídicos pela Administração após o decurso do tempo, pode-se dizer que a sua aplicação envolve confronto de alguns princípios constitucionais, como observou o STF. Esse item enfrenta o primeiro ponto

[61] MS 26.363-6/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 17.12.2007, fl. 638 dos autos.
[62] RE 217.141-5 AgR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 13.06.2006. Nesse sentido, RE 466.546-8/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 14.02.2006

relevante posto na subseção 3.1.1, item a, *supra*, qual seja, o embate entre os princípios constitucionais envolvidos na aplicação da decadência aos atos do TCU na realização do controle externo sobre as aposentadorias.

O conflito mais aparente coloca em atrito (ou exige ponderação entre) o princípio da legalidade e o princípio da segurança jurídica[63-64], vez que o primeiro prescreve a prevalência da lei e da adequação dos atos jurídicos às normas, enquanto o segundo preserva a estabilidade das relações jurídicas e a confiança do administrado pela mitigação do efeito surpresa na mudança das normas ou de sua interpretação. A anulação de um ato, portanto, poderia ser justificada pela legalidade, à medida que ele se encontrasse em situação de invalidade, mas poderia ser renegada pela larga passagem do tempo, como prescreve a segurança jurídica.

Os ministros arguem, em favor do princípio da legalidade, as Súmulas 346 e 473 do STF[65], que reforçam o poder-dever da Administração de anular atos inválidos, como reconhece o Min. Eros Grau no Caso Cisneiros[66].

Nada obstante, **em matéria de decadência administrativa e de aplicação do art. 54**, descrevo que **prevaleceu no STF o entendimento de que a segurança jurídica é um valor maior a ser tutelado, quando comparado à legalidade**. Ilustra essa afirmação o entendimento do Min. Gilmar Mendes, com base em estudo já mencionado de Almiro do Couto e

---

[63] Há quem questione se o princípio da segurança jurídica estaria contido no texto constitucional. Para efeitos deste estudo, parto da hipótese positiva, pois os ministros assim tem decidido, como se verá mais adiante.

[64] "Não obstante, tenho voltado a refletir sobre esse entendimento adotado pelo Tribunal, à luz da ponderação entre o princípio da segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, e o princípio da legalidade dos atos da Administração Pública, levando em conta as garantias fundamentais da ampla defesa e do contraditório e sua incidência no âmbito dos processos administrativos". Voto do Min. Gilmar Mendes, MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011, fl. 29 dos autos. Ver também MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010, fls. 215s. dos autos.

[65] Assim redigidas, respectivamente: "Súmula 346. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos." e "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.".

[66] "A Administração Pública tem o direito de anular seus próprios atos, quando ilegais, ou revogá-los por motivos de conveniência e oportunidade (Súmulas 346 e 473, STF)". RMS 25.856/DF, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, j. 09.03.2010, fl. 188 dos autos.

Silva, segundo o qual o princípio da segurança jurídica fica sobreposto ao da legalidade, na aplicação do prazo decadencial de cinco anos[67].

Considero interessante para esse debate apresentar outro argumento doutrinário trazido pelo Min. Gilmar Mendes. Para Almiro do Couto e Silva, o princípio da segurança jurídica pré-existe à LFPA e ele faz com que o art. 54 seja constitucional, quando posto em conflito com o princípio da legalidade. *In verbis*:

> "a vigência do princípio constitucional da segurança jurídica é bem anterior à Lei nº 9.784/99 e é ele que torna compatível com a Constituição o art. 54 daquele mesmo diploma, quando confrontado com o princípio da legalidade. Na verdade, se inexistisse, como princípio constitucional, o princípio da segurança jurídica, não haveria como justificar, em face do princípio da legalidade, a constitucionalidade do art. 54 da Lei nº 9.784/99, valendo o mesmo raciocínio para as demais regras de decadência ou de prescrição existentes no nosso ordenamento jurídico."[68].

Ao interpretar o artigo 54, os ministros realizaram, ainda, muitos desdobramentos que partem do princípio da segurança jurídica ou se relacionam com ele:

(i) **o art. 54 concretiza a segurança jurídica, enquanto princípio do Estado de Direito**. Nesse contexto, o Estado de Direito estaria fundado sobre a segurança jurídica, sendo uma de suas manifestações a decadência administrativa. No Caso Santos Pinto[69], por exemplo, a Administração anulou concurso público para transposição de cargo realizado há mais de 14 anos, ante a declaração de

---

[67] MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011, fl. 37 dos autos. No mesmo sentido: MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010.

[68] Cf. MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011, fls. 38s. dos autos; MS 25.116/DJ, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010, voto Min. Cezar Peluso, fls. 215s. dos autos;

[69] RE 466.546-8/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 14.02.2006, fls. 936-937 dos autos. No mesmo sentido: RE 217.141-5 AgR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 13.06.2006; MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010, voto Min. Gilmar Mendes, fl. 146 dos autos; MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011, voto Gilmar Mendes, fl. 29 dos autos.

inconstitucionalidade da norma em que se baseou o concurso. Esse ato foi impugnado por um dos candidatos aprovados. A Segunda Turma entendeu que a mera declaração de nulidade de uma norma não fulmina da mesma nulidade os atos nela alicerçados. A Corte decidiu que a pretensão do servidor estaria acobertada pelo princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito. Noto, entretanto, que os ministros operam uma conexão direta entre Estado de Direito e segurança jurídica, sem que seja explicitado o liame entre ambos os valores.

(ii) **o art. 54 é manifestação dos princípios da confiança e da segurança jurídica**. Há uma relação que varia o grau de entrosamento entre confiança e segurança jurídica de acordo com o entendimento de cada ministro. Para o Min. Gilmar Mendes e a Min. Rosa Weber, o princípio da confiança representaria a face subjetiva do princípio da segurança jurídica[70]. O Min. Carlos Britto entende que a proteção da confiança seria uma vertente do princípio da segurança jurídica[71]. Já o Min. Cezar Peluso, assim como a Min. Cármen Lúcia, não explicitam nenhuma relação de continência ou gênero-espécie entre a confiança e a segurança jurídica[72]. Tenho dúvidas quanto à pertinência prática dessas classificações, mas julguei relevante explicitar essas divergências de entendimento.

(iii) **o art. 54 protege a segurança jurídica (enquanto projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito) e a lealdade (conteúdo do princípio da moralidade administrativa)**. Nessa visão mais ampla, a decadência administrativa abarcaria princípios e valores basilares da Administração Pública e do Estado de Direito. Trata-se da interpretação do Min. Carlos

---

[70] MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011, fl. 36 dos autos; MS 25.568/DF, Rel. p/ acórdão Rosa Weber, 1ª Turma, j. 06.03.2012, fl. 24 do acórdão.

[71] MS 28.333/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, j. 25.10.2011, fl. 14 do acórdão.

[72] MS 26.405-5/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, j. 17.12.2007; MS 26.782-8/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, j. 17.12.2007; MS 26.628-7/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, j. 17.12.2007; MS 25.963/DF, rel. Cezar Peluso, Plenário, j. 23.10.2008; MS 28.953/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 28.03.2012, fl. 18 do acórdão; MS 30.558/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 27.03.2012, fl. 8 do acórdão.

Britto, extraída da ementa do Caso Penha Rodrigues[73], e da relação feita pelo Min. Eros Grau entre o art. 54, LFPA, e os arts. 1º, inciso III, 5º e 37, CF, no Caso Silva da Silva[74].

É nesse contexto de pluralidade de princípios constitucionais que se põe, dentre outros termos, o debate a respeito da competência do TCU para realizar o registro de aposentadorias, reformas e pensões (art. 71, inciso III, CF). Se, de um lado, deve a Corte de Contas observar e fazer valer a legalidade dos atos de admissão, vencimentos e concessão de benefícios ao servidor público, de outro, não pode o decurso alargado do tempo para sua decisão afetar a segurança jurídica e a confiança do aposentado ou pensionista. Tratarei mais desses conflitos na subseção 3.2.4, *infra*.

c. Casos especiais de não aplicação da decadência

Destaco dois tipos de julgados que afastaram a aplicabilidade do instituto da decadência administrativa e, consequentemente, do art. 54, LFPA, para determinados casos especiais.

A primeira hipótese se refere à **não incidência da decadência sobre atos normativos**. Na ADI 3.434-1 MC/PI[75], o Procurador-Geral da República propôs ação direta contra a Lei Complementar n. 38/2004 do Estado do Piauí, que dispõe sobre plano de cargos, carreira e vencimentos dos servidores civis da Administração estadual. O art. 48 agrega ao quadro de servidores os prestadores de serviço com mais de cinco anos (dez anos, após reedição de lei) de serviços comprovados e ininterruptos ao Estado. Na ótica do PGR, o dispositivo violaria o art. 37, inciso II, CF, por permitir o ingresso de servidores sem prévia aprovação em concurso público, dever de base constitucional. No julgamento, o Min. Joaquim Barbosa asseverou ser

[73] MS 28.720/DF, Rel. Min. Carlos Britto, 2ª Turma, j. 20.03.2012. Cf., também, MS 26.353-9/DF, Rel. Marco Aurélio, Plenário, j. 06.09.2007, fl. 329 dos autos.
[74] MS 26.117-0/DF, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 20.05.2009, fl. 605 dos autos.
[75] Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. 23.08.2006.

inaplicável o art. 54 sobre ato legislativo, vez que não se trata de ato administrativo, tampouco de fato jurídico consumado[76].

Outro caso especial de não aplicação da decadência se refere às **hipóteses de manifesta inconstitucionalidade**. No Caso Coutinho[77], o funcionário notarial Sr. Euclides Coutinho impugnou decisão do CNJ de 2008, que julgou inconstitucional o ingresso do impetrante na titularidade de cartório sem concurso público, em 1994. A Min. Ellen Gracie, no voto condutor do acórdão, sustentou que, havendo situação de flagrante inconstitucionalidade, esta não deve ser convalidada pela simples aplicação do art. 54 da Lei:

> "situações flagrantemente inconstitucionais como o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal." (fl. 22 dos autos).

Com a relatora concordou o Min. Carlos Britto, admitindo existir certa dúvida quanto à incidência e ao alcance da decadência administrativa:

> "Claro que teríamos de levar em conta e, monocraticamente, tenho levado em conta, ponderando as diversas situações, a regra da decadência que está no art. 54 da Lei 9.784/99.

---

[76] "Obviamente não há que se falar em decadência para que a Administração reveja seus atos, pois o que está em causa não é a legalidade da contratação de prestadores de serviço, mas o enquadramento determinado nos termos da norma atacada. Impossível, em casos como o presente, falar em fato consumado inconstitucional" (fl. 423 dos autos). No mesmo sentido é o voto do Min. Marco Aurélio na ADI 2.980-1/DF, Rel. p/ acórdão Min. Cezar Peluso, Plenário, j. 05.02.2009: "Quanto à preclusão e segurança jurídica, a passagem de mais de cinco anos do enquadramento dos interessados, afasta-se a possibilidade de incidência da norma do artigo 54 da Lei nº 9.784/99. Há de se distinguir o direito de a Administração anular os atos administrativos do ajuizamento, pelo legitimado, de ação direta de inconstitucionalidade, visando a fulminar a lei que ensejou a prática pela Administração. Inexiste preceito a implicar a preclusão, no processo objetivo de constitucionalidade, em face da passagem do tempo." (fl. 192 dos autos). As outras ações de controle concentrado que compõem o universo de pesquisa (ADI 2.251-2 MC/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 17.08.2000, e ADI 124-8/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 01.08.2008) nada versam a esse respeito.

[77] MS 28.279/DF, Rel. Min. Elle Gracie, Plenário, j. 16.12.2010.

> Mas, a essa altura, refletindo um pouco mais sobre essa regra, já tenho uma certa dúvida quanto ao seu real alcance. Porque me parece que a decadência ali versada implica uma restrição, uma contenção no poder que tem a própria Administração de revogar os seus atos. Esse poder que a Administração Pública tem de revogar os seus atos é que, parece, fica submisso à regra de decadência. Mas uma coisa é o poder de Administração Pública revogar os seus próprios atos; [...]. E mais grave ainda: outra situação é o Judiciário decair, apesar do seu poder de controlar a legalidade, a constitucionalidade de todos os atos do Poder Público. Parece-me que esse art. 54 está a exigir de nossa parte uma reinterpretação." (fls. 30-31 dos autos).

O acórdão denegou a segurança e ratificou a decisão do CNJ, pela qual tornou vacante a vaga do funcionário notarial impetrante. Não houve, entretanto, unanimidade[78].

Devo reconhecer que esta última hipótese excepcional de inaplicabilidade da decadência administrativa, ao que parece, pode significar um precedente facilmente manipulável pela Corte para casos futuros. Não é incomum que o ato seja, ao mesmo tempo, ilegal e inconstitucional, ou simplesmente inconstitucional. Não nego vigência ao princípio da supremacia da Constituição, mas há que se reconhecer que rechaçar a incidência da decadência a casos também inconstitucionais seria ignorar toda a construção jurisprudencial a respeito da segurança jurídica e os ditames constitucionais que acolhem-na. Como ignorar o fato de que o funcionário notarial, impetrante do Caso Coutinho, estava há 14 anos na titularidade de seu cargo?

Há, ainda, um terceiro caso que coloca em discussão o tema da não incidência da decadência sobre a atividade de controle externo exercida

[78] Foram vencidos os Ministros Celso de Mello, Cezar Peluso e Marco Aurélio. Este último, na corrente contrária à relatora, propugnou pela convalidação do ato pela aplicação da LFPA, fundamentado no princípio da segurança jurídica: "Não pode ser brandido o concurso público para atropelar-se o bem maior, o princípio maior, explícito e implícito na Carta da República, que é o da segurança" (fl. 36 dos autos).

pelo TCU sobre as aposentadorias, mas esse tema será abordado na subseção 3.2.4, *infra*.

d. Má-fé deve ser comprovada em processo administrativo

O último tópico que julguei relevante tratar, no que concerne ao art. 54, é a existência de decisões que reforçam a necessidade de comprovação da má-fé para que se afaste a incidência do dispositivo. Em que pese o texto da cabeça do art. 54 exigir expressamente comprovação da má-fé, o STF fez considerações relevantes a esse respeito.

No Caso Cesar da Silva[79], discutiu-se a validade de portaria que instaurou comissão processante para apurar a legalidade da condição de anistiado de servidor público. No acórdão, o Min. Dias Toffoli reiterou os termos da decisão recorrida do STJ, sustentando que

> "[t]ambém não há que se falar, neste caso, em ofensa ao art. 54 da Lei 9.784/1999. A decadência pode ser afastada caso configurada a **má-fé do interessado**, o que **deve ser analisado em procedimento próprio, com o respeito às garantias da ampla defesa e do devido processo legal**." (fls. 9-10 do acórdão) (grifei).

O Tribunal acrescentou elementos a esse entendimento na decisão do Caso Mazureik[80], no qual o servidor público buscou defender a validade de sua aposentadoria, em face acórdão do TCU. O Min. Gilmar Mendes, no caso, reiterou que, **para que seja configurada a má-fé, necessário que o destinatário do ato tenha contribuído diretamente para a concreção da ilegalidade**. A **má-fé independe do seu conhecimento a respeito da invalidade, cabendo à Administração o ônus de observância da legalidade quanto aos seus atos**. *In verbis*:

> "Ademais, a má-fé a que alude o art. 54 da Lei n. 9.784/99 deve ser comprovada, como expresso no próprio preceito, e

[79] RMS 31.027 ED/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, j. 26.06.2012.
[80] MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011.

apenas ocorre nos casos em que o destinatário do ato tenha contribuído diretamente para a prática do ato administrativo ilegal, por meio de manobras fraudulentas, como a apresentação de documentos pessoais falsos ou omissão de dados relevantes ao órgão público. [...]

O conhecimento ou não, pelo destinatário, da ilegalidade do ato administrativo não é relevante para a comprovação de sua má-fé. Tendo o destinatário praticado normalmente todos os atos a que está incumbido de acordo com a lei, desonera-se de responsabilidade por qualquer erro cometido pela Administração Pública, esta, sim, titular do dever de editar atos administrativos em conformidade com a lei e com a Constituição." (fls. 50-51 dos autos).

3.2.3. Garantias processuais e princípios (arts. 2º e 3º)

Os artigos 2º e 3º da Lei n. 9.784/99[81], juntos, foram citados em 25 acórdãos[82], número considerável tendo em vista a amostra de pesquisa.

[81] "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.
Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito; II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades; IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei; XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.
Art. 3º. O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados: I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações; II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e

Ambos versam sobre princípios que regem o funcionamento da Administração e direitos dos administrados.

Em razão da recorrência dos preceitos no trabalho argumentativo dos ministros, proponho estudar mais detidamente a visão conferida pelo Supremo às garantias processuais em uma abordagem bipartida. Em primeiro lugar, (a) traço os princípios constitucionais que a jurisprudência extrai da LFPA. Em seguida, (b) apresento como os ministros dão concretude às garantias processuais previstas nos artigos 2º e 3º da Lei.

a. Explicitação de princípios constitucionais

O Supremo fez uso da LFPA, especialmente de seu art. 2º, para embasar fundamentações principiológicas. Pela análise do universo de pesquisa, observei que, por vezes, os ministros adotaram a LFPA para reforçar seu argumento com princípios previstos na Lei, conferindo-lhes *status* constitucional, embora não estejam previstos expressamente no texto da Constituição. São eles:

(i) **segurança jurídica**. O STF acolheu como fundamento o princípio da segurança jurídica com base no caput do art. 2º, em regra, para legitimar a aplicação do instituto da decadência administrativa, como explicitei na subseção 3.2.2, item b, *supra*[83].

(ii) **boa-fé, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e segurança jurídica**. O Min. Carlos Britto entendeu que se impõe à Administração a observância do subprincípio da boa-fé no exercício da função administrativa, em acréscimo aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e segurança jurídica. No Caso Soares[84], o

---

conhecer as decisões proferidas; III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente; IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.".

[82] O AI 481.015-7/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 1º.02.2005, adota em suas razões ambos os dispositivos, de modo que foi contabilizado apenas uma vez nesse universo de 25 julgados.

[83] Cf. RE 466.546-8/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 14.02.2006; RE 217.141-5 AgR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 13.06.2006.

[84] MS 24.448-8/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 27.09.2007. No mesmo sentido: MS 26.117-0, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 20.05.2009; MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos

Plenário decidiu pela razoabilidade do prazo quinquenal do art. 54 para a decadência administrativa, no caso de revisão das aposentadorias dos servidores pelo TCU. Para tanto, seguiu o entendimento do Min. Carlos Britto, a respeito dos deveres de conduta da Administração, previstos no art. 2º:

> "Ademais, essa mesma lei [9.784/99], reguladora do processo administrativo federal, teve o mérito de também explicitar o subprincípio da boa-fé como obrigatória pauta de conduta administrativa, a teor do inciso IV do parágrafo único do art. 2º, cujo caput também determina a obediência da Administração Pública, dentre outros, aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e segurança jurídica." (fl. 162 dos autos).

(iii) **princípio do Estado de Direito**. Do mesmo modo, o STF invocou, entre princípios correlacionados ao art. 2º para justificar a aplicação da decadência administrativa, o princípio do Estado de Direito. O Min. Gilmar Mendes, além das citações doutrinárias e remissões ao direito alemão, adotou em seus votos o art. 2º da LFPA, aduzindo que no dispositivo estaria "parcialmente" inserido o princípio constitucional do Estado de Direito, como se extrai deste trecho reiteradamente reproduzido:

> "Considera-se, hodiernamente, que o tema tem, entre nós, assento constitucional (princípio do Estado de Direito) e está disciplinado, parcialmente, no plano federal, na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (v.g. art. 2º).
>
> Como se vê, em verdade, a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material."[85].

Britto, Plenário, j. 08.09.2010; MS 25.403/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 15.09.2010.

[85] MS 24.268-0/MG, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 05.02.2004, fl. 183. No mesmo sentido: MS 22.357-0/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 27.05.2004; RE 434.222-7 AgR/AM, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, j. 14.06.2005; RE 341.732-1

b. Concretização da ampla defesa e contraditório

Outro elemento de relevância na aplicação dos artigos 2º e 3º da Lei n. 9.784/99 é o uso que o STF faz dessas normas para indicar com maior concretude o que significam as garantias de ampla defesa e contraditório, no caso concreto.

No início da vigência da Lei, em algumas poucas decisões o Tribunal se demonstrou titubeante quanto à aplicação das garantias processuais quando a Administração, no exercício do poder de autotutela, anula os próprios atos eivados de ilegalidade.

No Caso Engenharia[86], o Plenário discutiu o controle externo exercido pelo TCU sobre licitações e contratos administrativos. A Corte de Contas anulou certame realizado pela Superintendência da Zona Franca de Manaus, sem que o licitante vencedor fosse intimado para defender a validade do processo licitatório e do contrato. O voto do Min. Sepúlveda Pertence, condutor da maioria, colocou em dúvida a aplicabilidade das garantias processuais em casos análogos:

> "não há consenso acerca da incidência do princípio do contraditório e da ampla defesa, quando se cuide do exercício de autotutela administrativa, mediante a anulação pela própria administração de atos viciados de ilegalidade" (fls. 557 dos autos).

A Corte tem se mostrado resistente, também, em apreciar possíveis violações às garantias processuais em sede de RE. Dos 40 acórdãos em RE e instrumentos processuais relacionados, em 62,5% dos casos o Tribunal se privou de apreciar o mérito do ato administrativo impugnado. Nesse grupo de casos, 88% dessas decisões extinguiram o processo sem julgamento de mérito (i) por considerar inviável a apreciação de normas infraconstitucionais em RE, (ii) pela aplicação das Súmulas 279[87] e 636[88] do

---

AgR/AM, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, j. 14.06.2005; MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010.

[86] MS 23.550-1/DF, Rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 04.04.2001.

[87] "Súmula 279. Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário.".

STF, ou, ainda, (iii) pela constatação de que eventual lesão aos princípios da legalidade, da ampla defesa, do contraditório e do devido processo, se exigissem análise de normas infraconstitucionais, configurariam ofensa meramente reflexa ou indireta à Constituição. É o que se extrai deste trecho do voto do Min. Luiz Fux:

> "Ademais, o processo administrativo é regulamentado pela Lei 9.784/99. O Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que as alegadas violações dos princípios da legalidade, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, dos limites da coisa julgada e da prestação jurisdicional, se dependente de reexame prévio de normas infraconstitucionais, seriam indireta ou reflexa, o que, por si só, não desafia o apelo extremo."[89].

Por outro lado, houve decisões em que o Supremo reiterou a necessidade de obediência às garantias processuais da ampla defesa e do contraditório em matéria de punições na esfera administrativa[90].

---

[88] "Súmula 636. Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida.".

[89] AI 802.357 AgR/BA, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, j. 23.03.2011, fls. 318-319 dos autos. No mesmo sentido: RE 358.565-7 AgR/MT, Rel. Min. Eros Grau, 1ª Turma, j. 29.03.2005; AI 451.761-7 AgR/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, j. 17.10.2006; AI 451.043-1 AgR/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, j. 12.12.2006; AI 536.742-0 AgR/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, j. 06.02.2007; AI 659.791-8 AgR/PI, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, j. 06.11.2007; AI 630.125-1 AgR/RJ, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, j. 20.11.2007; RE 490.850-6 AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, j. 05.05.2009; RE 602.734 AgR/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 06.04.2010; AI 765.151 AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, j. 27.04.2010; RE 583.329 AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, j. 18.05.2010; RE 520.805 ED/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, j. 18.05.2010; RE 605.289 AgR/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, j. 02.12.2010; AI 811.374 ED/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, j. 08.02.2011; RE 556.187 AgR ED/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, j. 01.03.2011; AI 730.267 AgR/SC, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, j. 23.03.2011; AI 719.709 AgR/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, j. 12.04.2011; AI 808.719 AgR/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, j. 15.05.2011; AI 763.708 AgR/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, j. 31.05.2011; RE 642.805 AgR/DF, Rel. Min. Carlos Britto, 2ª Turma, j. 16.08.2011; RE 656.256 AgR/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 07.02.2012; AI 660.844 AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, j. 27.03.2012.

[90] "Sob a Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal vem afirmando que tanto em tema de punições disciplinares como de restrição de direito em geral há de assegurar-se a ampla defesa e o contraditório.". RE 434.059-3/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 07.05.2008, voto do Min. Gilmar Mendes, fl. 743 dos autos. No mesmo sentido: MS 23.441-5/DF, Rel. p/ acórdão Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. 27.11.2008.

Passo à análise direta em que o Supremo se manifestou sobre a aplicação da ampla defesa e do contraditório:

(i) **o administrado tem direito a ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador (art. 2º, parágrafo único, incisos VIII e X)**. O Min. Gilmar Mendes, interpretando o art. 5º, inciso LV, CF, colacionou doutrina alemã para sustentar que essa garantia constitucional se desdobra em direito de informação, direito de manifestação e direito de ver seus argumentos considerados. A respeito desta última vertente, considerou que se trata de uma garantia que advém do dever de fundamentação das decisões administrativas. Para tanto, o Ministro se apoiou sobre as formalidades processuais e dever de comunicação, contidos nos incisos VIII e X do parágrafo único do art. 2º:

> "Sobre o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão julgador (*Recht auf Berucksichtigung*), que corresponde, obviamente, ao dever do juiz ou da Administração de a eles conferir atenção (*Beachtenspflicht*), pode-se afirmar que envolve não só o dever de tomar conhecimento (*Kenntnisnahmepflicht*), como também o de considerar, séria e detidamente, as razões apresentadas (*Erwagungspflicht*).
>
> É da obrigação de considerar as razões apresentadas que deriva o dever de fundamentar as decisões.
>
> Dessa perspectiva, não se afastou a Lei nº 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório. O parágrafo único desse dispositivo estabelece que nos processos administrativos serão observados, dentre outros, os critérios de 'observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados' (inciso

'VIII) e de 'garantia dos direitos à comunicação' (inciso X)."[91].

(ii) **cabe juntada de documentos até o proferimento da decisão administrativa (art. 3º, inciso III)**. No Caso Caputo[92], o administrado se insurgiu contra decisão do TCU que negou a juntada de documentos pelo inquirido antes da decisão administrativa em processo de tomada de contas especial. A Corte de Contas se baseou em dispositivo de seu regimento interno que prescreve o cabimento de juntada de documentos até o término da instrução do processo administrativo. O Min. Eros Grau considerou ser garantia do administrado a realização de juntada de documento até a decisão, com base no art. 3º, inciso III, LFPA:

> "A Corte de Contas respalda sua decisão no art. 160, §1º, de seu Regimento Interno, que admite a juntada de documentos novos até o término da instrução do processo administrativo.
>
> Este preceito, no entanto, viola o disposto no art. 3º, III, da Lei n. 9.784/99, que confere ao administrado o direito de apresentar documentos antes da decisão, devendo serem eles considerados pelo órgão competente. O preceito contraria, ainda, a própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, cujo art. 31 estabelece: [...]
>
> Embora caiba ao Tribunal de Contas da União a elaboração de seu regimento interno (art. 1º, X, da Lei n. 8.443/92), os procedimentos nele estabelecidos não podem afastar a aplicação dos preceitos legais referentes ao processo administrativo, notadamente a garantia processual prevista no art. 3º, III, da Lei n. 9.784/99." (fl. 169 dos autos).

---

[91] MS 24.268-0/MG, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 05.02.2004, fl. 170 dos autos. No mesmo sentido: MS 24.547-6/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, j. 14.08.2003; AI 481.015-7/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 1º.02.2005; RE 426.147-2 AgR/TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 28.03.2006; MS 25.787-3/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 08.11.2006; RE 425.406 AgR/RN, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 18.09.2007; RE 434.059-3/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 07.05.2008; MS 23.441-5/DF, Rel. p/ acórdão Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. 27.11.2008.

[92] MS 24.519-1/DF, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 28.09.2005.

(iii) **a publicidade que rege os atos administrativos garante ao inquirido a extração de cópias dos autos do processo administrativo. É faculdade do administrado, atuando no seu interesse, a juntada de cópias de processo administrativo correlato (art. 3º, inciso II)**. Em processo disciplinar, não é dever da Administração juntar as cópias dos autos de um processo aos de outro correlato. Nessa perspectiva, o Tribunal decidiu ser faculdade e garantia do inquirido a juntada de cópias dos documentos de outros autos, vez que o atributo da publicidade, contido no art. 37, CF, e 3º, inciso II, LFPA, lhe garante acesso e extração de cópias dos processos administrativos.

No Caso Adame[93], o servidor público, policial rodoviário, era inquirido em processo disciplinar para apurar falta funcional. Alegou que não foram juntadas aos autos cópias do procedimento instaurado pela Comissão Administrativa de Defesa da Autuação, que resultou no cancelamento das multas a ele impostas. O processo disciplinar culminou em portaria do Ministro da Justiça que determinou sua demissão do cargo. O teor da decisão seguiu o entendimento do Min. Fux:

> "Não inquina com nulidade o Processo Administrativo, ainda, o fato de não terem sido acostados ao mesmo os autos dos procedimentos instaurados perante a Comissão Administrativa de Defesa da Autuação e que resultaram no cancelamento das multas. Como os atos administrativos são, via de regra, dotados do atributo da publicidade, conforme exige o caput do art. 37 da Carta Magna e o art. 3º, II, da Lei nº 9.784/99, bastaria que o próprio servidor solicitasse cópias dos documentos que lhe interessassem e as anexasse à sua defesa no Processo Disciplinar." (fl. 12 do acórdão).

(iv) **a negativa de produção de prova, quando a Administração entendê-la impertinente, e a decisão em sentido contrário à manifestação do administrado não ofendem o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório**. O Supremo afirmou que não ofende as

[93] RMS 27.967/DF, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, j. 14.02.2012.

garantias processuais a negativa, por parte da Administração, da produção de provas que entender desnecessárias. Do mesmo modo, não fere o devido processo, a ampla defesa e o contraditório situação na qual o administrado tem a oportunidade de se manifestar no processo administrativo e apresentar suas razões, mas o órgão administrativo decide em sentido que lhe é contrário.

Em processo de demarcação de terras indígenas, a FUNAI indeferiu pedidos de empresa privada para oitiva de antropólogos, depoimento pessoal do primeiro proprietário do terreno e expedição de ofícios aos órgãos de registro do Estado do Mato Grosso. A empresa ajuizou mandado de segurança no STJ, alegando violação aos direitos de defesa, ante essa negativa de produção de prova imotivada. O STF, no Caso Pedra Branca[94], reiterou os termos do acórdão do STJ, no qual restou consignado haver devida fundamentação implícita ao indeferimento da dilação probatória, vez que a sucessão da propriedade é irrelevante para a presença ou não de indígenas na área, fato esse comprovado nos autos do processo administrativo. No acórdão, também, os ministros decidiram que, havendo oportunidade de manifestação no processo administrativo e apresentação de razões, pode a Administração refutar a defesa, sem que haja ofensa ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório[95].

(v) **ao administrado deve ser dada ciência da tramitação, possibilitada a vista aos autos e a apresentação de documentos (art. 3º, incisos II e III)**. É o que decidiu o Supremo no Caso Engenharia[96] acima descrito. O Min. Sepúlveda Pertence reforçou que é legitimado para participar da relação processual todos que tem direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão administrativa (art. 9º, LFPA). A estes, afirmou, asseguram-se a ampla defesa e o contraditório, manifestados pela abertura de vista aos autos, formulação de alegações e apresentação de documentos, os quais serão considerados pelo órgão competente.

---

[94] RMS 26.212/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, j. 03.05.2011.
[95] No mesmo sentido, MS 27.699 AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, j. 21.08.2012.
[96] MS 23.550-1/DF, Rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 04.04.2001.

(vi) **a comunicação para ciência do interessado deve ser prévia e efetiva (art. 2º, parágrafo único, incisos VIII e X)**. O Plenário decidiu que no processo de desapropriação para fins de reforma agrária a comunicação do proprietário deve ser prévia à realização dos atos do processo, em especial, à vistoria da propriedade pelos técnicos da autoridade. Ao contrário, o proprietário não deverá ser notificado no mesmo dia da verificação, até mesmo para que este indique as pessoas habilitadas a receberem e prestarem informações aos especialistas. Ademais, a comunicação da instauração do processo de desapropriação deve ser efetiva, não podendo ser "mera praxe obsequiosa", vez que representa o início do devido processo legal administrativo e faz com que se garanta o contraditório[97].

(vii) **para anulação de concurso público, é necessária a intimação de todos aqueles passíveis de terem sua situação jurídica afetada (art. 3º, inciso II)**. Reforçando a aplicação subsidiária da LFPA em relação ao Regimento Interno do CNJ, o STF impôs ao Conselho a necessidade de intimação de todos os interessados que tivessem sua situação jurídica alterada com a anulação de concurso para seleção de funcionário notarial. A Corte consignou que a mera notificação ficta por edital para ciência de terceiros não supre a necessidade de conhecimento específico do processo de anulação de concurso. Vez que os aprovados no certame sequer têm conhecimento do processo no CNJ, deve o Conselho fazê-los acompanhar os atos por meio de notificação efetiva. O Tribunal adotou em sua fundamentação, além do art. 3º, inciso II, os artigos 26, parágrafos 3º e 4º, e 28, da LFPA, para chegar a esta conclusão[98].

(viii) **divergência quanto ao cabimento de interpretação retroativa que prejudique o administrado (art. 2º, parágrafo único, inciso XIII)**. O STF divergiu quanto à aplicação de nova interpretação de norma de forma retroativa, de modo a prejudicar o administrado no processo administrativo. Há casos em que os ministros, com base no poder de autotutela da Administração, admitiram essa hipótese. No Caso

[97] MS 24.547-6/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, j. 14.08.2003.
[98] MS 25.962-1/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 23.10.2008.

Bezerra[99], o Min. Eros Grau, apreciando caso de instauração de processo para revisão de anistia de servidor, foi bem claro: "Não houve, por fim, violação do art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei n. 9.784/99. O ato de anulação da anistia política foi praticado com fundamento no poder de autotutela da Administração Pública". Concordou com esse entendimento a Min. Cármen Lúcia, no Caso Vilarim[100]. Pende a favor da corrente contrária, segundo a qual é vedada a aplicação retroativa de novas interpretações em prejuízo do administrado, o voto do Min. Luiz Fux, no Caso Luci[101], em aplicação estrita do art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da LFPA.

A ampla defesa e o contraditório foram concretizados pelo Tribunal, também, por meio da aplicação de sua jurisprudência ou do uso de outros dispositivos da Lei, como nas hipóteses seguintes.

(ix) **no âmbito administrativo, não é vedada a *reformatio in pejus*, desde que cientificado o recorrente da possibilidade da reforma da decisão em seu prejuízo**. Interposto recurso administrativo pelo administrado, a Administração pode agravar a situação jurídica do recorrente, desde que este seja cientificado dessa possibilidade, não havendo ofensa aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e da segurança jurídica. É o que afirmou o STF no Caso Citibank[102]. No voto condutor, o Min. Fux sustentou que a Administração tem a prerrogativa de revisar os seus atos, podendo anulá-los, revogá-los ou modificá-los por motivos de legalidade, conveniência e oportunidade. Nas decisões em recurso administrativo, portanto, não se aplica o princípio da *non reformatio in pejus* (não revisão em prejuízo do sancionado), devendo, no entanto, a autoridade comunicar o recorrente da possibilidade do gravame. Para chegar a essa conclusão, o ministro acolhe o art. 64, parágrafo único, da LFPA.

(x) **o comparecimento espontâneo do interessado ao processo faz sanar qualquer vício na intimação**. Com fundamento no art. 26, parágrafo 5º, LFPA, o Tribunal decidiu que "[o] simples fato do imediato

[99] RMS 25.988/DF, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, j. 09.03.2010, fl. 196 dos autos.
[100] RMS 26.119/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 29.06.2010, fls. 59-60 dos autos.
[101] MS 28.105/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 27.09.2011, fl. 11 do acórdão.
[102] ARE 641.054 AgR/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, j. 22.05.2012.

ingresso da impetrante nos autos do processo administrativo, por meio de seus advogados devidamente constituídos, afasta qualquer hipótese de nulidade quanto ao procedimento de intimação."[103].

(xi) **não existe garantia ao duplo grau de jurisdição na esfera administrativa**. No Caso Pedra Branca[104], empresa privada impugnou supostas invalidades no processo administrativo de demarcação de terras indígenas, dentre elas, a inviabilidade de interposição de recurso administrativo contra decisão da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) que indeferiu produção de provas (a autoridade se fundamentou no Decreto 1.775/96, que não possui essa previsão). A Primeira Turma decidiu, citando precedentes, que a "Corte possui entendimento sedimentado no sentido de que não existe na Constituição Federal de 1988 a garantia ao duplo grau de jurisdição na esfera administrativa." (fl. 301 dos autos).

3.2.4. Evolução jurisprudencial no caso das aposentadorias

Como expus anteriormente, as disputas pela legalidade do ato de invalidação (parcial ou total) das aposentadorias dos servidores pelo TCU é tema de grande destaque no Supremo. Esse tipo de litígio ainda é uma temática em constante construção jurisprudencial na Corte, havendo muitas questões em aberto e não pacificadas[105].

Esta subseção temática pode parecer deslocada em meio a quatro subseções que tratam da aplicação dos dispositivos da LFPA mais recorrentes na jurisprudência do STF. Entretanto, dada a relevância deste tema, julguei oportuno tratá-lo logo na sequência da análise da aplicação

---

[103] MS 25.787-3/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 08.11.2006, fl. 212. No mesmo sentido, RMS 24.526-7/DF, Rel. Min. Eros Grau, 1ª Turma, j. 03.06.2008.

[104] RMS 26.212/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, j. 03.05.2011.

[105] Recomendo, para aprofundamento no tema, a monografia de ANDRÉA COSTA DE VASCONCELOS, intitulada "Contraditório e ampla defesa no registro de benefícios previdenciários pelo TCU: o que diz STF?", produzida em 2011 na Escola de Formação da sociedade brasileira de direito público. Disponível em <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=192>. Acesso em agosto de 2012. A presente subseção se distingue deste estudo empirico de 2011 pelo enfoque de análise. Enquanto na dissertação de VASCONCELOS há uma preocupação com a universalidade de argumentos que pesam na aplicação ou não da ampla defesa e do contraditório nos processos do TCU sobre controle de benefícios previdenciários, restrinjo o recorte, precipuamente, à utilização da LFPA como fundamento para solução das questões postas à Corte.

dos arts. 54, 2º e 3º da Lei n. 9.784/99, vez que a discussão sobre esses dispositivos é muito pertinente aos conflitos entre TCU e servidores públicos, no que diz respeito às aposentadorias. Assim, faço nessa subseção uma apreciação da evolução jurisprudencial para esse tipo de litígio e retomo nas subseções seguintes a análise dos arts. 69 e 61 da LFPA.

Inicialmente, (a) esclareço os desdobramentos da edição da Súmula Vinculante 03 e sua aplicação no Tribunal. Em seguida, (b) traço um retrospecto evolutivo da jurisprudência no que concerne à incidência dos institutos da decadência e das garantias processuais da ampla defesa e do contraditório na atuação do TCU no exercício da competência constitucional prevista no art. 71, inciso III, CF. Trato também do fato de que essa disputa entre os servidores e a Corte de Contas já foi objeto de repercussão geral (c). Por fim, (d) encerro a subseção com uma análise a respeito das considerações realizadas pelos ministros sobre a interação institucional entre o STF, suas decisões e o TCU.

a. Súmula Vinculante 03

Ante o contencioso representativo envolvendo o TCU no exercício do controle externo de regularidade das contas públicas, o STF lançou mão do instituto da súmula de efeito vinculante e produziu o verbete número 03, publicado em 06 de junho de 2007, com a seguinte redação:

> "Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão."[106].

Com o enunciado, o STF buscou estabelecer como regra o respeito às garantias processuais nos processos no âmbito do Tribunal de Contas. Trata-se, em verdade, de reafirmar o dever de realizar processo

[106] Para uma análise a respeito dos quatro precedentes que deram ensejo à edição da Súmula Vinculante n. 03, cf. VASCONCELOS [2011 : 17s.].

administrativo, situação a que se sujeitam todos os órgãos estatais no exercício da função administrativa.

A exceção contida na parte final do verbete se apoia sobre precedentes em que a Corte consignou ser prescindível a observância da ampla defesa e do contraditório quando o TCU aprecia a legalidade da concessão inicial do benefício previdenciário dos servidores. Essa posição se fundamenta sobre o enorme volume de processos de registro que tramitam no TCU, assim como por tratar-se de uma relação endoadministrativa, situação na qual não haveria necessidade de participação do servidor, no entendimento dos ministros.

A ressalva, no entanto, trouxe amarras ao STF no juízo casuístico sobre a validade das decisões do TCU. A Corte passou a analisar conflitos em que o TCU cassava a aposentadoria do servidor quando este já gozava do benefício por muitos anos, revestindo-se a aposentadoria de uma aparência de legalidade.

Se, em um primeiro momento, a Súmula foi conveniente ao TCU, dispensando a participação do servidor na apreciação inicial da legalidade de sua aposentadoria, pensão ou reforma, gradualmente o Supremo passou a entender que o contraditório e a ampla defesa devem ser valores protegidos nos processos administrativos movidos pela Corte de Contas, nos termos desenvolvidos mais adiante.

O primeiro esboço de revisão do entendimento da Corte para este tema ocorreu no julgamento dos Casos Freitas[107] e Soares[108-109].

---

[107] MS 26.353-9/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 06.09.2007. No mesmo sentido, o voto do Min. Gilmar Mendes no MS 28.333/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, j. 25.10.2011.

[108] MS 24.448-8/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 27.09.2007.

[109] A esse respeito, VASCONCELOS [2011 : 15] faz a seguinte ressalva: "Ao verificar a data do julgamento do MS 2.448/DF (sic), pode parecer que seria o marco da mudança de entendimento no STF. No entanto, não é isso o que aconteceu, pois o julgamento do MS 2.448/DF (sic) deu-se em 27 de setembro de 2007, enquanto que julgamento do MS 25.116/DF teve início em 9 de fevereiro de 2006. Em outras palavras, o MS 25.116/DF foi julgado posteriormente ao MS 2.448/DF (sic); porém, aquele caso foi iniciado antes deste. Logo, embora o Ministro tenha concedido a segurança, percebi que o MS 2.448/DF (sic) foi julgado de forma pontual, não influenciando nos demais casos, [...], uma vez que os casos seguintes foram julgados de acordo com a Súmula Vinculante n.º 3".

No primeiro caso, o Supremo explicitou ser o momento de repensar o verbete (o julgado data de apenas três meses após a publicação da Súmula), pelo seguinte questionamento: a concessão de aposentadoria é ato complexo? Em que pese o litígio ser adstrito ao controle sobre ascensão funcional de servidor público, o Min. Marco Aurélio invocou outro precedente, explicitando não ser aplicável *in casu*, no qual afastou-se a incidência da decadência em caso registro aposentadorias, por se tratar de ato complexo. O voto do Min. Cezar Peluso questionou o caráter complexo do ato de aprovação da aposentadoria, segundo o qual se iniciaria com a concessão pelo órgão de origem e seria completado com o registro pelo TCU:

> "embora eu tenha votado a favor da súmula, estou repensando seriamente a própria exceção que a súmula contempla, porque, não obstante o que esta Corte tem professado há muito tempo, me parece duvidosa a afirmação de que os registros de aposentadoria correspondam à categoria dos atos administrativos ditos complexos. Os atos administrativos ditos complexos são aqueles que só se aperfeiçoam com o último ato de todos aqueles que deva integrar. Não é o caso do regime da aposentadoria." (fl. 331 dos autos).

Na ocasião do julgamento do Caso Soares, o Tribunal decidiu que, nos processos de registro de aposentadoria, após o decurso de cinco anos (sobre o termo inicial para essa contagem, cf. *infra*), deveria o interessado ser intimado para exercício de ampla defesa e contraditório. O trecho do voto condutor do Min. Carlos Britto que resume esse posicionamento, reproduzido em casos posteriores[110], está assim redigido:

> "Bem vistas as coisas, então, já se percebe que esse referencial dos 5 anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos

[110] Cf. MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010, fls. 129-130 dos autos e no voto do Min. Gilmar Mendes, com redação semelhante, fl. 142 dos autos; MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011, fl. 129 dos autos; MS 28.720/DF, Rel. Min. Carlos Britto, 2ª Turma, j. 20.03.2012, fl. 9 do acórdão.

> atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Isto na acepção de que, ainda não alcançada a consumação do interregno quinquenal, não é de se convocar os particulares para participar do processo do seu interesse. Contudo, transcorrido *in albis* esse período, ou seja, quedando silente a Corte de Contas por todo o lapso quinquenal, tenho como presente o direito líquido e certo do interessado para figurar nesse tipo de relação jurídica, exatamente para o efeito do desfrute das garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV)." (fl. 164 dos autos).

O Tribunal se demonstrou novamente preocupado com o fato de a própria Corte flexibilizar o conteúdo de um verbete por ela aprovado. Transcrevo o teor dos debates ocorridos no julgamento do Caso Almeida[111]:

> "O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro, minha preocupação é outra. Estaremos hoje estabelecendo, em relação ao verbete, mais uma exceção: passados cinco anos, há de haver contraditório. Assim fica desmoralizado o instituto do verbete vinculante!
>
> [...] O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA – Estamos legislando, na verdade." (fls. 174-175 dos autos).
>
> "Por outro lado, como ressaltou o Ministro Marco Aurélio na assentada anterior do presente julgamento, é preocupante o fato de que após termos elaborado, há pouco tempo, a Súmula Vinculante 3, já se encaminhar esta Corte para a sua flexibilização, abrandando sua parte final para nela introduzir a ressalva da ressalva 'desde que não tenham transcorridos cinco anos'. Torna-se difícil para esta Suprema Corte exigir cumprimento do que dispõem as suas súmulas

[111] MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010. A súmula e seu conteúdo são expressamente postos em cheque também nos seguintes casos: MS 25.403/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 15.09.2010; MS 25.568/DF, Rel. p/ acórdão Min. Rosa Weber, 1ª Turma, j. 06.03.2012; MS 30.558/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 27.03.2012.

> vinculantes, se ela própria as relativiza." (voto da Min. Ellen Gracie, fl. 193 dos autos).
>
> "Por fim, estou convicto de que esta evolução no meu modo de ver o tema implica revisão do texto da súmula vinculante nº 3, em cuja redação já não caberia a ressalva contida na segunda parte do seu enunciado." (voto do Min. Cezar Peluso, fl. 217 dos autos).

Os trechos citados explicitam a inquietação dos ministros em relação à introdução de uma nova regra ao controle externo sobre as aposentadorias, reformas e pensões. O instituto da súmula vinculante acabava de ser criado e o Tribunal já daria início a um processo de flexibilização dos verbetes.

Apesar dessa evolução no sentido da revisão do texto sumular, há casos em que o Tribunal deu estrita aplicação ao seu conteúdo[112]. Para esses casos, tenho duas hipóteses para o fenômeno: ou os ministros contrários à sua revisão fizeram um movimento de resistência ou não havia um lapso temporal irrazoável entre a concessão da aposentadoria e seu registro que justificasse a concretização da ampla defesa e do contraditório.

Observo que, apesar do embate jurisprudencial descrito no item b, *infra*, a Súmula Vinculante 03 continua vigente, com sua redação original. Vislumbro uma possível reforma do verbete, caso essa nova interpretação prevaleça, em especial, com o julgamento da RG referida no item c, *infra*.

b. Aplicabilidade da decadência e das garantias processuais

A respeito da aplicação da decadência e das garantias processuais aos processos de aposentadoria, tem-se o segundo ponto relevante apontado na subseção 3.1.1, item a, *supra*, que envolve o caráter constitucional da competência do TCU. Em tese, o conflito pela aplicação da decadência à atividade do controle externo coloca em confronto a aplicação

[112] MS 25.612/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 11.05.2011; MS 28.520/PR, Rel. Min. Carlos Britto, 2ª Turma, j. 20.03.2012.

da decadência administrativa, prevista na LFPA, e um dever constitucional de controle por parte do TCU[113].

Devo distinguir, inicialmente, dois tipos de situações apreciados pelo STF. A primeira categoria ("tipo 1")[114] ocorre na hipótese em que há concessão da aposentadoria pelo órgão de origem e o TCU anula total ou parcialmente o benefício ao cabo do processo de registro. A segunda situação ("tipo 2")[115] se afigura quando já há o registro pelo TCU, decisão que julgou legal a aposentadoria concedida, e a Corte de Contas vem a revisá-lo, declarando alguma ilegalidade que ensejasse a anulação do benefício.

Nesse contexto, é muito constante no Tribunal a discussão a respeito do atributo "complexo" do ato de concessão de aposentadoria. Aqui se encaixa o terceiro tópico de relevância levantado, a respeito do tempo entre o primeiro ato de concessão e seu registro. Prevaleceu o entendimento segundo o qual o benefício tem início no ato de concessão pelo ente administrativo em que o servidor estava lotado e se aperfeiçoa com o registro pelo TCU. Como já asseverado (subseção 3.2.2, item a, *supra*), o Min. Gilmar Mendes demonstra dúvida a respeito da aplicabilidade do art. 54 nesses casos[116].

Por muito tempo, predominou a posição pela qual o Supremo não admitia a aplicação do art. 54, LFPA, e da decadência à atividade de controle externo sobre as aposentadorias, reformas e pensões, nas situações de "tipo 1", não sendo tampouco aplicáveis a esses casos as garantias processuais da ampla defesa e do contraditório.

---

[113] Sobre a relevância do *status* constitucional da competência da Corte de Contas, o Min. Gilmar Mendes repisa se tratar de um poder-dever do TCU o exercício de sua competência de julgar as aposentadorias, reformas e pensões. Cf. MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010, fl. 151 dos autos.

[114] Cf., por exemplo, MS 25.963/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, j. 23.10.2008; MS 26.872/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 19.05.2010.

[115] Cf., por exemplo, MS 24.859-9/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 04.08.2004; MS 25.440-8/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 15.12.2005; MS 25.072-1/DF, Rel. p/ acórdão Min. Eros Grau, Plenário, j. 07.02.2007; MS 25.552-8/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 07.04.2008; MS 26.919-7/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 14.04.2008; MS 26.391/PR, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 13.04.2011.

[116] MS 24.268-0/MG, Rel. p/ acórdão Gilmar Mendes, Plenário, j. 05.02.2004.

Assim, o TCU não estaria adstrito ao prazo quinquenal para julgar a legalidade desses benefícios previdenciários dos servidores enquanto não realizado o registro. No entanto, **a Corte de Contas teria o prazo de cinco anos para rever as aposentadorias já por ele registradas, ou seja, nas situações de "tipo 2"**[117]. Esse cenário está sintetizado no voto do Min. Gilmar Mendes, no Caso Mazureik[118]:

> "No entanto, é preciso distinguir as hipóteses em que (1) o TCU anula as aposentadorias ou pensões por ele próprio já julgadas legais e registradas – nesse caso, há anulação de ato administrativo complexo aperfeiçoado -, (2) das outras hipóteses em que o TCU julga ilegais e nega registro às aposentadorias e pensões concedidas pelos órgãos da Administração Pública – atividade de controle externo realizada sem a audiência das partes interessadas e que não se submete a prazos decadenciais".

Amadurecido o debate, inaugurou-se divergência no Supremo, no sentido de **flexibilizar este entendimento para o perfil de "tipo 1"**. **Em casos mais recentes, a Corte tem decidido que, transcorridos cinco anos, não perece o poder do Tribunal de Contas de revisar o benefício previdenciário do servidor, mas a ele deve ser dada oportunidade de sustentar a legalidade do ato de concessão de sua aposentadoria**[119].

---

[117] MS 25.440-8/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 15.12.2005; MS 25.552-8/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 07.04.2008; MS 26.919-7/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 14.04.2008; MS 25.963/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, j. 23.10.2008; MS 25.525/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 17.02.2010; MS 25.697/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 17.02.2010; MS 26.872/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 19.05.2010; MS 26.391/PR, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 13.04.2011; MS 26.320/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, j. 02.08.2011; 28.107/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 25.10.2011; MS 28.229/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 25.10.2011; MS 27.746 ED/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, j. 12.06.2012.

[118] MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011, fls. 27 e 28 dos autos.

[119] MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010; MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011; MS 28.720/DF, Rel. Min. Carlos Britto, 2ª Turma, j. 20.03.2012; MS 28.520/PR, Rel. Min. Carlos Britto, j. 20.03.2012; MS 24.389 ED AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 10.04.2012; MS 27.682 AgR/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 2ª Turma, j. 17.04.2012; MS 30.689/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, j. 22.05.2012; MS 30.680/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, j. 22.05.2012; MS 28.074/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 22.05.2012.

Chegou-se, portanto, à conclusão de que **não se trata de aplicar o art. 54, mas de realizar uma analogia, contando o prazo quinquenal para efeitos de efetivação das garantias da ampla defesa e do contraditório**[120]. Essa posição foi inaugurada com mais clareza no Caso Almeida[121] (com robustecimento das ideias desenvolvidas no Caso Soares[122]), especialmente por influência dos Ministros Carlos Britto e Gilmar Mendes. É o que se extrai do trecho anedótico do voto do Min. Gilmar Mendes:

> "Frise-se que não se trata de estabelecer um tipo de prazo decadencial intercorrente para o aperfeiçoamento do ato administrativo complexo concessivo da aposentadoria ou pensão. Ultrapassado o que seria o prazo razoável, definido pela legislação como sendo de cinco anos, o Tribunal de Contas não fica impedido de exercer seu poder-dever de, no uso da competência de controle externo conferida pela Constituição (art. 71, III, CF/88), julgar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias ou pensões. O transcurso do interregno temporal de cinco anos apenas faz surgir, para o servidor público aposentado, o direito subjetivo de ser notificado de todos os atos administrativos de conteúdo decisório e, dessa forma, de manifestar-se no processo e ter seus argumentos devidamente apreciados pelo Tribunal de Contas." (fl. 162 dos autos).

Na espécie, a Corte se dividiu em três correntes: (i) a que entendia pela anulação do acórdão do TCU para retomada da instrução do processo administrativo, garantida a defesa ao servidor aposentado, corrente esta que saiu vencedora. Assim votaram os Ministros Carlos Britto, Gilmar

---

[120] O emprego da técnica da analogia é explicitado pelo Min. Carlos Britto, no MS 25.115/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010. Nos debates, o Min. Marco Aurélio questiona "Por que cinco anos [para que se possibilite defesa ao servidor no processo de registro de aposentadoria]?" e o Min. Britto responde: "Porque é caso de analogia [ao art. 54 da Lei n. 9.784/99]." (fl. 133 dos autos).

[121] MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010. O trecho é reproduzido no MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011, fl. 49 dos autos.

[122] MS 24.448-8/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 27.09.2007.

Mendes, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa; (ii) a que entendia pela anulação do acórdão, proclamando a decadência e convalidando a aposentadoria, nos termos dos votos dos Ministros Cezar Peluso e Celso de Mello; e (iii) a que entendia pela legalidade do acórdão do TCU, não cabendo falar em decadência, no entendimento dos Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e Ellen Gracie.

Não se pode dizer, no entanto, que se trata de uma jurisprudência pacificada. Há decisões, ainda recentes, em que prevaleceu o entendimento anterior, pelo qual não se aplica analogicamente o art. 54 para garantir contraditório e ampla defesa antes do registro[123]. Destaco a importância dos Ministros Marco Aurélio, Dias Toffoli e Cármen Lúcia na sustentação desta posição. A Min. Cármen Lúcia e o Min. Dias Toffoli se apoiam sob o argumento de que, por se tratar a aposentadoria pendente de registro de ato complexo e não aperfeiçoado, não há direito adquirido que enseje sua defesa[124]. O Min. Marco Aurélio concorda e acrescenta que, por não haver "litígio" nem "litigantes" no processo de registro de aposentadoria, não há que se oportunizar as garantias processuais ao servidor aposentado[125].

Restou a ser definido na Corte qual seria o termo inicial para efeitos de contagem destes cinco anos. Nos debates do Caso Almeida[126], o Min.

---

[123] MS 26.391/PR, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 13.04.2011; MS 25.612/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 11.05.2011; MS 26.320/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, j. 02.08.2011; MS 28.107/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 25.10.2011; MS 28.229/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 25.10.2011; MS 28.929/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 25.10.2011; MS 30.916/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 22.05.2012; MS 27.746 ED/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, j. 12.06.2012. Cf., também nesse sentido, o voto vencido do Min. Marco Aurélio no MS 25.403/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 15.09.2010; voto vencido da Min. Ellen Gracie no MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011; voto vencido do Min. Dias Toffoli no MS 25.568/DF, Rel. p/ acórdão Rosa Weber, 1ª Turma, j. 06.03.2012.

[124] MS 28.107/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 25.10.2011, fls. 7-8 do acórdão. No mesmo sentido: MS 28.229/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 25.10.2011; MS 28.929/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 25.10.2011; MS 27.746 ED/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, j. 12.06.2012.

[125] Cf. voto vencido no MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011; voto vencido no MS 28.074/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 22.05.2012

[126] MS 25.116/DF, Min. Rel. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010, fls. 242-243 dos autos. Em casos anteriores a Corte já vinha esboçando uma reflexão a este respeito, também. No MS 26.353-9/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 06.09.2007, apesar de o objeto de litígio ser anulação de ato de ascensão funcional, questionou-se o termo inicial para contagem do prazo quinquenal no processo de registro de aposentadorias.

Gilmar Mendes inferiu que deveria ser contado a partir da data da aposentadoria, mas o ponto não foi objeto de deliberação por todos. Esse tópico foi levantado pelo Min. Marco Aurélio na Questão de Ordem (QO), nos seguintes termos:

> "O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Entendo que não caberia o contraditório, e não sei em que momento será fixado esse contraditório.
>
> O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO – Teremos que definir isso. [...] Talvez a partir de um relatório de auditoria já contrário à pretensão dele. Mas isso nós discutiremos no devido tempo.
>
> O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Depois?".

Denota-se do trecho que o Tribunal optou por não deliberar a respeito do termo inicial para efeitos de contagem do prazo quinquenal. Avento como hipótese que os ministros quiseram evitar um passo ainda maior na alteração do entendimento em um único acórdão.

Apenas anoto que no Caso Soares[127], precursor primitivo da nova corrente, o Tribunal restou silente quanto ao termo inicial da contagem do prazo quinquenal.

Nos casos julgados posteriormente à abertura de divergência, prevaleceu a posição segundo a qual **o termo inicial para contagem do prazo quinquenal é a data de recebimento dos autos pelo TCU**. Inaugurou essa interpretação o Min. Gilmar Mendes, no Caso Mazureik[128], cujo voto contém o seguinte trecho:

> "Nesse sentido, entendo que a referida jurisprudência deve ser alterada em apenas um aspecto: o mencionado prazo de 5 (cinco) anos não deve ser contado a partir da publicação

[127] MS 24.448-8/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 27.09.2007.

[128] MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011, fl. 52 dos autos. No mesmo sentido: MS 28.333/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, j. 25.10.2011; MS 30.558/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 27.03.2012; MS 27.682 AgR/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 2ª Turma, j. 17.04.2012; MS 30.689/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, j. 22.05.2012; MS 30.680/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, j. 22.05.2012.

> do ato de aposentadoria pelo órgão de origem, mas, sim, a partir da data da chegada ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem para julgamento da legalidade do ato concessivo de aposentadoria ou pensão e posterior registro pela Corte de Contas.".

Em menor medida, o Tribunal já julgou deixando de esclarecer qual seria esse termo inicial[129] e já decidiu que o prazo quinquenal conta-se a partir da data de concessão do benefício pelo órgão de origem[130]. Mas a própria Corte identificou certo risco nesse posicionamento, vez que a Administração, em conluio com o servidor, pode retardar o envio do processo ao TCU, a fim de que desde o início do processo de registro seja-lhe ofertada oportunidade de defesa:

> "E o TCU pondera que esse prazo dos cinco anos é, muitas vezes, artificializado. A própria Administração Pública, mancomunadamente com o servidor, deixa se escoar praticamente o prazo de cinco anos e, às vésperas, é que manda o processo para o Tribunal de Contas.".[131]

Desse item, extrai-se que gradualmente foi se sedimentando a jurisprudência da Corte a respeito da aplicabilidade da decadência e das garantias processuais ao processo de registro de aposentadoria.

Enquanto no início o Tribunal era taxativo ao afastar a aplicação do art. 54 ao controle inicial de legalidade do benefício pelo TCU, hoje, há um embate entre duas correntes: (i) a que entende pela aplicação analógica do art. 54, de modo a prescrever um prazo de cinco anos, a contar do recebimento dos autos no TCU, para que a Corte de Contas decida sem necessidade de intimar o servidor público interessado. Transcorrido esse período, deverá ser cientificado para ofertar manifestação em defesa da

---

[129] MS 25.568/DF, Rel. p/ acórdão Min. Rosa Weber, 1ª Turma, j. 06.03.2012; MS 28.720/DF, Rel. Min. Carlos Britto, 2ª Turma, j. 20.03.2012.
[130] MS 24.389 ED AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 10.04.2012; MS 28.074/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 22.05.2012.
[131] Voto do Min. Carlos Britto, MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011, fl. 69 dos autos.

concessão da aposentadoria; (ii) a que mantém a concepção do ato de aposentadoria enquanto ato complexo, de caráter endoadministrativo até o momento do registro pelo TCU. Durante todo o lapso de apreciação de legalidade do ato, não pereceria o direito do TCU de invalidá-lo, tampouco deveria o servidor ser intimado a integrar o processo.

c. Repercussão Geral

A aplicabilidade dos institutos da decadência e das garantias processuais do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo promovido pelo TCU para registro de aposentadorias, reformas e pensões é objeto de repercussão geral no Plenário do STF.

No Caso Darci Rodrigues[132], a União recorreu de acórdão do Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região que decidiu pela incidência do art. 54 da LFPA sobre a competência do TCU no controle externo das aposentadorias, para declarar a decadência do poder da Corte de Contas de anular benefício previdenciário do servidor. *In casu*, o acórdão do TCU foi proferido após 07 anos contados da concessão do benefício (não há indicação de quando os autos teriam chegado ao TCU), tendo o servidor sido regularmente notificado da decisão para interposição de recurso administrativo, o qual foi rejeitado pela Corte de Contas.

O Min. Gilmar Mendes, na qualidade de relator, votou pelo reconhecimento da repercussão geral da questão posta, e, no mérito, pelo provimento do recurso, vez que ao servidor fora oportunizado o direito de defesa no processo administrativo no âmbito do TCU. É dizer, o ministro relator reafirmou essa nova corrente jurisprudencial, explicitada no item b, *supra*, que entende não ser caso de decadência, mas de aplicação analógica do art. 54, para que sejam garantidos o contraditório e a ampla defesa após a verificação do prazo quinquenal.

Nada obstante, observo que o Min. Gilmar Mendes divergiu da maioria dos julgados que compõe esse novo entendimento da

[132] RE 636.553 RG/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 23.06.2011.

jurisprudência, pois afirma que o prazo de cinco anos deve ser contado "da concessão do benefício"[133].

A Min. Ellen Gracie retomou algumas decisões da Corte para reafirmar que o prazo quinquenal há ser contado do ingresso dos autos do processo de registro no TCU. Sendo assim, reconheceu a repercussão geral do conflito, mas se colocou em desacordo com o relator no mérito:

> "Verifico que o Supremo Tribunal Federal, nos julgamentos dos Mandados de Segurança 25.116/DF e 25.403/DF, rel. Min. Ayres Britto, concedeu parcialmente o writ para anular acórdãos da Corte de Contas, apenas e tão-somente, para assegurar aos impetrantes a oportunidade do uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, dado o transcurso de lapso temporal superior a cinco anos desde os ingressos dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão no âmbito do TCU até a sua apreciação, para fins de registro. [...]
>
> Dessa forma, entendo não ser possível reafirmar a jurisprudência na forma como foi proposta pelo relator." (fls. 7-8 do acórdão).

A maioria dos ministros não acompanhou integralmente o voto do relator. **O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, mas, no mérito, submeteu a matéria a posterior julgamento em plenário**. Os ministros rechaçaram a possibilidade de reafirmar a jurisprudência por meio do "Plenário Virtual", como asseverou o Min. Marco Aurélio:

> "O tema merece o pronunciamento do Supremo, mas este deve ocorrer mediante a reunião daqueles que o integram, e não por meio da ficção jurídica que é a revelada pelo

[133] Afirma o Min. Gilmar Mendes: "Todavia, esta Corte firmou entendimento no sentido de que, caso o julgamento da legalidade da aposentadoria pelo TCU seja realizado após 5 anos contados da concessão do benefício, é necessária a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa para que seja preservada a segurança jurídica das relações." (p. 4 do acórdão).

> Plenário Virtual. A assim não se entender, o sistema hoje previsto – decorrente da Constituição Federal – de ser o extraordinário, de início, julgado pelo Colegiado, ficará ferido de morte.
>
> Pronuncio-me pela existência de repercussão geral, afastando a possibilidade de apreciação do recurso no Plenário Virtual." (fl. 15 do acórdão).

Ante essas constatações, faço dois apontamentos. O primeiro deles, de cunho substancial em relação ao julgado, se refere ao possível teor da futura decisão de mérito, não prolatada até o encerramento desta pesquisa. **Os Ministros que trouxeram voto escrito** (Gilmar Mendes, Ellen Gracie e Marco Aurélio)[134] **se posicionaram no sentido da aplicação da nova corrente da jurisprudência, pela qual necessária a observância do contraditório e da ampla defesa após o decurso do prazo quinquenal, nos processos de registro do TCU**.

Quanto ao termo inicial para contagem do prazo de cinco anos, em que pese o Min. Gilmar Mendes ter se posicionado em favor da contagem a partir da concessão do benefício, os demais **ministros indicaram que seu voto, no mérito, versará pela contagem a partir do ingresso do processo no TCU**, como tem se manifestado o Tribunal na maioria dos casos (vide item b, *supra*). Inclusive o Min. Gilmar Mendes já votou expressamente nesse sentido, antes da votação dessa RG[135].

O segundo apontamento se refere ao instituto do Plenário Virtual e sua efetividade. É questionável se se trata de um instrumento que facilita o diálogo direto e rápido entre os ministros ou se representa uma barreira adicional na promoção das discussões do plenário.

É intuitivo dizer que as questões constitucionais suscitadas em repercussão geral são, em regra, sensíveis e exigem dos ministros ampla reflexão, vez que sua decisão se multiplicará para todos os RE que envolvam o mesmo conflito. A partir deste caso, parece-me duvidoso que o

---

[134] Não se manifestaram os ministros Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia. Os demais apenas acompanharam a divergência.
[135] MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011;

Plenário Virtual seja o meio adequado para realização de discussões jurídicas de tamanha relevância. Acredito que este ponto seja campo frutífero para uma futura pesquisa empírica envolvendo o STF.

d. Interação institucional: o Supremo não é inconsequente

O quarto ponto relevante apontado na subseção 3.1.1, item a, *supra*, se refere à capacidade de processamento por parte do TCU e ao número excessivo de processos que tramitam na Corte de Contas. Considerando a evolução jurisprudencial acima apontada, entendo que um novo elemento foi agregado aos processos administrativos promovidos pelo TCU, o qual ensejará o retardamento da conclusão do procedimento. Não quero inferir que a oportunidade de defesa pelo servidor após o decurso do prazo quinquenal significa um entrave ao processo, mas fato é que isso representa um novo ônus operacional ao TCU, exigido pela jurisprudência do STF.

Na busca pelos desdobramentos dessa evolução de entendimento, encontrei uma preocupação de cunho consequencialista-institucional por parte dos ministros. Além do fato de entender relevante a proteção à segurança jurídica e à confiança do servidor, o Supremo fez considerações a respeito da dinâmica do trabalho do TCU e do impacto das decisões sobre a atividade da Corte de Contas.

A Min. Ellen Gracie, no Caso Almeida[136] (precedente na origem da ruptura da jurisprudência), fazendo uso de uma apresentação realizada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU[137], asseverou que entre 2005 e 2008 a Corte de Contas havia apreciado quase 444 mil atos de admissão e de concessão de aposentadoria, pensões e reforma. Reforçou que apenas 4% desses atos haviam sido julgados ilegais pelo TCU. A Ministra sustentou que, apesar de os órgãos de pessoal levarem, em média, três anos para

[136] MS 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08.09.2010, fls. 192-193 dos autos.
[137] A apresentação "Possíveis impactos da aplicação da decadência administrativa (Lei 9.784/1999) e da Súmula Vinculante STF nº 03 na atuação do TCU", realizada na sede do CNJ no dia 13 de fevereiro de 2009, está disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/dialogo_publico/rede_de_controle/Impactos_Lei_9784_e_da_SV3_na_atuacao_do_TCU.pdf>. Acesso em agosto de 2012.

remeter esses atos ao TCU, um terço dos processos já chegaram ao TCU com o prazo de cinco anos excedido.

Embora vencida, vez que votou pela inaplicabilidade da decadência administrativa e pela não incidência das garantias do contraditório e da ampla defesa no processo de registro, a Min. Ellen Gracie agregou fatores importantes que foram objeto de discussão. **A importação de dados estatísticos empíricos do TCU** ao debate representa uma **preocupação institucional por parte do STF com a dinâmica de trabalho da Corte de Contas**.

O Tribunal também preconizou que a referida **alteração de entendimento exigiria do TCU a realização de ajustes ao seu funcionamento**. No Caso Mazureik[138], houve amplo debate a esse respeito. O Min. Gilmar Mendes considerou ser ponderada a exigência de disponibilização de defesa ao servidor após o prazo de cinco anos, de modo que deveria ocorrer alguma mudança nos trabalhos do TCU:

> "E talvez a gente tenha que ter um pouco desse diálogo tácito com o próprio Tribunal de Contas, porque essa mudança de jurisprudência vai envolver também uma alteração na forma de se proceder a esses registros e a essas avaliações. De modo que acredito que estamos sendo também ponderados no sentido de não impormos uma condição que é de difícil execução de imediato." (fl. 64).

A Min. Cármen Lúcia rebateu essa posição, demonstrando inquietação com o volume de processos que tramitam no TCU e a dificuldade de concretização da ampla defesa e do contraditório: "Qual é o meu medo? É que o Tribunal de Contas, depois, não possa mais exercer o dever dele, considerando os milhares de aposentados, pensionistas que ele é obrigado a fazer." (fl. 69).

O argumento foi refutado pelo ministro redator do acórdão, porquanto acreditou serem valores maiores a segurança jurídica e a confiança do servidor público:

[138] MS 24.781/DF, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 02.03.2011.

> "Mas nós estamos dando oportunidade para o Tribunal de Contas, recebendo o contraditório, reconhecer o princípio da segurança jurídica e encerrar.
>
> O que se trata, na verdade, é de resolver esse problema para o futuro. Tem razão, mas acredito que, de qualquer sorte, isso permite ao Tribunal de Contas fazer uma devida articulação institucional. Receber o contraditório e a ampla defesa e fazer um outro julgamento, porque um dos princípios básicos do contraditório e da ampla defesa é dar atenção devida àquilo que foi articulado na defesa. Do contrário, vira apenas um exercício formal." (fl. 70).

Ainda nesse julgado, a Corte se posicionou pela **necessidade de criação de normas que regessem a implementação dessa nova jurisprudência, no âmbito do próprio TCU**, como asseverou o Min. Gilmar Mendes: "O ideal é até que houvesse regras na própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas a propósito desse tema. Nós sabemos também que estamos lidando com um tema muito delicado." (fl. 57)[139].

Já no Caso Jaime de Faria[140], o STF defendeu a **criação de dispositivos normativos para disciplina dessa etapa de envio das aposentadorias do órgão administrativo de origem ao TCU**, nos termos do voto do Min. Gilmar Mendes:

> "Quer dizer, continuamos a entender que o Tribunal de Contas dispõe, tal como assegura a Constituição, dessa prerrogativa de aprovar, mas isso também tem um limite. É claro, isso vai importar também normas de organização e procedimento, na relação entre o órgão que lavra a aposentadoria, ou fixa a pensão e o Tribunal de Contas, de modo que isso não fique guardado numa gaveta desse

[139] No mesmo sentido são as considerações do Min. Gilmar Mendes nos debates do MS 25.403/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 15.09.2010, fl. 279: "Lembro-me de que a Ministra Ellen Gracie até ponderou, com razão, que poderia ser interpretado que nós estaríamos alterando até o entendimento sumulado, mas eu disse que parecia ser o 'distinguishing' razoável e que normas de organização e procedimento vão levar o Tribunal de Contas a fazer ajustes doravante".

[140] MS 28.333/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, j. 25.10.2011.

órgão, a fim de que haja a implementação dessa fórmula de preclusão.” (fl. 12).

Ante esse cenário, faço uma breve nota crítica. Parece-me salutar que os ministros ponderem as consequências de suas decisões sobre o *modus operandi* da Corte de Contas. Afinal, é tempo de ultrapassar a análise estático-formal do direito, adstrita ao texto de lei e à adequação dos atos administrativos à legalidade, para que seja instrumentalmente utilizado como forma efetiva de concretização dos mandamentos constitucionais e legais. Não pode o Supremo impor um ônus ao TCU de modo a tornar inviável o exercício de sua competência constitucional de controle externo. Considero, portanto, benéfica a realização do diálogo institucional.

3.2.5. Subsidiariedade da Lei (art. 69)

Quis o legislador, ao editar a Lei n. 9.784/99, que seus dispositivos se aplicassem subsidiariamente em relação aos processos já regidos por legislação especial, nos termos do art. 69[141].

Exponho adiante os casos em que o dispositivo foi expressamente invocado, para sustentar pela aplicação ou não da LFPA ao caso em apreço (a), assim como os casos em que houve discussão a respeito da aplicabilidade da Lei, sem que o dispositivo fosse citado (b).

a. Aplicação expressa do art. 69

Ante a análise do universo de pesquisa, descrevo que, quando acolhido o art. 69, **em regra, os ministros fizeram uso expresso do dispositivo para sustentar a não aplicação subsidiária da Lei**. Foram estes os casos estudados:

(i) **a LFPA não se aplica ao TCU no processo de registro de aposentadoria, pois prevalece a Lei n. 8.112/90, especial em relação àquela**. Trata-se de um entendimento que prevaleceu no início da

[141] "Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.".

vigência da Lei n. 9.784/99, segundo o qual o Estatuto dos Servidores Públicos (Lei n. 8.112/90) é norma especial em relação à LFPA, apesar de mais antiga. Assim, não seria aplicável a LFPA aos processos de registro de aposentadoria[142].

(ii) **divergência quanto à aplicação da LFPA nos processos de tomada de contas pelo TCU, pois (não) prevalece a aplicação da Lei n. 8.443/92**. No Caso Zorzenon[143], o Tribunal entendeu pela incidência da Lei Orgânica do TCU, em detrimento da LFPA, por se tratar de norma especial em relação a esta, embora mais antiga. No entanto, mais recentemente, no Caso Sindjus[144], ante a inexistência de dispositivo versando sobre o limite temporal para que a Administração anule seus atos na Lei n. 8.443/90, o STF aplicou o art. 54 da LFPA ao procedimento no TCU, fazendo uso, para tanto, do art. 69.

(iii) **a LFPA não se aplica aos processos disciplinares, pois prevalece a Lei n. 8.112/90**. Inquirido em processo disciplinar, o servidor público Sr. Adilson Passos Loyola foi sancionado na esfera administrativa por decisão precedida de relatório final emitido pela comissão processante, sobre o qual não foi cientificado. Ao impetrar mandado de segurança, alegou violação às garantias processuais, com base na LFPA. Novamente pelo argumento da especialidade, o STF, no Caso Loyola[145], afastou a LFPA para que o Estatuto dos Servidores Públicos fosse aplicado ao caso.

(iv) **divergência quanto à aplicação da LFPA no processo de desapropriação para fins de reforma agrária**. No Caso José Bernardes[146], o STF decidiu pela aplicabilidade subsidiária da LFPA aos processos de desapropriação, em complemento à disciplina prevista na Portaria n. 55/2001 do INCRA. Por outro lado, em julgado recente, a Corte

---

[142] RMS 24.737-5/DF, Rel. Min. Carlos Britto, 1ª Turma, j. 01.06.2004; MS 24.859-9/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 04.08.2004.
[143] MS 25.641-9/DF, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 22.11.2007.
[144] MS 28.953/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 28.03.2012.
[145] "Ademais, na espécie vertente, aplica-se a Lei 8.112/1990, pois as disposições constantes da Lei n. 9.784/1999 somente devem ser aplicadas quando não houver lei específica regulamentando a matéria, o que não ocorre no caso". RMS 27.544/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 27.09.2011, fl. 7 do acórdão.
[146] MS 24.449-6/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, j. 06.03.2008.

não admitiu a aplicação da LFPA a essa categoria de processos, vez que a Lei n. 8.629/93 colocar-se-ia como especial em relação àquela[147].

(v) **a LFPA não se aplica ao processo de demarcação de terras indígenas, vez que já incidem a Lei n. 6.001/73 e o Decreto n. 1.775/96**. O Supremo rechaçou a aplicação subsidiária da Lei n. 9.784/99 ao processo de demarcação de terras indígenas no Caso Pedra Branca[148], em virtude da especialidade do regime jurídico previsto na Lei n. 6.001/73 e no Decreto n. 1.775/96.

Em que pese esses casos, em sua maioria, não admitirem a aplicação da LFPA de modo subsidiário pelo emprego do correspondente art. 69, isso não quer dizer que a Lei n. 9.784/99 não seja utilizada pelo Supremo. Como explicitei nas subseções anteriores e como demonstro mais adiante, em outros casos, a Corte aplica a LFPA a outros procedimentos sem que faça qualquer digressão a respeito de sua subsidiariedade.

b. Aplicação não expressa do art. 69

Ao tratar da subsidiariedade da LFPA aos procedimentos que já possuem disciplina em lei especial, os ministros, por vezes, julgaram sem fazer uso do art. 69. Ao contrário do que ocorre com os casos de emprego expresso do dispositivo, **há mais casos no sentido da aplicabilidade da LFPA de modo subsidiário quando os ministros aplicaram o art. 69 sem citá-lo expressamente**. Aponto os seguintes:

(i) **a LFPA se aplica subsidiariamente aos processos de tomada de contas do TCU**. Como decidiu o Supremo, em complemento à aplicação da Lei Orgânica do TCU, "nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da União da aplicação subsidiária da lei geral do processo

[147] MS 24.924/DF, Rel. p/ acórdão Joaquim Barbosa, Plenário, j. 24.02.2011.
[148] RMS 26.212/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, j. 03.05.2011.

administrativo federal, a L. 9784/99"[149]. Do mesmo modo, a Corte declarou a subsidiariedade da LFPA em relação ao Regimento Interno do TCU[150].

(ii) **a LFPA se aplica subsidiariamente aos processos promovidos no âmbito do CNJ**. Nos debates contidos no acórdão do Caso Sadala[151], os ministros consignaram pela aplicabilidade da LFPA aos processos realizados pelo CNJ. O Tribunal foi expresso ao seguir o voto condutor do Min. Marco Aurélio no Caso Sigrist[152], no sentido da aplicação do Regimento Interno do CNJ e da LFPA, no que couber, aos processos do Conselho.

(iii) **a LFPA se aplica subsidiariamente ao processo de obtenção de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social**. Os prazos próprios da Lei n. 8.742/93 aplicam-se em combinação com os prazos da LFPA, no procedimento de renovação desta categoria de certificado[153].

De maneira diversa, há julgados que fazem uso implícito do art. 69 para negar a incidência da LFPA ao caso concreto:

(iv) **a LFPA não se aplica ao procedimento de escolha de magistrado para ascensão ao Tribunal**. No Caso Pizzolatti 1[154], houve controvérsia a respeito da possibilidade de voto em separado dos desembargadores para subida de juiz mais antigo ao Tribunal. O Supremo decidiu pela aplicação exclusiva da disciplina fixada em regimento pelo respectivo TRF, em detrimento da LFPA. Ante a negativa dos desembargadores para subida do juiz mais antigo, o magistrado afetado

---

[149] MS 23.550-1/DF, Rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 04.04.2001, fl. 556 dos autos. No mesmo sentido: AI 481.015-7/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 1º,02.2005; MS 26.363-6/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 17.12.2007.
[150] MS 24.519-1/DF, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 28.09.2005.
[151] MS 26.163-3/DF, Rel. Min. Cármens Lúcia, Plenário, j. 24.04.2008. No mesmo sentido, voto do Min. Cezar Peluso no MS 28.279/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, j. 16.12.2010. Apesar de o Min. Peluso ter restado vencido, não o foi neste ponto.
[152] MS 25.962-1/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 23.10.2008.
[153] RMS 25.491-6/DF, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, j. 12.12.2006.
[154] MS 24.305-8/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 11.12.2002. Extrai-se do voto do relator: "Ao contrário do que alega o impetrante, não considero, ao menos nos limites do mandado de segurança, que os procedimentos fixados na Lei nº 9.784, de 1999, além de concretizar o art. 93, II, 'd', da Constituição, contém disciplina excludente do procedimento fixado pelo próprio TRF no âmbito de sua autonomia constitucional" (fl. 326 dos autos).

ajuizou novo MS, o Caso Pizzolatti 2[155]. Neste, a Corte teve a oportunidade de repisar a aplicação do regimento interno do TRF e a inaplicabilidade da LFPA. O Supremo exigiu a fundamentação do voto dos desembargadores, ainda que secreto.

(v) **a LFPA não se aplica aos processos disciplinares contra servidores, incidindo apenas o Estatuto dos Servidores Públicos**. No Caso Ribeiro de Oliveira[156], o Tribunal utilizou de uma lógica diversa para afastar a aplicação da Lei n. 9.784/99 aos processos disciplinares. A Corte decidiu, nos termos do voto do Min. Carlos Britto, que, inexistindo previsão na Lei n. 8.112/90 para apresentação de alegações finais antes do julgamento, não há que se aplicar a LFPA para que seja oportunizado o oferecimento desta peça de defesa. Acredito ser um curioso precedente, pois ele contraria a lógica da subsidiariedade, segundo a qual, no silêncio da lei especial, aplica-se a lei geral. Ademais, essa interpretação dada pelo Supremo à subsidiariedade foi realizada em prejuízo do servidor e de sua defesa, posição esta que considero questionável.

A sistematização dos dados dessa subseção pode parecer confusa, vez que ela apresenta posicionamentos contraditórios do STF. Ora o Tribunal diz ser aplicável a LFPA a determinado processo, ora afirma o contrário. Não me propus aqui a estabelecer uma assertiva peremptória que representasse a posição do Supremo em relação à incidência da LFPA à cada categoria de processo administrativo. Apenas consigno que há casos em que a subsidiariedade da LFPA e seu art. 69 são fatores-chave na determinação da aplicabilidade do diploma legal ao caso, não havendo, no entanto, uma regra constante na jurisprudência do STF.

3.2.6. Aplicação estrita do efeito do recurso administrativo (art. 61)

O quarto e último dispositivo que coloco em destaque é o art. 61[157]. Fazem parte do universo de acórdãos em que o art. 61 consta nas razões

[155] MS 24.501-8/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 18.02.2004.
[156] RMS 26.226-9/DF, Rel. Min. Carlos Britto, 1ª Turma, j. 29.05.2007.
[157] "Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

dos votos (i) oito mandados de segurança contra ato em processo administrativo ou contra decreto presidencial que determinaram a desapropriação de propriedade rural para fins de reforma agrária[158] e (ii) um recurso ordinário em mandado de segurança que questionou decisão de Tribunal que determinou o afastamento de juiz classista e condenou-o à devolução de valores indevidamente auferidos[159].

Nos julgamentos dos oito mandados de segurança, **o Supremo deu estrita aplicação ao art. 61 da LFPA**. A autoridade administrativa, em todos os casos, negou efeito suspensivo ao recurso, de modo que a expropriação do imóvel foi possível ainda que pendente algum recurso administrativo interposto pelo proprietário. **O Supremo não adentrou na discussão a respeito do cabimento ou não do efeito suspensivo, tampouco invalidou o ato ante a pendência de recurso administrativo**. Ao contrário, **reforçou ser a regra a ausência de efeito suspensivo, cabendo à autoridade decidir a respeito de sua concessão ou não**.

O fenômeno de deferência em relação à decisão administrativa também pode ser observado no Caso De Lima[160]. No caso, foi concedido efeito suspensivo ao recurso do Ministério Público do Trabalho, suspendendo o pagamento de adicional ao juiz classista promovido ao Tribunal Superior do Trabalho. Tendo o magistrado impugnado no STF a aplicação do art. 61 da LFPA e o cabimento do efeito suspensivo, a Corte reforçou a aplicabilidade do diploma legal e a competência da autoridade para decidir pela atribuição ou não de efeito suspensivo ao recurso administrativo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.".

[158] MS 24.163-2/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 13.08.2003; 24.484-4/DF, Rel. p/ acórdão Min. Eros Grau, Plenário, j. 09.02.2006;MS 25.299-5/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 14.06.2006; MS 25.186/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 13.09.2006; MS 25.477-7/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 11.02.2008; MS 26.121-8/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia,, Plenário, j. 06.03.2008; MS 24.449-6/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, j. 06.03.2008; MS 24.487-9/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 09.04.2008.

[159] RMS 25.104-6/DF, Rel. Min. Eros Grau, 1ª Turma, j. 21.02.2006.

[160] RMS 25.104-6/DF, Rel. Min. Eros Grau, 1ª Turma, j. 21.02.2006.

3.3. Verificação da hipótese e quadro sinótico

No capítulo introdutório, aventei como hipótese às perguntas centrais deste capítulo que o Supremo aprecia, na maioria dos casos, processos sancionatórios, tendo por atores principais o servidor público e o administrado. Além disso, propus que a Corte aplicasse muito os institutos da decadência administrativa e das garantias processuais, e, por consequência, os arts. 54 e 2º da Lei n. 9.784/99.

Ainda que parcialmente, posso afirmar que a hipótese pôde ser verificada. Quanto aos pleiteantes, correta a assertiva. Observei que os principais litigantes que se fazem presentes no foro do Supremo são, na ordem, servidores públicos (70,07% dos casos), administrados na sua pessoa física (8,84%) e empresas privadas (7,48%).

Nada obstante, no que concerne ao objeto de litígio, ao contrário do esperado, não prevalece discussão a respeito de processo sancionador. No caso dos servidores, o grande tema foi o controle externo realizado pelo TCU sobre aposentadorias e pensões, com 43,27% dos processos envolvendo essa categoria de agentes. Já para os administrados, seu principal interesse é resguardar a propriedade sobre imóvel rural, passível de desapropriação para fins de reforma agrária, cenário verificado em 76,92% dos casos. Por fim, não posso dizer que as empresas privadas tenham um objeto principal de litígio, vez que suas demandas são tematicamente pulverizadas.

A hipótese também estava correta quanto aos institutos constantes na Lei mais aplicados pelo Supremo. Explicitei que a decadência administrativa e as garantias processuais, seguidas pela subsidiariedade da aplicação da Lei e pela apreciação do efeito do recurso administrativo, foram as figuras mais aplicadas. Assim, tem maior importância na jurisprudência do Supremo, na ordem decrescente de incidência, os arts. 54, 2º, 69, 61 e 3º.

Apresento quadro sinótico que esquematiza os achados de pesquisa descritos neste capítulo.

Tabela 2. Quadro sinótico do capítulo 3			
O STF como palco dos servidores e de suas demandas funcionais			
Perfil dos pleiteantes	Servidores públicos		70,07%
	Administrados (pessoa física)		8,84%
	Empresas privadas		7,48%
	Outros		13.61%
Interesses dos pleiteantes	Servidores públicos	Aposentadoria/pensão	43,69%
		Revisão de anistia	14,56%
		Processo disciplinar	12,62%
		Outros	29,13%
	Administrados	Proteção propriedade privada	84,62%
		Outros	15,18%
	Empresas privadas	Litígio tributário	36,36%
		Outros	63,67%
		Pulverização de demandas	
Meios processuais	Mandado de segurança	68,02%	90% com LFPA na fundamentação
		Meio processual por excelência para impugnar violação de direito por ato de autoridade, atinente ao processo administrativo.	
	Recurso extraordinário	27,21%	32,5% com LFPA na fundamentação
	Outros	2,79%	
Aplicação dos preceitos da LFPA			
Mapa da Lei (107 casos)	Elementos do processo administrativo	Decadência	62
		Garantias processuais	34
		Efeito do recurso	9
		Há outros, de menor incidência	
	Dispositivos da LFPA	Art. 54	62
		Art. 2º	20
		Art. 61	9
		Art. 69	9
		Art. 3º	6
		Há outros, de menor incidência	
Decadência administrativa (art. 54)			
Termo inicial da contagem do prazo quinquenal	**Entendimento majoritário**: aplicabilidade a casos pretéritos, mas o termo inicial da contagem é a data da vigência da Lei (1º.02.1999)		
	Divergência: aplicação retroativa da Lei, com termo inicial na data		

	do ato administrativo. **Fundamentos**: (i) segurança jurídica e irrazoabilidade do lapso temporal para anulação do ato; (ii) com registro da aposentadoria, cria-se expectativa de legalidade; (iii) prazo quinquenal já era indicado pelo ordenamento antes da LFPA; (iv) aplicação retroativa sem explicitação do fundamento.	
Princípios constitucionais	**Entendimento majoritário**: prevalece a segurança jurídica quando posta em confronto com o princípio da legalidade.	
	Princípios contidos no art. 54	Segurança jurídica, enquanto (sub)princípio do Estado de Direito
		Princípios da confiança e da segurança jurídica
		Segurança jurídica (enquanto projeção objetica do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito) e Lealdade (conteúdo do princípio da moralidade administrativa)
Casos especiais de não aplicação	Sobre atos normativos	
	Hipóteses de manifesta inconstitucionalidade	
Má-fé	Para que não incida a decadência administrativa, a má-fé deve ser comprovada. Min. Gilmar Mendes afirma que a má-fé independe do conhecimento a respeito da invalidade por parte do administrado, cabe à Administração o ônus da observância da legalidade.	
Garantias processuais e princípios (arts. 2º e 3º)		
Princípios constitucionais	Princípio da segurança jurídica	
	Subprincípio da boa-fé e princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e segurança jurídica	
	Princípio do Estado de Direito	
Concretização da garantias processuais	**Resistência à aplicação da LFPA**: (i) no início da vigência da Lei, o STF negou a incidência das garantias processuais para casos de anulação de atos pela Administração, no exercício do poder de autotutela; (ii) em sede de RE, o STF se furta a apreciar o mérito da suposta violação a garantias processuais (62,5% de 40 RE).	
	O administrado tem direito a ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador.	Art. 2º, par. ún., VIII e X
	Cabe juntada de documentos até o proferimento da decisão administrativa.	Art. 3º, III
	É garantida a extração de cópias dos autos, como decorrência da publicidade.	Art. 3º, II
	Negativa de produção de prova, quando a autoridade entendê-la impertinente, e decisão em sentido contrário à manifestação do administrado não ofendem o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.	
	Deve ser dada ciência da tramitação do processo ao administrado, possibilitada a vista dos autos e apresentação de documentos.	Art. 3º, II e III
	A comunicação para ciência do interessado deve ser prévia e efetiva.	Art. 2º, par. ún., VIII e X

	Para anulação de concurso público, necessária a intimação de todos aqueles passíveis de terem sua situação jurídica afetada.	Art. 3º, II
	Cabimento de interpretação retroativa que prejudique o administrado - *divergência.* *Corrente 1*: Cabe, devido ao poder de autotutela. *Corrente 2*: Não cabe, em aplicação à LFPA.	Art. 2º, par. ún., XIII
	Não é vedada a *reformatio in pejus* no âmbito administrativo.	Art. 64, par. ún.
	O comparecimento espontâneo do interessado faz sanar vício na intimação.	Art. 26, §5º
	Não existe garantia ao duplo grau de jurisdição administrativa.	Precedentes

Evolução jurisprudencial no caso das aposentadorias		
Súmula Vinculante 03	**Regra**: exigência do contraditório nos processos do TCU. **Exceção**: desnecessário contraditório na apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.	
	Problema: anulação após muitos anos pelo TCU de aposentadorias concedidas na origem.	
	Alteração do entendimento: **Caso Freitas** (MS 26.353-9/DF): proposição de reflexão. **Caso Soares** (MS 24.448-8/DF): após o decurso de cinco anos, deve o TCU oportunizar defesa ao servidor.	
Decadência e garantias processuais	Situação 1: TCU anula no processo de registro.	Evolução jurisprudencial.
	Situação 2: TCU anula após já ter realizado registro.	Jurisprudência consolidada: aplica-se decadência quinquenal, a contar da data do registro.
	Evolução jurisprudencial (Situação 1)	*Corrente 1*: Não se aplica art. 54, logo, o TCU não está adstrito ao prazo de cinco anos para registrar aposentadoria.
		Corrente 2: Aplica-se analogicamente o art. 54. Transcorridos 5 anos, deve o TCU permitir defesa pelo servidor. *Corrente 2a*: 5 anos contam-se do ato de concessão da aposentadoria. *Corrente 2b* (majoritária): 5 anos contam-se do recebimento dos autos no TCU.
		As correntes 1 e 2 ainda podem ser verificadas nas decisões recentes. No entanto, aponto que a corrente 2 tende a prevalecer nos casos futuros.
Repercussão geral	**Caso Darci Rodrigues** (RE 636.553 RG/RS): STF decidiu pela existência de RG daquestão constitucional. No entanto, no mérito, pende a decisão a ser tomada pelo Plenário. No Plenário Virtual, os ministros indicaram que decidirão no sentido da corrente 2(b).	
Interação	O STF: (i) fez uso de dados estatísticos do TCU; (ii) faz considerações a	

institucional	respeito da repercussão de suas decisões sobre a dinâmica operacional do TCU; (iii) indica necessidade de criação de normas para implementação da nova jurisprudência.
Subsidiariedade da Lei (art. 69)	
Aplicação expressa do art. 69	**Regra**: os ministros usam o art. 69 para sustentar a não aplicação da LFPA.
	A LFPA não se aplica ao TCU no processo de registro de aposentadoria. Prevalece a Lei n. 8.112/90, por ser norma especial.
	A LFPA se aplica ao TCU no processo de tomada de contas? Prevalece a Lei n. 8.443/92? *Divergência*. *Caso Zorzenon (MS 25.641-9/DF, j. 2007)*: LFPA não se aplica. Lei n. 8.443 prevalece, pois é norma especial. *Caso Sindjus (MS 28.953/DF, j. 2012)*: LFPA se aplica, no que concerne à decadência, pois inexiste dispositivo análogo na Lei n. 8.443.
	A LFPA não se aplica ao processo disciplinar. Prevalece a Lei n. 8.112/90.
	A LFPA se aplica ao processo de desapropriação para fins de reforma agrária? *Divergência*. *Caso José Bernardes (MS 24.449-6/DF, j. 2008)*: LFPA se aplica, em complemento à Portaria n. 55 do INCRA. *MS 24.929/DF (j. 2011)*: LFPA não se aplica. Lei n. 8.629/93 prevalece, pois é norma especial.
Aplicação implícita do art. 69	**Regra**: quando aplicado implicitamente, o art. 69 se presta reforçar a aplicação subsidiária da Lei n. 9.784/99.
	A LFPA se aplica aos processos de tomada de contas do TCU.
	A LFPA se aplica aos processos promovidos no âmbito do CNJ.
	A LFPA se aplica ao processo de obtenção de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.
	A LFPA não se aplica ao procedimento de escolha de magistrado para ascensão ao Tribunal.
	A LFPA não se aplica aos processos disciplinares. Prevalece a Lei n. 8.112/90.
As decisões pela inaplicabilidade da LFPA não querem dizer que o STF não faça uso da LFPA nas decisões das respectivas categorias de processos. Há casos em que a Corte aplica a LFPA sem fazer considerações sobre o art. 69.	
Aplicação estrita do efeito do recurso administrativo (art. 61)	
O STF é deferente em relação à decisão administrativa a respeito da concessão do efeito suspensivo ao recurso administrativo. Não há revisão do ato administrativo por esse motivo.	
Cabe expedição de decreto expropriatório, ainda se pendente recurso administrativo sem efeito suspensivo.	

Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

4. Lei Federal de Processo Administrativo e o juízo de revisibilidade pelo Supremo

O capítulo 4 se debruça sobre as questões "*O STF mantém ou revisa os atos e decisões administrativos? A Corte realiza esse juízo com base na aplicação da LFPA? O Tribunal aprecia o mérito desses atos e decisões?*".

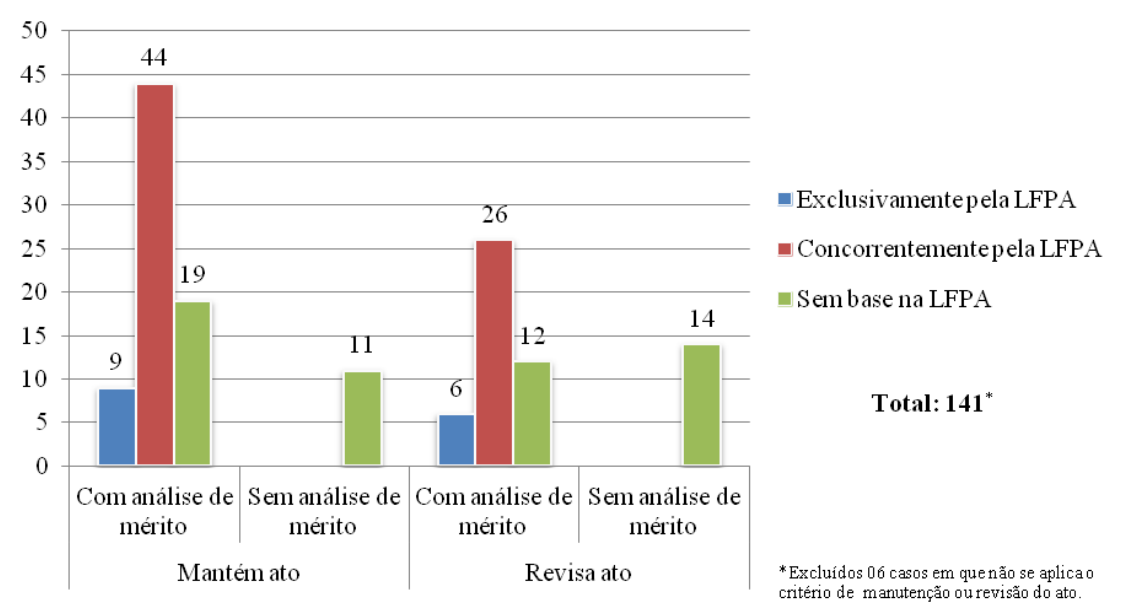
Assim, a investigação ora realizada tem por escopo verificar o grau de "revisibilidade" dos atos administrativos discutidos no STF e a importância da LFPA na realização desse juízo (4.1), assim como analisar as considerações que o Supremo faz a respeito da apreciação do mérito do ato administrativo, se é que ele se coloca competente para julgá-lo (4.2).

Na primeira parte, concluo que o universo de pesquisa demonstra uma leve inclinação em favor da manutenção do ato administrativo impugnado em juízo, com 58,87% dos casos. Do mesmo modo, observo que a LFPA, em regra, foi utilizada em acréscimo a outro argumento e, em menor escala, como fundamento exclusivo da *ratio decidendi*. Realizo, ainda, um estudo da importância do art. 54 da Lei no juízo de manutenção ou revisão do ato.

Na segunda parte, anoto que o Supremo entendeu-se competente para apreciação do mérito do ato administrativo, sem que fizesse apontamentos explícitos a esse respeito. Excetuaram-se os casos de concessão de efeito suspensivo ao recurso administrativo, em que a decisão da autoridade nos casos *sub judice* restaram intocadas.

Como os dois tópicos estão intrinsecamente relacionados, demonstro de antemão o gráfico que reflete conjuntamente os achados de pesquisa nessa parte introdutória, para, em seguida, fazer considerações em separado sobre os dois pontos.

Gráfico 5. LFPA na manutenção e revisão do ato administrativo



Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

4.1. Predomina a manutenção do ato administrativo, com fundamento concorrente na LFPA

O Supremo predominantemente manteve o ato administrativo impugnado, situação que foi verificada em 58,87% dos 141 acórdãos analisados[161]. De outra parte, o ato questionado foi revisado em 41,13% dos julgados apreciados.

Na categoria de casos em que o Tribunal manteve o ato administrativo, a Corte o fez adotando como fundamento a LFPA em 63,86% desses casos (53 dos 83 acórdãos). **Ao acolher a Lei n. 9.784/99 nas suas razões, o STF, na maioria dos casos, manteve o ato em concorrência com outros fundamentos**, como verifiquei em 53,01% dessas decisões (44 acórdãos). Assim, apenas em 10,84% dos julgados (9 acórdãos) a Corte sustentou a manutenção do ato exclusivamente por meio da LFPA.

[161] Apenas ressalto que, para efeitos desta seção, foram excluídos 06 casos do universo de 147 acórdãos por não trabalharem com a lógica da manutenção ou revisão do ato (são 04 ADI, 01 RG em RE e 01 Rcl).

Nas **hipóteses de revisão do ato também predominou o uso da Lei como argumento concorrente para sua anulação**, cenário verificado em 44,83% dos acórdãos desse subuniverso (26 de 58 acórdãos). Em apenas 10,34% dos casos (6 acórdãos) a Lei n. 9.784/99 foi fundamento exclusivo da decisão.

É dizer, em regra, para o STF não bastou o uso do argumento processual. Quanto à manutenção do ato, a avaliação é um pouco instintiva: se o pleiteante requer a revisão do ato administrativo lançando argumentos materiais e processuais, não é suficiente que o Tribunal adote apenas fundamentação em normas processuais, sendo necessário que rebata os argumentos de cunho material, inclusive.

Já para o cenário de revisão do ato administrativo, julgo coerente outra análise: para invalidá-lo, ao Tribunal bastaria, se fosse o caso, o uso do argumento processual – havendo vício no procedimento, não há mais que falar em sustentação do ato administrativo dele emanado. No entanto, o que se verifica é que o Tribunal tem feito uso de argumentos materiais para invalidá-lo, em concorrência aos argumentos processuais, como se esses não fossem suficientes. Qual fundamento pode explicar esse fenômeno? Seria um esforço argumentativo para reforçar a legitimidade da decisão? A priori, não vislumbro nenhuma hipótese que possa responder a essas questões a contento.

Realizei, também, uma apreciação isolada da **influência do art. 54 da LFPA no juízo de manutenção ou revisão dos atos administrativos**, porquanto se trata do dispositivo de maior relevo na jurisprudência do Supremo. Essa análise remete a um universo de 59 acórdãos[162].

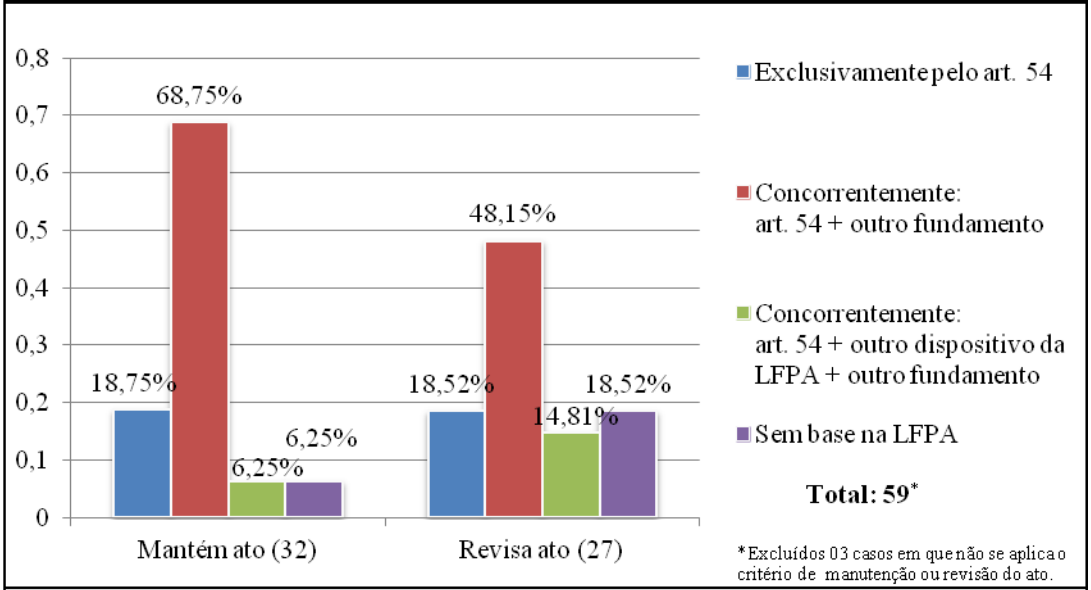
Em 54,24% desses julgados (32 acórdãos), o art. 54 foi utilizado em casos de manutenção do ato administrativo impugnado. Deste subuniverso,

[162] Apesar de o universo de acórdãos que adota o art. 54 na fundamentação ser composto por 62 julgados (vide subseção 3.2.1 *supra*), foram excluídas 03 decisões (ADI 3.434-1 MC/PI, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. 23.08.2006; ADI 2.980-1/DF, Rel. p/ acórdão Min. Cezar Peluso, Plenário, j. 05.02.2009; RE 636.553 RG/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 23.06.2011) em que descabida a aplicação do critério de manutenção ou revisão do ato questionado em juízo.

18,75% dos casos (6 acórdãos) utilizaram exclusivamente o dispositivo da decadência administrativa para decidir pela legalidade do ato; 68,75% (22 acórdãos) adotaram o art. 54 em concorrência com outros fundamentos que não os dispositivos da Lei; 6,25% (2 acórdãos) usaram o art. 54 em conjunto com outro dispositivo da LFPA e com fundamento diverso da Lei; e 6,25% (2 acórdãos) não tiveram nas razões da manutenção do ato o art. 54, nem qualquer outro artigo da Lei n. 9.784/99.

Por seu turno, os casos em que o art. 54 foi empregado em decisão de revisão do ato administrativo questionado representam 45,76% (27 acórdãos), em que também prepondera o uso concorrente da LFPA com argumentos alheios à Lei. Em 18,52% dos acórdãos[163] (5 julgados), o art. 54 foi elemento exclusivo da fundamentação da revisão do ato; em 48,15% (13 julgados), o art. 54 foi usado em conjunto com outro fundamento, diverso da Lei; em 14,81% (4 julgados), o art. 54 e o art. 2º foram combinados com fundamento estranho à LFPA; e em 18,52% (5 julgados), o art. 54 não fez parte da *ratio decidendi* que concluiu pela revisão do ato administrativo.

Gráfico 6. Artigo 54 na manutenção e revisão do ato administrativo



Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

[163] Apenas um dos 05 casos adota também o art. 69 nas razões de decidir. O dispositivo prescreve a subsidiariedade da LFPA a outros procedimentos com legislação específica (vide subseção 3.2.5 *supra*), de modo que considero que, nesse caso, o art. 54 foi fundamento exclusivo da revisão. Cf. MS 28.953/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 28.03.2012.

4.2. O Supremo não se priva da análise de mérito

Do gráfico exposto na introdução deste capítulo, também extraio que **predominou a apreciação do mérito do ato administrativo**. **Quer na manutenção do ato impugnado (86,75% dos 83 casos), quer quando da revisão (75,86% dos 58 casos), o Supremo o fez assumindo a tarefa de apreciar o mérito**.

Em apenas um julgado encontrei uma preocupação deferente expressa por parte dos ministros, visando a preservar o poder discricionário da Administração. No Caso Fátima Marques[164], o Ministro Relator Ilmar Galvão asseverou que:

> "Por último, examina-se o pedido alternativo da recorrente, para que se lhe aplique penalidade mais branda, com preservação do cargo. Essa pretensão também não se comporta no âmbito do *mandamus* porque, além de ferir o mérito do ato administrativo – de regra impermeável à ingerência do Poder Judiciário – implica valoração da prova colhida, sem a qual não é possível proceder à almejada substituição de penas, conforme já decidiu esta Corte.".

Essa clássica assertiva, segundo a qual o poder decisório do Judiciário não pode atingir o mérito do ato administrativo, é a única que versa nesse sentido, em todo o universo de acórdãos apreciados.

Para os outros **casos em que o Tribunal não aprecia o mérito, verifiquei que os ministros fizeram uso de argumentos de cunho processual judicial**, como a inviabilidade de reapreciação de fatos e provas em recurso extraordinário, infração à legislação infraconstitucional representaria ofensa reflexa ou indireta à Constituição ou ausência de prequestionamento.

---

[164] RMS 24.256-0/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 03.09.2002, fl. 156 dos autos.

Existe, ainda, uma **matéria em que o STF não reverteu e nem apreciou a decisão da Administração: a atribuição de efeito suspensivo ao recurso administrativo**. A subseção 3.2.6, *supra*, demonstra que, dos nove casos em que foi questionada a não atribuição de efeito suspensivo ao recurso, os ministros aplicaram estritamente o artigo 61 da Lei, sem que avaliassem se, *in concreto*, seria hipótese de decidir pela concessão desse efeito. Ou seja, não houve reanálise da decisão administrativa sobre o "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução" (art. 61, parágrafo único, LFPA).

O que ocorre é que, na totalidade de **casos em que o mérito é apreciado, há uma abstenção do Tribunal em justificar seu poder de julgar o mérito do ato**. A Corte simplesmente analisa o teor material do ato administrativo, em uma posição pouco deferente em relação à decisão da Administração.

4.3. Verificação da hipótese e quadro sinótico

Posso dizer que a hipótese foi consideravelmente ratificada pelas observações empíricas. Supus, no início, não haver prevalência entre os juízos de manutenção e de revisão, quando o que ocorre, na realidade, é uma leve preponderância pelo julgamento de confirmação da validade do ato administrativo impugnado (58,86% contra 41,13% dos casos).

Na hipótese levantada, vislumbrei não haver posição deferente do Supremo em relação ao mérito do ato administrativo. Conforme exposto acima, raros são os casos em que os ministros se abstém dessa apreciação de mérito.

Por fim, inferi que a LFPA fizesse parte da razão de decidir de boa parte dos julgados. Ante os resultados da pesquisa, a assertiva se mostrou verdadeira. No entanto, considero um pouco intuitivo que isso ocorra, vez que o serviço de indexação do Supremo e as minhas escolhas de pesquisa

levaram a um universo de julgados que, em regra, fazem constar a Lei nos votos dos ministros.

Importa, também, ressaltar a importância do art. 54 nesse juízo de revisibilidade. Como afirmado, o dispositivo esteve presente em boa parte das decisões da amostra. Ao que parece, vem cumprindo a finalidade de preservar atos administrativos inválidos quando verificado o decurso do prazo quinquenal, do mesmo modo que vem justificando a sua revisão quando ainda não atingido pela preclusão o poder da Administração de anulá-los ou revogá-los.

Segue o quadro sinótico que sintetiza os achados de pesquisa para este capítulo.

Tabela 3. Quadro sinótico do capítulo 4		
Grau de revisibilidade do ato administrativo		
Índice de manutenção do ato (58,87% de 141 acórdãos)	Exclusivamente pela LFPA	10,84%
	Concorrentemente pela LFPA	53,01%
	Sem base na LFPA	36,14%
Importância do **art. 54** na manutenção do ato (54,24% de 59 acórdãos)	Fundamento exclusivo	18,75%
	Cumulado com outro fundamento diverso da LFPA	68,75%
	Cumulado com outro dispositivo da LFPA e com fundamento ≠ da LFPA	6,25%
	Não faz parte da *ratio decidendi*	6,25%
Índice de revisão do ato (41,13% de 141 acórdãos)	Exclusivamente pela LFPA	10,34%
	Concorrentemente pela LFPA	44,83%
	Sem base na LFPA	44,83%
Importância do **art. 54** na revisão do ato (45,76% de 59 acórdãos)	Fundamento exclusivo	18,52%
	Cumulado com outro fundamento diverso da LFPA	48,15%
	Cumulado com art. 2º, LFPA, e com fundamento ≠ da LFPA	14,81%
	Não faz parte da *ratio decidendi*	18,52%
Análise do mérito do ato administrativo		
Manutenção do ato	Com análise de mérito	86,75%
	Sem análise de mérito	13,25%
Revisão do ato	Com análise de mérito	75,86%
	Sem análise de mérito	24,14%

Situações excepcionais de deferência	Voto do Min. Ilmar Galvão no Caso Fátima Marques (RMS 24.256-0/DF).
	Atribuição de efeito suspensivo ao recurso administrativo.
Casos em que há apreciação do mérito	O STF não faz qualquer consideração a respeito de sua competência para apreciar o mérito.
Casos em que não há apreciação do mérito	Amplo uso de argumentos processuais judiciais.

Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

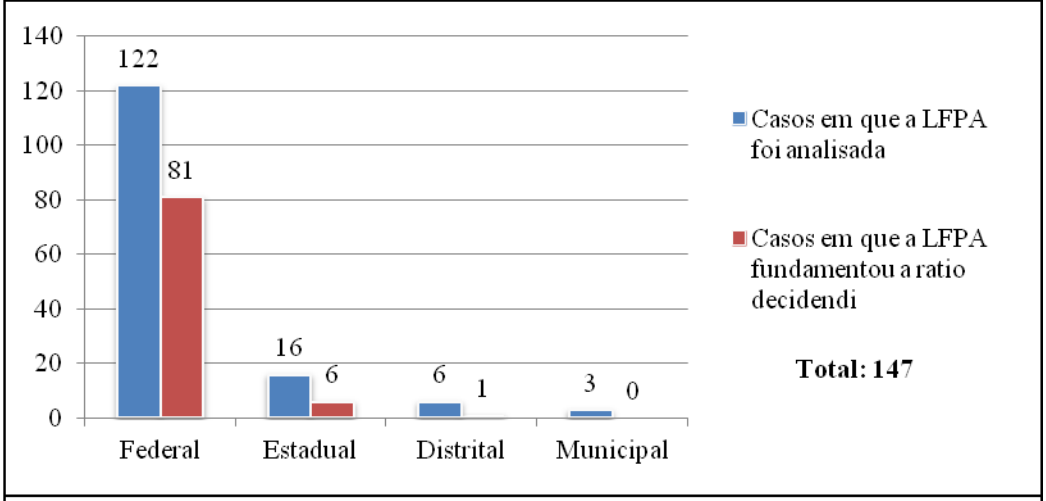
5. Lei Federal de Processo Administrativo e Federação

O quinto capítulo é destinado à busca pelo entendimento do Supremo no que concerne à questão "*O STF aplica a LFPA apenas à Administração federal ou faz uso dela para solucionar conflitos de outras esferas federativas?".* É dizer, neste momento, quero saber se os ministros conferem à Lei o caráter federal ou nacional.

Organizo o presente capítulo iniciando pela aplicação da LFPA pelo Supremo aos conflitos envolvendo autoridades estaduais (5.1). O STF fez uso da Lei em 37,5% dos casos deste subuniverso (6 de 16 acórdãos), indicando sua aplicabilidade para este nível federativo. Em seguida, transcorro pela pertinência da Lei à órbita distrital (5.2) e encerro com a análise para a esfera municipal (5.3), sendo que, em ambos os casos, o subuniverso de julgados em que a Lei foi posta em discussão é quase inexpressivo, de modo que é dificultoso extrair alguma conclusão.

O gráfico a seguir representa a distribuição de casos em que a Lei n. 9.784/99 faz parte da indexação do caso (coluna esquerda) e naqueles em que seus dispositivos fazem parte dos fundamentos da decisão (coluna direita). Notadamente, predominam os conflitos envolvendo autoridade federal, cenário este que foi ignorado para efeitos deste capítulo.

Gráfico 7. Aplicação da LFPA nas órbitas federativas



Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

5.1. Aplicação na esfera estadual: importância relativa da LFPA

Do universo amplo de pesquisa, apenas 10,88% dos casos versaram sobre litígio envolvendo autoridade estadual (16 de 147 acórdãos). Deste conjunto de casos, **em 37,5% das decisões (6 julgados) os ministros se apoiaram sobre a Lei n. 9.784/99 para decidir**.

Em dissonância com a regra geral explicitada no capítulo anterior, verifico um **alto grau de revisibilidade dos atos administrativos estaduais**. Foram revisados pelo Supremo 78,57% dos atos impugnados (11 acórdãos), enquanto apenas 21,43% foram mantidos (3 acórdãos)[165].

No que concerne ao uso da LFPA nas razões da decisão, o art. 64[166] da Lei n. 9.784/99 foi fundamento exclusivo na manutenção do ato

[165] Foram excluídos dois casos em que não cabe aplicar a lógica da revisibilidade: ADI 3.434-1 MC/PI, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. 23.08.2006; ADI 124-8/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. 01.08.2008.

[166] "Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência. Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.".

administrativo no Caso Citibank[167]. Restou consignado que pode a Administração revisar sua decisão em fase de recurso administrativo, agravando a situação do administrado, desde que este seja notificado da possibilidade do gravame. Dito de outro modo, o Supremo entendeu pela legalidade da *reformatio in pejus* no âmbito administrativo (vide subseção 3.2.3, item b, *supra*).

O Min. Fux, no voto condutor, não teceu considerações a respeito da aplicabilidade da norma federal a um conflito envolvendo como partes uma empresa privada e o Estado do Rio de Janeiro, litigando sobre sanção imposta em processo sancionador. O relator se limitou a aplicar diretamente a norma, nos seguintes termos:

> "É que no âmbito do Direito Administrativo, a administração pública tem a prerrogativa de revisar os seus próprios atos, podendo anulá-los, revogá-los ou modificá-los por motivos de legalidade, conveniência e oportunidade, inclusive em relação aos processos administrativos, sendo que a única ressalva diz respeito à necessidade de comunicação prévia do gravame que pode ocasionar ao administrado a interposição do recurso administrativo, como corolário do princípio da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV, da CF). Essa conclusão está expressa na norma infraconstitucional que disciplina a espécie, (art. 64, parágrafo único, da Lei 9.784/99)." (fl. 5 do acórdão).

A Lei n. 9.784/99 foi utilizada, também, como argumento concorrente para revisar a decisão administrativa em quatro oportunidades. No Caso Santos Aguiar[168], o Min. Gilmar Mendes adotou o art. 2º da LFPA para ratificar a incidência dos princípios da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo, e impor ao Estado do Tocantins o dever de observância dos inciso VIII e X deste dispositivo da Lei. Nos outros três

[167] ARE 641.054 AgR/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, j. 22.05.2012.
[168] RE 426.147-2 AgR/TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 28.03.2006.

acórdãos[169], a LFPA foi tida como norma que dá substância aos princípios da segurança jurídica e do Estado de Direito, de modo a justificar a incidência do instituto da decadência quinquenal.

A baixa incidência de litígios atinentes à esfera estadual dificulta a compreensão sobre a aplicabilidade da LFPA à Administração estadual. Entretanto, considero expressivo o uso da Lei n. 9.784/99 em seis acórdãos pelos ministros.

É ainda mais curioso se considerado o fato de que o Caso Citibank fora julgado em 2012, enquanto que a lei estadual de processo administrativo fora promulgada no Estado do Rio de Janeiro em 2009. A Lei n. 5.427/2009 possui, em seu art. 63[170], redação semelhante àquela prevista no art. 64 da LFPA. É dizer, em que pese haver diploma legal aplicável à Administração estadual, o STF optou por fazer uso da legislação federal, ainda que houvesse dispositivo semelhante aplicável diretamente àquela autoridade.

O mesmo fenômeno pode ser verificado em outros três acórdãos. Nos Casos Lins de Albuquerque[171] e Rizzato[172], ambos julgados em 2005, cabível a aplicação da lei de processo estadual, promulgada em 2003, à Administração amazonense. Embora fosse possível invocar o artigo 2º da lei estadual[173], cuja redação se assemelha à do mesmo dispositivo da LFPA, o Supremo trouxe precedentes que aplicavam a Lei n. 9.784/99 para sustentar a incidência da decadência administrativa e da segurança jurídica. No Caso Gomes[174], o acórdão é posterior à edição da lei paulista de

---

[169] RE 434.222-7 AgR/AM, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, j. 14.06.2005; RE 341.732-1 AgR/AM, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, j. 14.06.2005; RE 217.141-5 AgR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 13.06.2006. O sexto caso em que a LFPA faz parte da *ratio decidendi* não possui nenhum elemento de relevância a ser explicitado neste momento. Trata-se da ADI 3.434-1 MC/PI, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. 23.08.2006.

[170] Lei n. 5.427/2009 do Estado do Rio de Janeiro. "Art. 63. O órgão ou autoridade competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida.".

[171] RE 434.222-7 AgR/AM, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, j. 14.06.2005.

[172] RE 341.732-1 AgR/AM, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, j. 14.06.2005.

[173] Lei n. 2.794/2003 do Estado Amazonas. "Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, prevalência e indisponibilidade do interesse público, presunção de legitimidade, autotutela, finalidade, impessoalidade, publicidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, devido processo legal, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, boa-fé e eficiência.".

[174] RE 217.141-5 AgR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 13.06.2006.

processo administrativo. Ocorre, também, que o Supremo optou pela aplicação da LFPA à autoridade estadual.

Esses dados reiteram que, ao que parece, o Supremo tem dado abrangência nacional à Lei n. 9.784/99, porquanto embora hajam dispositivos equivalentes nas esferas estaduais, tem preponderado a aplicação da LFPA.

5.2. Aplicação na esfera distrital: inexpressividade da LFPA

Os conflitos distritais representaram apenas 4,08% do universo de 147 acórdãos estudados (6 julgados). **Em todos os casos, houve revisão do ato administrativo**.

Dos seis casos que compõem este conjunto de decisões, o Supremo revisou o ato impugnado sem análise do seu mérito em cinco ocasiões. É dizer, nas instâncias inferiores, o ato administrativo já havia sido objeto de revisão, tendo o Supremo extinguido o processo pelo uso dos argumentos processuais da (i) inviabilidade de análise de normas infraconstitucionais em RE, por representar ofensa meramente indireta à CF[175], e (ii) inadmissibilidade de apreciação de fatos e provas em recurso extraordinário, em aplicação à Súmula 279 do Supremo[176].

Apenas no AI 481.015-7/DF[177] a LFPA fez parte da *ratio decidendi*, enquanto fundamento concorrente para a revisão do ato administrativo. *In casu*, o servidor público distrital se insurgiu contra a supressão de parte de seus benefícios na transferência do regime celetista para o regime estatutário, sem que lhe houvesse sido oportunizada a apresentação de defesa.

---

[175] RE 490.850-6 AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, j. 05.05.2009; RE 556.187 AgR-ED/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, j. 01.03.2011; RE 462.805 AgR/DF, Rel. Min. Carlos Britto, 2ª Turma, j. 16.08.2011; AI 660.844 AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, j. 27.03.2012.
[176] AI 719.709 AgR/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, j. 12.04.2011.
[177] Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 1º.02.2005.

O voto do relator, Min. Gilmar Mendes, consignou que os princípios da ampla defesa e do contraditório foram acolhidos no art. 2º da LFPA. O ministro colacionou voto-vista do Min. Sepúlveda Pertence em precedente, no qual entendeu serem legitimados a intervir no processo administrativo todos aqueles cujos interesses venham a ser afetados pela decisão a ser adotada, nos termos do art. 9º da Lei. Ainda do precedente o relator extraiu que a esse legitimado deve ser dada ciência da tramitação do processo, em aplicação ao art. 3º da Lei n. 9.784/99.

O julgado impôs ao governo do Distrito Federal o dever de realização de processo administrativo em que sejam garantidos o contraditório e a ampla defesa ao servidor cujas vantagens remuneratórias são passíveis de redução. Para tanto, o STF adotou a lei federal e aplicou-a ao conflito distrital, sem, não obstante, realizar qualquer juízo a respeito desse processo de subsunção.

5.3. Aplicação na esfera municipal: inexpressividade da LFPA

O conjunto de julgados versando sobre conflito que envolve autoridade municipal é ínfimo, da ordem de 2,04% do universo de 147 acórdãos apreciados (3 julgados). **Dessas três decisões**[178]**, nenhuma delas teve na *ratio decidendi* a Lei n. 9.784/99**, de modo que é inviável extrair alguma conclusão substancial desse cenário.

Apenas anoto que a LFPA consta na indexação desse pequeno subuniverso de acórdãos, pois a Lei n. 9.784/99 ora é citada apenas no relatório dos argumentos das partes, ora foi utilizada nas decisões para inferir que o conflito foi resolvido no âmbito infraconstitucional, de modo a afastar o controle difuso de constitucionalidade.

[178] AI 630.125-1 AgR/RJ, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, j. 20.11.2007; RE 602.734 AgR/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 06.04.2010; AI 762.589 AgR/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, j. 21.08.2012.

5.4. Verificação da hipótese e quadro sinótico

Na proposição da hipótese à pergunta que propulsiona esse capítulo, cogitei que o Supremo aplicasse a Lei aos conflitos de outras esferas federativas que não a federal, na ausência de lei processual administrativa para o respectivo ente. Embora sem efeito vinculante aos Estados, Municípios e Distrito Federal, entendi ser cabível a aplicação da LFPA enquanto marco de concretização de algumas garantias previstas na Constituição Federal.

Nada obstante, observo que a hipótese não pôde ser satisfatoriamente confirmada. A existência de poucos acórdãos cujas partes eram autoridades estaduais, distritais ou municipais - o que, por si, já representa um indicador de que o STF teve pouca propensão a aplicar a LFPA a esse tipo de conflito -, somada à baixa incidência da LFPA nas razões de decidir nesses casos, levam-me a duvidar que o Supremo confira caráter nacional à Lei n. 9.784/99.

Não ignoro, tampouco, que a Lei tenha feito parte da *ratio decidendi* em seis dos dezesseis casos de conflito estadual. É um número proporcionalmente considerável, que representa um dado expressivo no sentido da aplicabilidade da LFPA a outras esferas federativas.

O que me parece contestável é que, quando os ministros lançam mão da Lei n. 9.784/99, não justificam as razões de estarem aplicando-a a outra esfera federativa, que não à federal.

Trago o quadro sinótico que sintetiza as conclusões do quinto capítulo.

Tabela 4. Quadro sinótico do capítulo 5			
Esfera estadual (10,88% de 147 acórdãos)	Alto grau de revisibilidade		81,25%
	Nenhuma consideração substancial sobre a aplicabilidade da LFPA à esfera estadual.		
	LFPA na fundamentação (37,5% de 16 acórdãos)	01 acórdão com LFPA como fundamento exclusivo para manutenção do ato	
		04 acórdãos com LFPA como fundamento concorrente para revisão do ato	
		01 acórdão com LFPA em que descabido o critério de revisibilidade.	
Esfera distrital (4,08% de 147 acórdãos)	Alto grau de revisibilidade		100%
	Baixa apreciação do mérito		16,67%
	Nenhuma consideração substancial sobre a aplicabilidade da LFPA à esfera distrital.		
	LFPA na fundamentação (16,67% de 06 acórdãos)	01 acórdão com LFPA como fundamento concorrente para revisão do ato	
Esfera municipal (2,04% de 147 acórdãos)	Nenhum acórdão com a LFPA na fundamentação.		
	Nenhuma consideração substancial sobre a aplicabilidade da LFPA à esfera municipal.		

Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

6. Lei Federal de Processo Administrativo na produção sumular do Supremo

O último capítulo analítico se debruça sobre a questão "*A Lei n. 9.784/99 foi considerada na produção dos verbetes sumulares atinentes ao processo administrativo?*".

Após a leitura das súmulas aprovadas no período posterior à vigência da Lei n. 9.784/99 (1º de fevereiro de 1999), selecionei cinco verbetes, a saber, as Súmulas 673 e 684 e as Súmulas de efeito vinculante 03, 05 e 21[179].

Cada subseção a seguir é dedicada à análise em separado das súmulas selecionadas. A observação empírica demonstra que a Lei n. 9.784/99 teve relevância ínfima na produção sumular do Supremo, vez que, em regra, os precedentes adotados não tem a LFPA como elemento de fundamentação, assim como os debates de aprovação dos verbetes vinculantes não abordam este diploma legal.

6.1. Súmula 673: irrelevância da LFPA

A Súmula 673 tem por base sete acórdãos precedentes, sendo que seis deles foram julgados anteriormente à vigência da LFPA. O único precedente julgado em data posterior à 1º.02.1999 não adotou a LFPA na fundamentação.

---

[179] "Súmula 673. O art. 125, §4º, da Constituição não impede a perda da graduação de militar mediante procedimento administrativo.".
"Súmula 684. É inconstitucional o veto não motivado à participação de candidato a concurso público.".
"Súmula Vinculante 03. 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.".
"Súmula Vinculante 05. A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.".
"Súmula Vinculante 21. É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.".

Tabela 5. Precedentes da Súmula 673	
Precedente	**LFPA**
RE 121.553-0/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 26.04.1990	Não
RE 197.649-7/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 04.06.1997	Não
RE 199.800-8/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 04.06.1997	Não
AI 210.220-7 AgR/DF, Rel. Min. Octavio Galloti, 1ª Turma, j. 19.05.1998	Não
RE 227.312-7/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, 2ª Turma, j. 22.05.1998	Não
RE 219.402-1/PR, Rel. Min. Moreira Alves, 1ª Turma, j. 23.06.1998	Não
RE 203.254-9/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, 1ª Turma, j. 30.03.1999	Não

Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

6.2. Súmula 684: irrelevância da LFPA

Todos os cinco precedentes que compõem a Súmula 684 foram julgados em período anterior à vigência da LFPA, de modo que, ao que parece, a Lei foi irrelevante para a formação deste verbete.

Tabela 6. Precedentes da Súmula 684	
Precedente	**LFPA**
RMS 17.999/SP, Rel. Min. Victor Nunes Leal, 1ª Turma, j. 12.02.1968	Não
RE 111.400-2/RJ, Rel. Min. Carlos Madeira, 2ª Turma, j. 10.04.1987	Não
RE 125.556-1/PR, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 27.03.1992	Não
AI 179.583-3 AgR/PE, Rel. Min. Maurício Corrêa, 2ª Turma, j. 15.04.1996	Não
RE 200.747-1 AgR/PE, Rel. Min. Maurício Corrêa, 2ª Turma, j. 01.10.1996	Não

Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

6.3. Súmula Vinculante 03: pequena importância da LFPA

A terceira Súmula de efeito vinculante tem por base quatro precedentes. Apenas no Caso Fiuza[180] o Tribunal adotou nas razões do acórdão a LFPA. As discussões de aprovação em nada tangenciam a Lei n. 9.784/99.

[180] MS 24.268-0/MG, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 05.02.2004.

Tabela 7. Precedentes da Súmula Vinculante 03	
Precedente	**LFPA**
MS 24.268-0/MG, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 05.02.2004	**Sim**
MS 24.742-8/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 08.09.2004	Não
MS 24.754-1/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 07.10.2004	Não
MS 24.728-2/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 03.08.2005	Não

Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

O Caso Fiuza consta no universo de 147 acórdãos e já foi analisado anteriormente (vide subseção 3.2.2, itens a e b, *supra*). Na ocasião, a pleiteante, pensionista dependente de servidor público, impugnou acórdão do TCU que cancela sua pensão especial, após o decurso de 18 anos, contados da data da concessão pelo órgão de origem. O acórdão da Corte de Contas adveio após pedido de reconsideração interposto pelo Ministério Público contra decisão que julgou legal o ato. Os ministros decidiram pela impossibilidade de anulação do benefício sem que fosse intimada a pensionista para apresentação de defesa, em proteção ao princípio da segurança jurídica.

Nesse contexto, a LFPA foi utilizada pelo Min. Gilmar Mendes, redator do acórdão, para: (i) impor à Administração o dever de concretização da ampla defesa e do contraditório, assim como o dever de considerar os argumentos trazidos pela parte ao longo do processo administrativo, com fundamento no art. 2º, *caput* e parágrafo único, incisos VIII e X (fl. 170); (ii) reforçar a aplicação subsidiária da LFPA aos processos realizados pelo TCU (fl. 176); (iii) impor à Administração o dever de intimar todos os interessados cuja situação jurídica é passível de afetação pela decisão a ser adotada, como prescreve o art. 9º, inciso II (fl. 176); (iv) incitar a dúvida a respeito da aplicabilidade do art. 54 a casos pretéritos, em que pese o prazo de 18 anos, verificado *in concreto*, já ter se demonstrado excessivo (fls. 177-178); e (v) sustentar que o princípio da segurança jurídica está presente no ordenamento pátrio, como subprincípio do Estado de Direito, em aplicação ao art. 2º (fl. 183 dos autos).

Já o Min. Carlos Velloso consignou dever o TCU obediência à LFPA, em especial, quanto ao prazo quinquenal estabelecido no art. 54 (fl. 203). O Ministro não adentra a discussão à respeito da aplicação retroativa da Lei.

Foi corrente vencedora a divergência iniciada pelo Min. Gilmar Mendes, tendo o Tribunal decidido pela necessidade de observância da ampla defesa e do contraditório em favor da pensionista, no processo de registro da pensão.

O acórdão consta na origem da Súmula Vinculante 03 justamente por realizar a distinção entre categorias de processos administrativos. De um lado, assegura-se a ampla defesa e o contraditório para a generalidade de processos promovidos pelo TCU. De outro, não há que se observar as referidas garantias processuais nos processos de registro. Note-se, por exemplo, alguns trechos da ementa:

> "Distinção entre atuação administrativa que independe da audiência do interessado e decisão que, unilateralmente, cancela decisão anterior. Incidência da garantia do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal ao processo administrativo".

A LFPA foi invocada, também, no MS 24.728-2/RJ[181], entretanto, não posso afirmar que a Lei faz parte da *ratio decidendi* do julgado. O Min. Gilmar Mendes apenas retoma trechos do parecer da PGR (fls. 166-167 dos autos), o qual reflete um entendimento não acolhido pelo STF na ocasião.

6.4. Súmula Vinculante 05: pequena importância da LFPA

Assim como ocorre com a Súmula Vinculante 03, o verbete de efeito vinculante 05 é composto por quatro precedentes, sendo que apenas um deles teve a LFPA na fundamentação. Do mesmo modo, a LFPA não foi verificada nos debates de aprovação da Súmula.

[181] Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 03.08.2005.

Tabela 8. Precedentes da Súmula Vinculante 05	
Precedente	**LFPA**
AI 207.197-8 AgR/PR, Rel. Min. Octavio Gallotti, 1ª Turma, j. 24.03.1998	Não
RE 244.027-2 AgR/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, 1ª Turma, j. 28.05.2002	Não
MS 24.961-7/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 24.11.2004	Não
RE 434.059-3/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 07.05.2008	**Sim**

Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

O Caso Farias Lino[182] também consta no universo de 147 acórdãos estudado para fins dos capítulos anteriores. Na espécie, o servidor público questionou sanção a ele imposta pelo INSS em sede de processo administrativo disciplinar.

Mais uma vez, relevante o entendimento do relator, Min. Gilmar Mendes, que adotou da Lei n. 9.784/99 para dar concretude aos direitos de defesa, nos exatos mesmos termos de seu voto no Caso Fiuza.

No MS 24.941-7/DF[183], embora as partes tenham sustentado boa parte de sua argumentação sobre a LFPA, os ministros decidiram o litígio por fundamentos diversos, estranhos à Lei n. 9.784/99.

6.5. Súmula Vinculante 21: irrelevância da LFPA

A Súmula Vinculante 21 é, dentre as analisadas, a que tem em sua origem o número maior de precedentes. Ao todo, são 15 acórdãos, embora nenhum deles adote a LFPA na fundamentação. Tampouco os debates de aprovação são pertinentes para esta pesquisa.

[182] RE 434.059-3/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 07.05.2008.
[183] Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 24.11.2004.

Tabela 9. Precedentes da Súmula Vinculante 21	
Precedente	**LFPA**
RE 389.383-1/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 28.03.2007	Não
RE 388.358-3/PE, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 28..03.2007	Não
RE 390.513-9/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 28.03.2007	Não
ADI 1.976-7/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. 28.03.2007	Não
AI 398.933-7 AgR/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 02.04.2007	Não
AI 408.914-1 AgR/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 02.04.2007	Não
RE 504.288-0 AgR/BA, Rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma, j. 29.05.2007	Não
AI 431.017-3 AgR/RJ, Rel. Min. Cezar Peluso, 2ª Turma, j. 26.06.2007	Não
RE 370.927-5 AgR/RJ, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, j. 13.11.2007	Não
AI 649.432/SP, Decisão monocrática Min. Menezes Direito, j. 13.03.2008	Não
AI 351.042-1 ED AgR/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 01.04.2008	Não
AC 1.887-1 MC/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 29.04.2008	Não
RE 563.844/SP, Decisão monocrática Min. Carlos Britto, j. 08.05.2008	Não
AI 687.411/SP, Decisão monocrática Min. Ricardo Lewandowski, j. 27.06.2008	Não
AI 698.626-4 QO RG/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário. j. 02.10.2008	Não

Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

6.6. Verificação da hipótese e quadro sinótico

No início do trabalho, já havia proposto a hipótese negativa, pela qual a Lei n. 9.784/99 pouco haveria influenciado na formação das súmulas e súmulas vinculantes do Supremo. Realizei esta proposição tendo já analisado parte do universo de 147 acórdãos de pesquisa e, dentre estes, poucos julgados constavam na lista de precedentes dos verbetes sumulares. Assim, a apreciação aprofundada veio apenas a confirmar esta hipótese.

O quadro a seguir esquematiza o conjunto de informações levantado neste sexto capítulo.

Tabela 10. Quadro sinótico do capítulo 6		
Súmula 673	Total de precedentes	7
	Precedentes julgados após vigência da LFPA	1
	Precedentes com a LFPA na fundamentação	0
Súmula 684	Total de precedentes	5
	Precedentes julgados após vigência da LFPA	0
Súmula Vinculante 03	Total de precedentes	4
	Precedentes julgados após vigência da LFPA	4
	Precedentes com a LFPA na fundamentação	1
		Caso Fiuza (MS 24.268-0/MG) Gilmar Mendes adota art. 2º, 9º e 54. Carlos Velloso adota art. 54.
	Debate de aprovação não acolhe a LFPA	
Súmula Vinculante 05	Total de precedentes	4
	Precedentes julgados após vigência da LFPA	3
	Precedentes com a LFPA na fundamentação	1
		Caso Farias Lino (RE 434.059-3/DF) Gilmar Mendes adota art. 2º.
	Debate de aprovação não acolhe a LFPA	
Súmula Vinculante 21	Total de precedentes	15
	Precedentes julgados após vigência da LFPA	15
	Precedentes com a LFPA na fundamentação	0
	Debate de aprovação não acolhe a LFPA	

Fonte: elaboração própria, com informações extraídas do sítio do STF.

7. Conclusões

No capítulo introdutório, demonstro a importância desta pesquisa explicitando a relevância da interpretação dada pelo STF à lei que rege o processo administrativo no âmbito federal e da prática decisória da Corte em relação aos atos inseridos no processo administrativo. O tema da processualidade é pedra angular da atuação da Administração e que justifica este estudo empírico jurisprudencial.

Na seção 1.1, *supra*, aventei como hipótese geral dessa pesquisa o fato de o Supremo regular o processo administrativo, fazendo-o, dentre outros fundamentos, pela LFPA.

Não posso oferecer outra conclusão inicial que não a de confirmação da hipótese. Como visto, por meio de orientações jurisprudenciais o STF interpreta as regras já existentes e cria outras novas, atinentes ao processo administrativo, dando maior completude às normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes a essa matéria. Não foram raras as constatações em que os ministros invocaram precedentes da própria Corte para dizer que uma determinada orientação era aplicável ao caso *sub judice*.

A análise dos casos concretos permite ao Tribunal elaborar mandamentos generalizáveis que podem ser aplicados a casos futuros e análogos. Parece-me que a atividade do Supremo, na definição de orientações jurisprudenciais, muito se assemelha da atividade regulatória, nas diversas acepções em que esta é concebida na atualidade.

Cabe a ressalva, por outro lado, de que é restrito o campo normativo sobre o qual se apoia a jurisprudência do Tribunal. Como salientado, são preponderantes nas decisões, especialmente, os artigos 54, 2º e 3º da Lei. Desse modo, a sinalização que o Supremo realiza ocorre em dois âmbitos especificos, quais sejam, a contenção do Poder Público na revisão dos seus atos e os desdobramentos das garantias processuais. Em outras palavras, para todos os outros campos do processo administrativo, por exemplo, em

matéria de prazos e competência, Administração e administrados carecem de construções jurisprudenciais consolidadas que deem maior segurança na relação processual administrativa. Ademais, acresça-se que não são poucos os casos em que a Lei apenas é indexada para o acórdão em razão de remissão aos princípios arrolados no artigo 2º, enquanto concretização de princípios constitucionais.

Verificada a hipótese geral, tenho por pertinente encerrar esse estudo realizando um juízo crítico a respeito dos dados que mais se destacaram, a meu ver.

A pesquisa descreve os servidores públicos como pleiteantes de destaque (70,07% dos casos). A proporção exorbitante da participação desse agente me faz questionar: a quem presta a jurisdição constitucional, no que concerne ao processo administrativo e à aplicação da LFPA? Não me parece que haja uma distribuição equitativa na prestação do serviço jurisdicional, embora o Tribunal atue apenas por provocação dos interessados. Do mesmo modo, julgo que a interpretação da Lei esteja sendo direcionada de modo focado, precipuamente, a esse segmento social.

Preponderam, nesse quadro, as disputas a respeito da validade das decisões do TCU no exercício do controle externo sobre as aposentadorias, reformas e pensões. Os ministros, por diversas vezes, se demonstraram zelosos em relação à orientação jurisprudencial a ser adotada, de modo a evitar a obstaculização da atividade da Corte de Contas. Assim, observei um bom exemplo de interação institucional entre Judiciário e Administração, por meio de uma apreciação de cunho consequencialista.

O art. 54 foi o dispositivo mais apreciado pelos ministros, presente em 57,94% das decisões. Esse dado denota que a Lei, em considerável proporção da sua aplicação, presta a ratificar ou conter a atuação da Administração Pública no uso da prerrogativa de rever seus atos. O poder de autotutela, sob a ótica do Supremo, não é ilimitado e absoluto, havendo prevalência, em muitas ocasiões, de valores como a segurança jurídica e a confiança dos administrados.

Na posição subsequente da lista de dispositivos encontram-se os arts. 2º e 3º (23,36%), em aplicação aos princípios e garantias processuais previstos na LFPA. Nesse campo, o STF, por meio de suas decisões, oferece um panorama de como direitos e deveres, abstrata e genericamente estabelecidos no texto constitucional, se concretizam na análise casuística.

Acredito que essa seja, talvez, a maior contribuição do Supremo para a prática administrativa. Por meio de suas orientações jurisprudenciais, o STF indica ao administrador quais são seus deveres e suas prerrogativas, assim como reforça quais são as garantias dos administrados.

Note-se que as subseções 3.2.2 e 3.2.3, *supra*, contém exemplos de orientações que versam tanto no sentido de ratificar uma prerrogativa da Administração, como no de afirmar um dever do administrador ou uma garantia do administrado.

No que concerne aos poderes e prerrogativas da Administração, por exemplo, o Supremo confirma o poder de revisar atos administrativos inválidos, no exercício da autotutela administrativa; a inexistência do dever de juntada de cópias de processos correlatos; a legalidade de recusa de produção de prova, quando a autoridade julga-a desnecessária; a possibilidade da reforma da decisão em prejuízo do administrado; e a desnecessidade de duplo grau de decisão.

Por outro lado, enquanto garantia dos administrados, o STF entende pela necessidade de processo administrativo para comprovação da má-fé do administrado, para efeitos da não aplicação da decadência; pelo direito do administrado de ver seus argumentos contemplados na decisão administrativa; pela possibilidade de juntada de documentos até o proferimento da decisão; pelo direito de extração de cópias e vista dos autos; pela efetividade da notificação do administrado; pela necessidade de intimação de todos os juridicamente interessados na anulação do concurso público; e pela necessidade de ciência da possibilidade de *reformatio in pejus*.

Na argumentação dos ministros, aponto a forte presença do argumento baseado em princípios. Como explicitado, ao aplicar os arts. 54,

2º e 3º, o STF consigna tratar-se da incidência de princípios como segurança jurídica, confiança, Estado de Direito, dignidade da pessoa humana, lealdade, moralidade administrativa, boa-fé, razoabilidade e proporcionalidade (cf. subseções 3.2.2, item b, e 3.2.3, item a, *supra*).

Questiono-me sobre a função e a efetividade deste tipo de argumento. Fato é que o *caput* do art. 2º já enumera uma série de princípios, o que, por si, já justificaria a plausibilidade desta fundamentação. No entanto, noto que, por vezes, a supressão do argumento principiológico em nada modificaria o teor do julgado. Concluo, neste ponto, que há um uso exacerbado de princípios para resolução de conflitos que podem ser decididos pela aplicação de regras, expressamente previstas na LFPA ou em outra fonte, como leis ou súmulas.

Esse estudo atenta, também, para a complexidade do instituto da súmula vinculante, por efeito do cenário verificado no caso do verbete número 03. O Supremo deve ser cauteloso na redação de súmulas com efeito vinculante, vez que (i) ela terá força vinculativa perante os órgãos judiciários (abaixo do STF) e administrativos e (ii) o Supremo parece ter certa resistência em revê-los (até o momento, não houve revisão de nenhuma súmula vinculante).

A Súmula Vinculante 03 foi editada visando a facilitar a solução de um determinado tipo de conflito, qual seja, a efetivação do contraditório e da ampla defesa nos processos administrativos em tramitação no TCU. A Súmula, no entanto, abre exceção aos processos de registro de aposentadorias, reformas e pensões. Meses após sua publicação, os ministros já passaram a repensar a exceção criada e hoje tem que empenhar um esforço argumentativo para "driblar" o texto do verbete sumular, a fim de que seja concretizada a possibilidade de defesa após o prazo quinquenal contado do ingresso do processo no TCU.

No que concerne à competência para revisão e análise do mérito do ato administrativo, o Tribunal demonstrou-se pouco deferente. A pequena discrepância entre a parcela de casos em que o Supremo mantém o ato administrativo (58,87%) e revisa-os (41,13%) demonstra que a Corte não

tem propensão a julgar contra ou a favor de qualquer um dos lados, Administração ou administrado.

Parece-me superada pela Corte a concepção segundo a qual o mérito do ato restaria blindado à tutela judiciária, devendo os tribunais apenas avaliar questões formais, vez que 82,27% dos atos administrativos *sub judice* tiveram seus méritos apreciados. De outro modo, a pesquisa demonstrou que o Supremo pode se furtar da análise do mérito do ato por meio de argumentos processuais que culminam com a extinção do processo sem resolução de mérito.

Os dois últimos capítulos analíticos surpreenderam-me.

No quinto capítulo, expus que a Lei é muito pouco aplicada aos conflitos atinentes à esfera estadual e tem participação inexpressiva nos litígios distritais e municipais. Embora a lei expressamente se dirija à Administração direta e indireta da esfera federal, antes da pesquisa supunha que a LFPA era um marco interpretativo a todas as órbitas federativas. No entanto, uma nova hipótese me afigura com as conclusões aqui obtidas: dado que muitas leis estaduais sobre processo administrativo foram editadas na mesma época, é possível que as partes e o Judiciário mantenham o conflito adstrito à lei do respectivo Estado em questão. Quanto aos litígios distritais e municipais, o pequeno universo de acórdãos já é um indicador de que este tipo de demanda raramente chega ao Supremo.

Já no sexto capítulo, apesar de ter lançado como hipótese a pequena participação da LFPA na produção sumular da Corte, esse não era um resultado esperado antes de cogitar a realização desse trabalho. Julgo ser lógico o uso de um diploma geral de processo administrativo para edição de verbetes que tratem de processo administrativo. No entanto, isso não foi verificado, na prática.

Por fim, destaco a participação relevante dos Ministros Gilmar Mendes e Carlos Britto na presença da LFPA na orientação jurisprudencial do Supremo e na construção da processualidade na última década. O Min. Gilmar Mendes expressamente autodenomina-se como um grande

incentivador do projeto de lei que culminou na LFPA e sempre faz questão de citar a Lei quando resolve o conflito pelo argumento da segurança jurídica. O Min. Britto, a seu turno, foi relator e proferiu o voto condutor de casos-chave na jurisprudência sobre o processo administrativo.

Bibliografia

BOCKMANN MOREIRA, Egon (2010). *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei n. 9.784/1999*. 4ª Ed. atual., rev. e aum. São Paulo: Malheiros Editores.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu (2003). *Processo administrativo*. 1ª Ed., 3ª Tir. São Paulo: Malheiros Editores.

MEDAUAR, Odete (2008). *A processualidade no direito administrativo*. 2ª Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

_____ (2007). *Direito administrativo moderno.* 11ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

SOUZA, Rodrigo Pagani de (2011). "A legalização da teoria dos atos administrativos: apontamentos sobre os seus impactos na jurisprudência do STF". MEDAUAR, O.; SCHIRATO, V. R. *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, pp. 383-400.

SUNDFELD, Carlos Ari (2011). "Processo administrativo: um debate sobre o problema de sua conceituação e classificação". VALDIVIA, D. Z.; ONETO, V. B. (org.). *La ley de procedimiento administrativo general.* 1ª Ed. Lima: Palestra Editores, pp. 189-210.

_____. "Fantasia para leis do mundo público". Artigo pendente de publicação.

VASCONCELOS, Andréa Costa de (2011). *Contraditório e ampla defesa no registro de benefícios previdenciários pelo TCU: o que diz STF?* Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2011. Disponível em < http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=192>. Acesso em agosto de 2012.

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Perfil dos pleiteantes, *27*

Gráfico 2. Interesses dos servidores públicos, *28*

Gráfico 3. Instrumento processual e adoção da LFPA, *33*

Gráfico 4. Elementos do processo administrativo, *38*

Gráfico 5. LFPA na manutenção e revisão do ato administrativo, *93*

Gráfico 6. Artigo 54 na manutenção e revisão do ato administrativo, *95*

Gráfico 7. Aplicação da LFPA nas órbitas federativas, *101*

Índice de Tabelas

Tabela 1. Aplicação da Lei n. 9.784/99 pelo STF (por dispositivo), *39*

Tabela 2. Quadro sinótico do capítulo 3, *88*

Tabela 3. Quadro sinótico do capítulo 4, *98*

Tabela 4. Quadro sinótico do capítulo 5, *107*

Tabela 5. Precedentes da Súmula 673, *109*

Tabela 6. Precedentes da Súmula 684, *109*

Tabela 7. Precedentes da Súmula Vinculante 03, *110*

Tabela 8. Precedentes da Súmula Vinculante 05, *112*

Tabela 9. Precedentes da Súmula Vinculante 21, *113*

Tabela 10. Quadro sinótico do capítulo 6, *114*

ANEXO 01. Fichas dos acórdãos

Neste anexo, apresento o resultado dos fichamentos do universo de 147 acórdãos, conforme descrito no capítulo 2.

1.

Acórdão	**ADI 2.251-2 MC / DF**
Data julgamento	17.08.2000 (DJ 24.10.2003)
Relator	Sydney Sanches
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Partido político (constitucionalidade de medida provisória sobre processo judicial)
Parte pleiteada	Presidente da República
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	-
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Prejudicada ADI, por não aditamento.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

2.

Acórdão	**MS 23.550-1/DF**
Data julgamento	04.04.2001 (DJ 31.10.2001)
Relator	Marco Aurélio (p/ acórdão: Sepúlveda Pertence)
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Empresa privada (controle externo sobre licitação)
Parte pleiteada	Presidente do TCU e Secretário adjunto de administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA)
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	3º, II e III; 9º, II;
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	A LFPA aplica-se subsidiariamente à Lei Orgânica do TCU. Havendo incidência de efeitos sobre direito de particulares, deve a autoridade observar a ampla defesa, o contraditório e devido processo, por meio da ciência da tramitação, da vista aos autos e

	possibilidade de formular alegações e apresentar documentos.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Sepúlveda Pertence	"Em síntese, tem-se, pois, a decisão pelo TCU de um processo de representação, do que resultou injunção à autarquia para anular licitação e o contrato já celebrado e em começo de execução com a licitante vencedora, sem que a essa sequer se desse ciência de sua instauração. O vício daí decorrente se me afigura radical. **A Constituição, no art. 5º, LV, <u>processualizou</u> a atuação administrativa, sempre que se cuide de decidir conflito atual ou potencial de interesses, de modo a assegurar 'aos litigantes (...) o contraditório e a ampla defesa**'. [...] De todo irrelevante a circunstância – a que se apegam as informações – de não haver previsão expressa da audiência dos interessados na Lei Orgânica do TCU, salvo nos processos de tomada ou prestação de contas, dada a incidência direta, na hipótese, das garantias constitucionais do devido processo. De qualquer modo, se se pretende insistir no mau vezo das autoridades brasileiras de inversão da pirâmide normativa do ordenamento, de modo a acreditar menos na Constituição do que na lei ordinária, nem aí teria salvação o processo: **nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da União da aplicação subsidiária da lei geral do processo administrativo federal, a L. 9784/99**, já em vigor ao tempo dos fatos. Nela, explicitamente, se prescreve a **legitimação, como 'interessados no processo administrativo, de todos 'aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada'** (art. 9º, II). E **aos administrados assegura a lei – como, de resto, já o garantiria diretamente a Constituição entre outros, o direito a 'ter ciência da tramitação dos processos administrativos** em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos (art. 3º, II), formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente'." (pp. 555-556 dos autos) "Certo, **não há consenso acerca da incidência do princípio do contraditório e da ampla defesa, quando se cuide do exercício de autotutela administrativa**, mediante a anulação pela própria administração de atos viciados de ilegalidade." (p. 557)

3.

Acórdão	**Rcl 1.578-5 / RS**
Data julgamento	26.06.2002 (DJ 21.02.2003)
Relator	Ilmar Galvão
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (proventos)
Parte pleiteada	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	- (É decisão judicial)
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.

Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão de antecipação de tutela do juízo singular.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

4.

Acórdão	**MS 24.095-4 / DF**
Data julgamento	01.07.2002 (DJ 23.08.2002)
Relator	Carlos Velloso
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Administrado (desapropriação para reforma agrária)
Parte pleiteada	Presidente da República
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Garantias processuais; Prazo para recurso.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	59; 63, I.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	O recurso administrativo deve ser interposto no prazo de 10 dias. Não ofende o devido processo legal seu conhecimento quando apresentado intempestivamente.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decreto expropriatório.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Velloso	"Não há falar, portanto, que o procedimento administrativo contém nulidade com ofensa ao devido processo legal (C.F., art. 5º, LV). Com propriedade, acentua o Ministério Público Federal [...]: '(...) 8. Dessa forma, constata-se que **não há nulidade alguma no procedimento administrativo por suposta ofensa ao art. 5º, LV, da nossa Carta Magna. De fato o pedido de reconsideração interposto pelos impetrantes não pôde ser conhecido, pois intempestivo, ante o transcurso in albis do prazo de 10 (dez) dias regulado no art. 59, da Lei nº 9.784/99**, sendo correto, pois, o fundamento adotado pela autarquia federal para negar seu conhecimento, haja vista não haver mais, naquele adiantado momento do feito administrativo, recurso cabível. Sendo assim, não há direito algum a ser amparado na impetração do presente mandado de segurança.'" (p. 149 dos autos)

5.

Acórdão	**RMS 24.256-0 / DF**
Data julgamento	03.09.2002 (DJ 18.10.2002)
Relator	Ilmar Galvão
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (processo disciplinar)
Parte pleiteada	União

Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	O não respeito do prazo de antecedência entre a intimação e a oitiva de testemunhas não ofende ampla defesa se não configurado o prejuízo.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Ilmar Galvão	"Por último, examina-se o pedido alternativo da recorrente, para que se lhe aplique penalidade mais branda, com preservação do cargo. Essa pretensão também não se comporta no âmbito do mandamus porque, além de **ferir o mérito do ato administrativo – de regra impermeável à ingerência do Poder Judiciário** – implica valoração da prova colhida, sem a qual não é possível proceder à almejada substituição de penas, conforme já decidiu esta Corte" (p. 156 dos autos)
Ementa	"Impossibilidade de substituição da pena imposta sem **reexame do mérito do ato administrativo, providência vedada ao Poder Judiciário**."

6.

Acórdão	**MS 24.304-0 / DF**
Data julgamento	04.09.2002 (DJ 04.10.2002)
Relator	Carlos Velloso
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Extraditando (pedido de refúgio)
Parte pleiteada	Presidente do CONARE e Coordenador-Geral do CONARE
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	O pronunciamento do Ministro da Justiça não vincula o CONARE e não ofende a legalidade, moralidade, segurança jurídica e eficiência.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão CONARE.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

7.

Acórdão	**MS 24.305-8 / DF**
Data julgamento	11.12.2002 (DJ 19.12.2003)

Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (ascensão funcional)
Parte pleiteada	Presidente da República e TRF-4ª Região
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	Nenhum
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Na escolha de juízes para subir ao tribunal, deve o magistrado mais antigo ser votado em separado e sua recusa deve ser motivada. Não se aplica a LFPA ao processo de escolha do magistrado mais antigo.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"**Ao contrário do que alega o impetrante, não considero, ao menos nos limites do mandado de segurança, que os procedimentos fixados na Lei nº 9.784, de 1999, além de concretizar o art. 93, II, 'd', da Constituição, contém disciplina excludente do procedimento fixado pelo próprio TRF no âmbito de sua autonomia constitucional**. Em verdade, ressalvado melhor juízo, **não se afigura isenta de controvérsia a aplicação do disposto na Lei nº 9.784, de 1999, ao processo de escolha de magistrado para compor o tribunal**. Cabe lembrar que a regra constitucional relativa à nomeação por antiguidade ou merecimento está localizada no art. 93 da Constituição. O caput do art. 93 prevê a existência de lei complementar, de iniciativa do STF, que disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os princípios ali fixados. Entre tais princípios está a disposição da alínea d do inciso II, que dispõe sobre a apuração da antiguidade." (p. 326 dos autos)

8.

Acórdão	**MS 24.163-2 / DF**
Data julgamento	13.08.2003 (DJ 19.09.2003)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Empresa privada (desapropriação para reforma agrária)
Parte pleiteada	Presidente da República
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Efeito do recurso.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	61
Relação CF – LFPA	Sim. A inexistência de efeito suspensivo no recurso

	administrativo não ofende o devido processo legal.
Ratio decidendi	Em regra, o recurso administrativo não tem efeito suspensivo, o que permite a expedição de decreto expropriatório, embora haja recurso pendente.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decreto expropriatório.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio	"Apontou-se a sequencia do processo antes mesmo de julgado o recurso administrativo interposto. Ocorre que, **a teor da legislação de regência, não tem o recurso eficácia suspensiva, ficando viabilizada, assim, a sequencia dos atos desapropriatórios. Preceitua o artigo 61 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ter-se como regra o efeito simplesmente devolutivo**. O possível provimento do recurso deságua na insubsistência dos atos praticados, ficando alcançado o próprio decreto desapropriatório, muito embora de forma mediata e não imediata como ocorre quando deferida a segurança por esta Corte." (p. 880 dos autos)
Joaquim Barbosa	"Países há, como sabemos, que adotam o sistema do contencioso administrativo, em que se confere efeito suspensivo, de princípio, aos recursos administrativos formulados contra atos da Administração. O **Brasil optou por outro sistema**, isto é, o que prevalece entre nós é o **princípio da proteção judiciária**, segundo o qual **as impugnações dos particulares aos atos da Administração não podem ser subtraídas ao conhecimento do judiciário**. Em regra, nesse sistema, os recursos administrativos não têm efeito suspensivo. Veio a Lei nº 9.784/99 trazer um pouco de luz a essa matéria, dizendo que, em casos excepcionais, em que haja risco de dano, a autoridade administrativa poderá, ela, sim, discricionariamente, conferir esse efeito. Mas, preservou, aí, em primeiro lugar, a regra da não-existência do efeito suspensivo." (pp. 882-883)
Cezar Peluso	"Apenas sublinharia que **não vejo nenhuma ofensa ao princípio do justo processo da lei (due process of law), neste caso, porque o art. 61 da Lei nº 9.784/99 não ofende nenhuma cláusula constitucional**. Em primeiro lugar, seu alcance está só em permitir que, no procedimento administrativo, seja praticado o ato procedimental subsequente previsto na lei. Tal é a consequência própria do fato de o recurso carecer de efeito suspensivo." (p. 885)

9.

Acórdão	**MS 24.547-6 / DF**
Data julgamento	14.08.2003 (DJ 23.04.2004)
Relator	Ellen Gracie
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Administrado (desapropriação para reforma agrária)
Parte pleiteada	Presidente da República
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Intimação; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º, VIII e X, parágrafo único;
Relação CF – LFPA	Não.

Ratio decidendi	No processo de desapropriação, a comunicação do proprietário deve ser prévia e efetiva, a fim de que se garanta o contraditório.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo decreto expropriatório.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Dessa perspectiva **não se afastou a Lei n. 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. O art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório. O parágrafo único desse dispositivo, estabelece que nos processos administrativos serão observados, dentre outros, os critérios de 'observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados' (inciso VIII) e de 'garantia dos direitos à comunicação' (inciso X)." (p. 673 dos autos)

10.

Acórdão	**MS 24.268-0 / DF**
Data julgamento	05.02.2004 (DJ 17.09.2004)
Relator	Ellen Gracie (p/ acórdão: Gilmar Mendes)
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público – pensionista (aposentadoria)
Parte pleiteada	Presidente do TCU e Gerente de RH da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MF em Minas Gerais
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º; 54.
Relação CF – LFPA	Sim. A LFPA acolhe o princípio da segurança jurídica, subprincípio do princípio do Estado de Direito.
Ratio decidendi	Inadmissível anulação do ato administrativo após o decurso de 18 anos. Deve o TCU assegurar a ampla defesa e o contraditório. A LFPA garante direito à ampla defesa e contraditório nos processos em que o TCU revise aposentadorias, quando transcorridos 18 anos de sua concessão. Há dúvidas quanto à aplicação retroativa do prazo quinquenal do art. 54.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Sobre o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão julgado (Recht auf Berucksichtigung), que corresponde, obviamente, ao dever do juiz ou da Administração de a eles conferir atenção (Beachtenspflicht), pode-se afirmar que envolve não só o dever de tomar conhecimento (Kenntnisnahmepflicht), como também o de considerar, séria e detidamente, as razões apresentadas (Erwagungspflicht). É da obrigação de considerar as razões apresentadas que deriva o dever de fundamentar as decisões. Dessa perspectiva, **não se afastou a Lei nº 9.784**. de 29.1.1999, que

	regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O **art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório**. O parágrafo único desse dispositivo estabelece que nos **processos administrativos serão observados, dentre outros, os critérios de 'observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados' (inciso VIII) e de 'garantia dos direitos à comunicação'** (inciso X." (p. 170 dos autos). "A posição consolidada na 2ª Turma desta Corte mereceu igualmente, o referendo do Plenário no julgamento do MS nº 23.550. É o que se depreende da seguinte passagem do voto de Sepúlveda Pertence: '[...]De qualquer modo, se se pretende insistir no mau vezo das autoridades brasileiras de inversão da pirâmide normativa do ordenamento, de modo a acreditar menos na Constituição do que na lei ordinária, nem aí teria salvação o processo: **nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da União da aplicação subsidiária da lei geral do processo administrativo federal, a L. 9784/99**, já em vigor ao tempo dos fatos. Nela, explicitamente, se prescreve a **legitimação, como 'interessados no processo administrativo, de todos 'aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada'** (art. 9º, II).' E, adiante, conclui Pertence: 'Certo, não há consenso acerca da incidência do princípio do contraditório e da ampla defesa, quando se cuide do exercício de autotutela administrativa, mediante a anulação pela própria administração de atos viciados de ilegalidade.'" (pp. 175-176) "Impressiona-me, ademais, o fato de a cassação da pensão ter ocorrido passados 18 anos de sua concessão – e agora já são 20 anos. **Não estou seguro de que se possa invocar o disposto no art. 54 da Lei nº 9.784**, de 1999, [cita art. 54] - embora tenha sido um dos incentivadores do projeto que resultou na aludida lei -, **uma vez que, talvez de forma ortodoxa, esse prazo não deva ser computado com efeitos retroativos**. Mas, afigura-se-me inegável que há um 'quid' relacionado com a segurança jurídica que recomenda, no mínimo, maior cautela em casos como o dos autos." (pp. 177-178) "Considera-se, hodiernamente, que o tema tem, entre nós, assento constitucional (princípio do Estado de Direito) e **está disciplinado, parcialmente, no plano federal, na Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999 (v.g. art. 2º). Como se vê, em verdade, **a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito**, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material" (p. 183)
Debates	O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence – Uma coisa é, no processo de concessão da aposentadoria ou da pensão, o Tribunal decidir de sua legalidade, porque isso integra o processo de formação administrativa do ato concessivo. Outra coisa é, depois de julgada legal a concessão da

	aposentadoria e da pensão, vir o Tribunal de Contas e cancelá-la, sem ouvir o titular da situação criada há **dezoito anos**." (p. 188)
Carlos Velloso	"Penso, eminente Presidente, com a licença sempre devida à eminente Ministra-Relatora, existir dois fundamentos sobre os quais posso me apoiar para deferir em definitivo a segurança: primeiro, a questão da **segurança jurídica**. Isso foi deferido há mais de **dezoito anos**, quer dizer, o Tribunal de Contas julgou a legalidade desta pensão há mais de dezoito anos. Não é possível que venha, em 2001 – parece-me que o ato é de 2001 -, a **revogar o seu entendimento quando, como órgão da Administração, devia obediência à Lei nº 9.784/99, que estabelece a prescrição**: [cita art. 54] A Lei nº 9.784, que rege o processo administrativo federal em vigor quando da prática dos atos ora questionados, estava em vigor. [...] E mais: vem um terceiro fundamento, suscitado pelo eminente Ministro Nelson Jobim. Seria possível a um órgão da Administração – e o Tribunal de Contas é órgão da Administração, é tribunal administrativo -, a um tribunal administrativo anular um ato jurisdicional, um ato praticado pelo Poder Judiciário? Penso que, por ato próprio, não. E se quisesse promover essa anulação, **encontraria obstáculo na decadência da Lei nº 9.784/99, art. 54, §1º, ou na prescrição quinquenal imposta, estabelecida em favor da Fazenda Pública que, é de se aplicar, em termos de construção, tendo em vista o princípio isonômico**." (p. 203-204)

11.

Acórdão	**MS 24.501-8 / DF**
Data julgamento	18.02.2004 (DJ 06.08.2004)
Relator	Carlos Velloso
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (ascensão funcional)
Parte pleiteada	Presidente da República e TRF-4ª Região
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Motivação.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	LFPA
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	A LFPA não se aplica ao processo de eleição de magistrado mais antigo (vencidos Marco Aurélio e Carlos Britto neste ponto). O voto pode ser secreto, desde que a decisão seja motivada.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão TRF-4ª Região

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Velloso	"O eminente Relator [do MS 24.305/DF], Ministro Gilmar Mendes, começou por afastar a aplicabilidade, no caso, do disposto na Lei 9.784, de 1999, esclarecendo: 'Ao contrário do que alega o impetrante, não considero, ao menos nos limites do mandado de segurança, que os procedimentos fixados na Lei nº 9.784, de 1999, além de concretizar o art. 93, II, 'd', da Constituição, contém disciplina excludente do procedimento fixado pelo próprio TRF

	no âmbito de sua autonomia constitucional. Em verdade, ressalvado melhor juízo, **não se afigura isenta de controvérsia a aplicação do disposto na Lei nº 9.784, de 1999, ao processo de escolha de magistrado para compor o tribunal**. Cabe lembrar que a regra constitucional relativa à nomeação por antiguidade ou merecimento está localizada no art. 93 da Constituição. O caput do art. 93 prevê a existência de lei complementar, de iniciativa do STF, que disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os princípios ali fixados. Entre tais princípios está a disposição da alínea d do inciso II, que dispõe sobre a apuração da antiguidade.' (pp. 295-296 dos autos)
Debates	"O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência afasta a aplicabilidade da lei que disciplina, remetendo, inclusive, ao Judiciário, o processo administrativo? O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) – O Supremo Tribunal, neste caso – Relator o Ministro Gilmar Mendes -, afastou a aplicabilidade da lei geral." (p. 306)
Marco Aurélio (vencido)	"Agora, penso que, considerada a ordem natural das coisas, partiu-se, sem a observância dos parâmetros próprios do processo administrativo, tal como definido pela Lei nº 9.784/99, aplicável, data venia, à espécie, para a recusa, a fim de, posteriormente, então, fundamentar-se essa mesma recusa." (p. 319) "Então, Presidente, concluindo, entendo que o procedimento adotado não se harmoniza com a Constituição Federal, no que remete – e salientou muito bem o ministro Carlos Ayres Britto – à legislação de regência, que é a Lei nº 9.784/99, porque, aqui, não estabeleço distinção onde a própria lei não contempla. [...] Senhor Presidente, **voto deferindo a segurança para entender que há o vício, considerada não só a inobservância da lei de regência – para mim, é a Lei nº 9.784/99** – como também o critério adotado de cédulas e de votação secreta." (p. 323)
Sepúlveda Pertence	"Sr. Presidente, suscitou-se aqui a exigência no caso de um processo administrativo contraditório. E até se aventou a aplicabilidade da Lei nº 9.784, que regula o processo administrativo em geral. Fosse o caso, eu até poderia me valer dos subsídios desta Lei, embora obviamente compreendido o problema no Estatuto da Magistratura, consequentemente, tema de reserva constitucional explícita à lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal. Então, **apenas como argumento doutrinário se poderia trazer a lume aquela lei do processo administrativo em geral**." (p. 326)

12.

Acórdão	**MS 24.540-9 / DF**
Data julgamento	19.05.2004 (DJ 18.06.2004)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.

Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo decisão TCU. O Ministro Gilmar sai pela tangente – julga pelo mérito da concessão da aposentadoria, sem fazer considerações sobre a decadência do direito da Administração anular seus atos.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Na espécie, não se afigura decisiva a discussão sobre a aplicação do art 54 da Lei 9.784/99, que cuida de exercício. É que tal como demonstra a Procuradoria-Geral da República, a posição do impetrante encontra pleno respaldo na própria Constituição. [...] Tendo em vista a compatibilidade horária e a regularidade constitucional de acumulação, não há necessidade de especular sobre eventual consolidação do ato em razão do decurso do tempo. (Lei 9.784/99, art. 54)" (pp. 181-183 dos autos)

13.

Acórdão	**MS 22.357-0 / DF**
Data julgamento	27.05.2004 (DJ 05.11.2004)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Empregado de empresa pública (concurso público)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	A decadência administrativa visa a preservar o princípio da segurança jurídica, enquanto base do Estado de direito.
Ratio decidendi	Não pode o TCU anular contratações sem concurso público em empresa pública, decorrido um prazo considerável.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Considera-se, hodiernamente, que o tema tem, entre nós, assento constitucional (**princípio do Estado de Direito**) e **está disciplinado, parcialmente, no plano federal, na Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999 (v.g. art. 2º). **Embora não se aplique diretamente à espécie, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece em seu art. 54 o prazo decadencial de cinco anos, contados da data em que foram praticados os atos administrativos, para que a Administração possa anulá-los. Vale lembrar que o próprio Tribunal de Contas da União aceitou a situação

	de fato existente à época, convalidando as contratações e recomendando a realização de concurso público para admissões futuras. Observa-se que **mais de 10 anos** já se passaram em relação às contratações ocorridas entre janeiro de 1991 e novembro de 1992, restando **constituídas situações merecedoras de amparo**." (p. 58 dos autos)
Debates	A Sra. Ministra Ellen Gracie – Vossa Excelência está aplicando a prescrição quinquenal porque o Tribunal de Contas se manifestou cinco anos depois? O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator) – O Tribunal de Contas, já em 1990, considerava irregulares. No caso da prestação de contas da INFRAERO, realizada creio que em 1992, o Tribunal de Contas recomendou que ela regularizasse as situações pro futuro, portanto, convalidando os atos praticados. Posteriormente, numa nova prestação de contas, ele faz a censura a essas admissões e determina a sua regularização; e, desde de então, começa-se um burocrático processo de recursos e revisões com o alongamento desses prazos, até comunar com a situação de uma liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal, creio que em outubro de 1995, mantendo, portanto, a questão." (p. 60)

14.

Acórdão	**RMS 24.737-5 / DF**
Data julgamento	01.06.2004 (DJ 03.09.2004)
Relator	Carlos Britto
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54; 69.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	O prazo quinquenal geral do art. 54 não prevalece quando aplicável dispositivo específico do Estatuto dos Servidores Públicos.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Britto	"Conforme se depreende da leitura do relatório, a recorrente desenvolve duas linhas de raciocínio: a primeira aponta a inércia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que deixou escoar lapso superior a cinco anos, a partir da admissão da servidora, para instaurar o processo administrativo disciplinar destinado a demiti-la, por acumulação remunerada de cargos públicos. Louva-se a recorrente no art. 54 da Lei nº 9.784/99, que dispõe [cita] Sendo assim, como a recorrente foi admitida em 30/08/93 (fls. 14), entende ela que sua demissão só poderia ocorrer até 30/08/98, e, não, em 08/01/2002, como de fato aconteceu (fls. 38). Discordo do raciocínio. É que o **art. 69 da mesma Lei nº 9.784**

	(reguladora do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal) prescreve: [cita] Portanto, a **norma citada pela recorrente não se dirige ao presente caso, porque, para ele, há legislação própria, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União**, das autarquias e das fundações públicas federais. Refiro-me à **Lei nº 8.112/90**, cujo art. 142, inciso I, §1º, estabelece que o prazo prescricional de cinco anos, para a ação disciplinar tendente à demissão ou cassação de aposentadoria do servidor, 'começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido'. [...] É certo que a lei do processo administrativo é mais recente que a lei do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais. Mas não é menos certo que **a lei mais antiga é de caráter especial**, enquanto **a outra tem a natureza de norma geral**; pelo que a antinomia de comandos resolve pelo critério do 'lex speciali derogat generali'. " (pp. 99-101 dos autos)

15.

Acórdão	**MS 24.859-9 / DF**
Data julgamento	04.08.2004 (DJ 27.08.2004)
Relator	Carlos Velloso
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público - pensionista (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU e Diretor-Geral da Câmara dos Deputados
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54; 69.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	A Lei Orgânica do TCU aplica-se, em detrimento da LFPA, em razão de sua especialidade. Não incide prazo quinquenal sobre o processo de revisão de aposentadoria, por se tratar de competência constitucional do TCU.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão da Câmara.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Velloso	"Também não há falar, no caso, na decadência do direito de a Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários – Lei 9.784, de 29.01.99, art. 54. Corretas as informações, no ponto: 'Acerca da discussão da **incidência da Lei nº 9.784/1999 sobre os atos de controle externo a cargo do Tribunal de Contas da União**, demonstrou-se que a **natureza do ato de registro não é administrativa típica, mas inerente à jurisdição constitucional de controle externo**, compondo o ato de concessão apenas substantivamente, porquanto lhe irradia efeitos necessários à vitalidade plena. Por meio da Decisão nº 1.020/2000 – TCU – Plenário, firmou-se o entendimento de que **a Lei n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, não**

	tem aplicação obrigatória sobre os processos da competência deste Tribunal de Contas, definida pelo artigo 71 da Constituição Federal. De acordo com a tese discorrida na mencionada decisão, a **processualística própria de controle externo**, que abrange instrumentos como exame de contas, denúncia, representação, auditoria e outras formas de defesa do interesse público, culmina em decisões de controle externo passíveis de recursos especiais, consoante dispõe a Lei nº 8.443/1992, no caso deste Tribunal, de modo que, tão-somente por argumentação, ainda que esse processo de natureza especial fosse considerado administrativo – embora não o seja – contaria com a excepcionalidade decretada pelo artigo 69 da Lei nº 9.784/1999, segundo o qual 'Os processo administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei'. (pp. 169-170 dos autos)

16.

Acórdão	**AI 481.015-7 / DF**
Data julgamento	01.02.2005 (DJ 08.09.2006)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (proventos)
Parte pleiteada	Distrito Federal
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Distrito Federal
Elemento do PA	Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º; 3º; 9º.
Relação CF – LFPA	Sim. A LFPA acolhe o princípio da segurança jurídica, subprincípio do princípio do Estado de Direito.
Ratio decidendi	A exclusão de vantagens salariais exige observância do direito de defesa.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"No julgamento do MS 24.268, sessão de 05.02.04, do qual fui redator para o acórdão, examinei o tema ora em exame: '[...] Sobre o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão julgado (Recht auf Berucksichtigung), que corresponde, obviamente, ao dever do juiz ou da Administração de a eles conferir atenção (Beachtenspflicht), pode-se afirmar que envolve não só o dever de tomar conhecimento (Kenntnisnahmepflicht), como também o dee considerar, séria e detidamente, as razões apresentadas (Erwagungspflicht). É da obrigação de considerar as razões apresentadas que deriva o dever de fundamentar as decisões. Dessa perspectiva, **não se afastou a Lei nº 9.784**. de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O **art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório**. O parágrafo único desse dispositivo estabelece que nos **processos administrativos serão observados, dentre outros, os**

	critérios de 'observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados' (inciso VIII) e de 'garantia dos direitos à comunicação' (inciso X).' " (pp. 788-790 dos autos) "A posição consolidada na 2ª Turma desta Corte mereceu, igualmente, a confirmação do Plenário no julgamento do MS nº 23.550. É o que se depreende da seguinte passagem do voto vista de Sepúlveda Pertence: '**A Constituição, no art. 5º, LV, <u>processualizou</u> a atuação administrativa, sempre que se cuide de decidir conflito atual ou potencial de interesses, de modo a assegurar 'aos litigantes (...) o contraditório e a ampla defesa**'. [...] De todo irrelevante a circunstância – a que se apegam as informações – de não haver previsão expressa da audiência dos interessados na Lei Orgânica do TCU, salvo nos processos de tomada ou prestação de contas, dada a incidência direta, na hipótese, das garantias constitucionais do devido processo. De qualquer modo, se se pretende insistir no mau vezo das autoridades brasileiras de inversão da pirâmide normativa do ordenamento, de modo a acreditar menos na Constituição do que na lei ordinária, nem aí teria salvação o processo: **nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da União da aplicação subsidiária da lei geral do processo administrativo federal, a L. 9784/99**, já em vigor ao tempo dos fatos. Nela, explicitamente, se prescreve a **legitimação, como 'interessados no processo administrativo, de todos 'aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada'** (art. 9º, II). E **aos administrados assegura a lei – como, de resto, já o garantiria diretamente a Constituição entre outros, o direito a 'ter ciência da tramitação dos processos administrativos** em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos (art. 3º, II), formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente'." (pp. 791-792)

17.

Acórdão	**RE 358.565-7 AgR / MT**
Data julgamento	29.03.2005 (DJ 15.04.2005)
Relator	Eros Grau
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (processo disciplinar)
Parte pleiteada	Estado do Mato Grosso
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Eventual desrespeito à legalidade, devido processo legal, motivação dos atos, do contraditório, dos limites da coisa julgada e da prestação jurisidicional podem configurar ofensa meramente reflexa.
Artigo LFPA invocado	LFPA
Relação CF – LFPA	Não.

Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Eros Grau	"Não assiste razão ao agravante. É abundante a legislação infraconstitucional que cuida do processo administrativo, destacando-se, apenas na esfera federal, a Lei n. 8.112/90, que trata, em seu título V, do processo administrativo disciplinar, e a Lei n. 9.784/99, que estabelece as regras gerais do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal." (p. 828 dos autos)

18.

Acórdão	**RE 434.222-7 AgR / AM**
Data julgamento	14.06.2005 (DJ 01.07.2005)
Relator	Carlos Velloso
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (proventos)
Parte pleiteada	Estado do AM
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º.
Relação CF – LFPA	A LFPA acolhe o princípio da segurança jurídica, o que visa a proteger a boa-fé.
Ratio decidendi	Ainda que fundado em lei inconstitucional sob a ordem constitucional anterior, em razão do decurso do tempo, convalida-se o ato, em proteção à segurança jurídica e à boa-fé.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Velloso	"O tema traz ao debate o **princípio da segurança jurídica**, que foi versado de forma superior pelo Ministro Gilmar Mendes, no julgamento, pelo Plenário, do MS 22.357/DF (Plenário, 27.5.2004, 'DJ' de 05.11.2004). Invocou o Ministro Gilmar Mendes o clássico estudo de Almiro do Couto e Silva sobre a aplicação do princípio da segurança jurídica em direito comparado (Revista da Procuradoria Geral do Estado, v. 18, nº 46, 1988, ps 11-29) e lição de Miguel Reale ('Revogação e anulamento do ato administrativo', Forense, 2ª Ed., 1980, ps. 70-71) para concluir que 'considera-se, hodiernamente, que o tema tem, entre nós, assento constitucional (princípio do Estado de Direito) e **está disciplinado, parcialmente, no plano federal, na Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999 (v.g. art. 2º)'." (pp. 1431-1432 dos autos)

19.

Acórdão	**RE 341.732-1 AgR / AM**
Data julgamento	14.06.2005 (DJ 01.07.2005)
Relator	Carlos Velloso
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (proventos)

Parte pleiteada	Estado do AM
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º.
Relação CF – LFPA	A LFPA acolhe o princípio da segurança jurídica, o que visa a proteger a boa-fé.
Ratio decidendi	Ainda que fundado em lei inconstitucional sob a ordem constitucional anterior, em razão do decurso do tempo, convalida-se o ato, em proteção à segurança jurídica e à boa-fé.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Velloso	"O tema traz ao debate o **princípio da segurança jurídica**, que foi versado de forma superior pelo Ministro Gilmar Mendes, no julgamento, pelo Plenário, do MS 22.357/DF (Plenário, 27.5.2004, 'DJ' de 05.11.2004). Invocuou o Ministro Gilmar Mendes o clássico estudo de Almiro do Couto e Silva sobre a aplicação do princípio da segurança jurídica em direito comparado (Revista da Procuradoria Geral do Estado, v. 18, nº 46, 1988, ps 11-29) e lição de Miguel Reale ('Revogação e anulamento do ato administrativo', Forense, 2ª Ed., 1980, ps. 70-71) para concluir que 'considera-se, hodiernamente, que o tema tem, entre nós, assento constitucional (princípio do Estado de Direito) e **está disciplinado, parcialmente, no plano federal, na Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999 (v.g. art. 2º)'." (pp. 770-771 dos autos)

20.

Acórdão	**MS 24.519-1 / DF**
Data julgamento	28.09.2005 (DJ 02.12.2005)
Relator	Eros Grau
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Administrado (ressarcimento ao erário)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	3º, III.
Relação CF – LFPA	O direito de apresentação de documentos até o julgamento exprime a ampla defesa, garantia constitucional.
Ratio decidendi	O regimento interno do TCU deve obedecer as garantias processuais estabelecidas em nível legal (LFPA e Lei Orgânica do TCU). É possível juntada de documentos até o julgamento do processo, ainda que já declarada encerrada a instrução.

Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Eros Grau	"5. A **Corte de Contas** respalda sua decisão no art. 160, §1º, de seu Regimento Interno, que admite a juntada de documentos novos até o término da instrução do processo administrativo. 6. Este preceito, no entanto, viola o disposto no **art. 3º, III, da Lei n. 9.784/99, que confere ao administrado o direito de apresentar documentos antes da decisão**, devendo serem eles considerados pelo órgão competente. O preceito contraria, ainda, a própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, cujo art. 31 estabelece: [cita] 7. Embora caiba ao Tribunal de Contas da União a elaboração de seu regimento interno (art. 1º, X, da Lei n. 8.443/92), **os procedimentos nele estabelecidos não podem afastar a aplicação dos preceitos legais referentes ao processo administrativo, notadamente a garantia processual prevista no art. 3º, III, da Lei n. 9.784/99**. 8. Neste sentido, a jurisprudência desta Corte, destacando-se o MS n. 23.550, Relator para o acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 31.10.2001: '**nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da União da aplicação subsidiária da lei geral do processo administrativo federal (L. 9784/99)**, que assegura aos administrados, entre outros, o direito a 'ter ciência da tramitação dos processos administrativos m que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos (art. 3º, II), formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente'." (p. 169-170 dos autos) "Assim, à luz da legislação aplicável ao processo administrativo instaurado no âmbito federal (**art. 3º, III, da Lei n. 9.784/99**) e da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (art. 31 da Lei n. 8.443/92), ambas conferindo c**oncreção ao princípio da ampla defesa previsto no art. 5º, LV, da Constituição do Brasil, a autoridade coatora não poderia furtar-se ao exame e ponderação do documento juntado pelo impetrante**." (p. 170)

21.

Acórdão	**RMS 24.537-2 / DF**
Data julgamento	29.11.2005 (DJ 16.12.2005)
Relator	Carlos Velloso
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (processo disciplinar)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

22.

Acórdão	**RE 442.683-8 / RS**
Data julgamento	13.12.2005 (DJ 24.03.2006)
Relator	Carlos Velloso
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	MPF (ascensão funcional)
Parte pleiteada	União e servidores públicos
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Princípios
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Sim. A LFPA acolhe o princípio da segurança jurídica.
Ratio decidendi	Transcorrido muito tempo, não pode a Administração anular seus atos, por ofensa à segurança jurídica e à boa-fé.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Temos tido não só no Plenário, mas também na Turma, oportunidade de salientar a importância do **princípio da segurança jurídica**, que imanta toda essa discussão. Portanto, é fundamental destacarmos essa separação de planos. Convivemos com essa realidade em razão, até mesmo, das **fórmulas de preclusão**; muitas vezes ela ocorre nos sistemas tributário e administrativo. Hoje, felizmente, temos, **de forma clara, essa questão colocada na Lei nº 9.784, a Lei de Procedimento Administrativo**. Essa Lei diz que a eventual declaração de nulidade administrativa não poderá se fazer sobre atos já velhos, de mais de **cinco anos**. Portanto, estabeleceu, também aqui, uma fórmula de preclusão ou aquilo que a doutrina chama de uma decadência administrativa." (p. 835 dos autos)

23.

Acórdão	**MS 25.440-8 / DF**
Data julgamento	15.12.2005 (DJ 28.04.2006)
Relator	Carlos Velloso
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.

Relação CF – LFPA	No exercício da competência constitucional de controle externo, não incide sobre os processos do TCU o prazo decadência, até o registro da aposentadoria.
Ratio decidendi	O prazo decadencial conta-se a partir do registro da aposentadoria pelo TCU.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Velloso	"A preliminar arguida pela impetrante não tem procedência. É que o ato administrativo da **aposentadoria**, já reconheceu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 23.665/DF, Relator o Ministro Maurício Correa, é **ato complexo, que somente se completa com a manifestação do Tribunal de Contas** (CF, art. 71, III). Assim, **não há falar que teria ocorrido, no caso, a decadência do direito da Administração de anular o ato, na forma do disposto no art. 54 da Lei 9.784, de 1999**. Na verdade, bem registra o Ministério Público Federal, no parecer de fls. 200-205, '**considera-se iniciado o prazo para a Administração anular o ato administrativo, como é o ato de aposentação, a data do registro perante o Tribunal de Contas da União'**. No RE 195.861/ES, Relator Ministro Marco Aurélio, decidiu o Supremo Tribunal Federal que 'o ato de aposentadoria exsurge **complexo, somente se aperfeiçoado com o registro perante a Corte de Contas'** ('DJ' de 17.10.97). No julgamento do MS 24.859/DF, por mim relatado, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela **inaplicabilidade, em casos como este, da decadência do art. 54 da Lei 9.784, de 1999**, portando o acórdão a seguinte ementa: [cita]" (pp. 219-220 dos autos)

24.

Acórdão	**MS 24.484-4 / DF**
Data julgamento	09.02.2006 (DJ 02.06.2006)
Relator	Marco Aurélio (p/ acórdão: Eros Grau)
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Administrado (desapropriação para reforma agrária)
Parte pleiteada	Presidente da República.
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Prazo; Efeito do recurso administrativo.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	61; 66.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Pendente recurso administrativo com efeito meramente devolutivo, pode o Presidente editar decreto expropriatório. O início da contagem do prazo para defesa é o da ciência do administrado, data constante no AR, não da sua juntada aos autos.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio (vencido)	"A situação é semelhante à retratada no Mandado de Segurança nº 24.163-2, por mim relatado, em que se decidiu que a pendência de recurso administrativo, **recebido sem efeito suspensivo, nos termos do artigo 61**

	da Lei nº 9.784/99, não impede a edição de decreto expropriatório" (p. 123 dos autos)
Eros Grau	" Na seção de julgamento, o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE afirmou que o prazo para impugnação deve ser contado da data consignada no aviso de recebimento (AR), não da sua juntada aos autos. Argumentou que a regra geral para contagem de prazos constantes no CPC deve ser afastada em razão das peculiaridades do procedimento administrativo em questão, vez que o laudo da vistoria realizada pelo INCRA é encaminhado com a notificação. O argumento sustenta-se no fato de o eventual recorrente dispor, desde a ciência do laudo, dos elementos necessários para elaboração de seu recurso. 5. Estou de acordo com os esclarecimentos prestados pelo Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE e peço venia ao Ministrio MARCO AURÉLIO para abrir a divergência. 6. O prazo para recurso deve ser contado da data do recebimento da notificação, que vem acompanhada de cópia do relatório agronômico, possibilitando a imediata elaboração de eventual impugnação. [...]" (pp. 127-128 dos autos) – *não foi vencido nesse ponto*. "Também não merecem prosperar os argumentos dos impetrantes no que concerne aos **efeitos do recurso administrativo**. O art. 61 da Lei n. 9.784/99 determina que os recursos administrativos sejam recebidos no **efeito meramente devolutivo**. Conforme destaquei em voto-vista proferido no MS n. 24.764, redator para o acórdão o Ministro GILMAR MENDES [acórdão pendente de publicação], a prática imediata do ato administrativo subsequente, expedição do decreto pelo Presidente da República, resta prontamente autorizada, **sem que o recurso produza a suspensão dos efeitos da decisão do INCRA**." (p. 130)
Carlos Britto	"Sra. Presidente, denego a segurança, na linha do voto do eminente Ministro Eros Grau, pedindo venia ao Ministro Marco Aurélio. Lembro que, em matéria de contagem de prazo em processo administrativo, o art. 66 da Lei nº 9.784/99 diz o seguinte: [cita] Logo, sem nenhuma referência à juntada aos autos. É a tese do Ministro Sepúlveda Pertence, salvo engano, de que daquela ciência é que se conta o prazo para impugnação." (p. 133)

25.

Acórdão	**RE 466.546-8 / RJ**
Data julgamento	14.02.2006 (DJ 17.03.2006)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (concurso público)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º; 54.
Relação CF – LFPA	A LFPA, em seu art. 2º e 54, acolhe o princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito.

Ratio decidendi	Não pode a Administração anular seus atos após prazo irrazoável, sob pena de ofender a segurança jurídica.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Verifica-se que o servidor fez a opção pela transposição de cargo e foi aprovado no processo seletivo antes da promulgação da Constituição de 1988, na forma prevista no Decreto-Lei nº 2.347, de 23 de julho de 1987. Apenas a homologação da regerida transposição ocorreu em 12.10.1989. Na hipótese, a matéria evoca, inevitavelmente, o **princípio da segurança jurídica**. Esse **princípio foi consagrado na Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, **tanto em seu artigo 2º**, que estabelece que a Administração Pública obedecerá ao princípio da segurança jurídica, quanto em seu **artigo 54, que fixa o prazo decadencial de cinco anos**, contados da data em que foram praticados os atos administrativos, para que a Administração possa anulá-los. Em diversas oportunidades esta Corte manifestou-se pela aplicação desse princípio em atos administrativos inválidos, como **subprincípio do Estado de Direito**, tal como nos julgamentos do MS 24.268, DJ 17.09.04 e do MS 22.357, DJ 05.11.04, ambos por mim relatados. Ressalte-se que a **Administração busca anular um ato praticado há mais de 14 anos**, não levando em consideração a impossibilidade de sua anulação, em face da decadência administrativa, e, ainda, que à época dos fatos a sua constitucionalidade era controvertida." (pp. 936-937 dos autos)

26.

Acórdão	**MS 25.382-7/DF**
Data julgamento	15.02.2006 (DJ 31.03.2006)
Relator	Sepúlveda Pertence
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Empresa privada (controle externo sobre licitação)
Parte pleiteada	Presidente do TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Assiste ao administrado, ainda que em processo do TCU em que não figure no polo processual, mas tenha interesse na causa, o direito de ter vista aos autos.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

27.

Acórdão	**RMS 25.104-6 / DF**
Data julgamento	21.02.2006 (DJ 31.03.2006)

Relator	Eros Grau
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (concurso público)
Parte pleiteada	Órgão Especial do TST, União e MPT
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Efeito do recurso.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	61, parágrafo único;
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Havendo justo receio de prejuízo de difícil reparação, pode a autoridade, de ofício ou a pedido, atribuir-lhe efeito suspensivo.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Eros Grau	"Como tenho afirmado neste Tribunal, não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços. Daí porque o art. 61, parágrafo único, da Lei n. 9.784/99, aplicável ao processo administrativo no âmbito do Poder Judiciário (art. 1º, §1º), recomenda que, em determinadas hipóteses, havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação, a autoridade recorrida ou imediatamente superior, de ofício ou a pedido, dê efeito suspensivo ao recurso, conforme preconizado pelo Ministro Relator no Acórdão recorrido" (pp. 218-219 dos autos)

28.

Acórdão	**RE 426.147-2 AgR / TO**
Data julgamento	28.03.2006 (DJ 05.05.2006)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (proventos)
Parte pleiteada	Estado do Tocantins
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Garantias processuais
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º, caput, parágrafo único, VIII e X.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	No processo administrativo, é garantida a ampla defesa e do contraditório.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Dessa perspectiva **não se afastou a Lei n. 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. O art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do

	contraditório. O parágrafo único desse dispositivo estabelece que nos processos administrativos serão atendidos, dentre outros, os critérios de 'observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados' (inciso VIII) e de 'garantia dos direitos à comunicação' (inciso X)." (p. 757 dos autos)

29.

Acórdão	**RE 217.141-5 AgR / SP**
Data julgamento	13.06.2006 (DJ 04.08.2006)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (enquadramento funcional)
Parte pleiteada	Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (IPESP)
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º; 54.
Relação CF – LFPA	A LFPA acolhe o princípio da segurança jurídica em seu art. 2º e 54.
Ratio decidendi	Transcorridos mais de cinco anos, não pode a Administração dar início à revisão de algum benefício nos proventos.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Esse **princípio [da segurança jurídica**] foi **consagrado na Lei nº 9.784,** de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, tanto em seu **artigo 2º**, que estabelece que a Administração Pública obedecerá ao princípio da segurança jurídica, **quanto em seu artigo 54**, que fixa o prazo decadencial de cinco anos, contados da data em que foram praticados os atos administrativos, para que a Administração posse anulá-los. Em diversas oportunidades esta Corte manifestou-se pela aplicação desse princípio em atos administrativos inválidos, como s**ubprincípio do Estado de Direito**." (pp. 697-698 dos autos) "A servidora se aposentou em 15.05.84 e somente foi notificada em 06.02.91 para manifestar sobre a revisão de seus proventos, em face da declaração de inconstitucionalidade proferida por esta Corte na Rp 1.278. Primeiro, **cabe registrar o transcurso de prazo superior a cinco anos entre o ato de concessão da aposentadoria e o início, para a agravante, do procedimento administrativo tendente à sua revisão**." (p. 699)

30.

Acórdão	**MS 25.299-5 / DF**
Data julgamento	14.06.2006 (DJ 08.09.2006)
Relator	Sepúlveda Pertence
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Administrado (desapropriação para reforma agrária)
Parte pleiteada	Presidente da República

Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Motivação; Garantias processuais; Efeito do recurso.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	26, §1º; 50, I; 61.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não é necessário que a notificação do processo seja profundamente fundamentada. Recebido o recurso administrativo no efeito meramente devolutivo, é lícito o seguimento do processo.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo decreto expropriatório.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Sepúlveda Pertence	"Este, o teor do parecer do Ministério Público Federal em ambas as impetrações, da lavra do Il. Procurador-Geral Cláudio Fonteles: '[...] No que toca à alegação de afronta aos arts. 26, §1º, VI; e 50, I, da Lei 9.784/99, a impetrante parte de uma equivocada premissa. Estaria a apuração da produtividade decidia no comunicado que está juntado a fls. 23. Partindo desse documento, anuncia que é raso, e não fundamenta sua conclusão. Contudo, o citado ofício é mera notificação. Serve ao papel de cientificar a parte interessada dos resultados obtidos em estudo técnico realizado. As conclusões estão assentadas nos autos do processo, que, conforme noticia a própria comunicação, fato reforçado pelas informações prestadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – fls. 102 -, ficam à disposição dos proprietários pelo prazo estipulado para defesa.[...] Finalmente, em relação ao argumento de que o processo foi concluído sem o exame de recurso administrativo, bem salientam as informações do Ministério do Desenvolvimento Agrário que, após 9 (nove) impugnações, foram interpostos outros 9 (nove) recursos, contudo, recebidos sob a regra do art. 61 da Lei 9.784/99, ou seja, apenas em seu efeito devolutivo. Não havia, portanto, obstáculo legal ao desenvolvimento do processo. [...]' Tenho como irrepreensível o parecer da Procuradoria-Geral." (pp. 185-189 dos autos) "As demais questões suscitadas pelos impetrantes foram devidamente respondidas no parecer elaborado do Ministério Público Federal, cujos fundamentos adoto como razão de decidir" (p. 195)

31.

Acórdão	**MS 22.373-1 / DF**
Data julgamento	14.06.2006 (DJ 01.09.2006)
Relator	Ellen Gracie
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (processo disciplinar)
Parte pleiteada	Presidente da República
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Intimação.

Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	26, §5º
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Comparecendo o inquirido espontaneamente ao processo, sana-se o vício de intimação.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decreto presidencial.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Eros Grau	"O impetrante alega também que não foi devidamente informado da instauração do processo administrativo, uma vez que a notificação foi entregue a sua companheira. Eventual vício, no entanto, restou convalidado com o comparecimento espontâneo do impetrante (art. 26, §5º, da Lei n. 9.784/99)." (p. 409 dos autos)

32.

Acórdão	**ADI 3.434-1 MC / PI**
Data julgamento	23.08.2006 (DJ 27.09.2007)
Relator	Joaquim Barbosa
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	PGR (plano de cargos, carreira e vencimentos de servidores públicos)
Parte pleiteada	Governador do Estado do Piauí e Assembleia Legislativa do Piauí
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	- [é ato legislativo]
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	A prestação de serviços para a administração não representa fato consumado, apto a ensejar a decadência administrativa.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Joaquim Barbosa	"Ora, na espécie, trata-se de mero enquadramento de prestadores de serviço que tenham comprovado cinco anos de trabalho, dez anos na nova versão. [...] Dessa premissa parte a Assembleia Legislativa ao afirmar nas informações que a Administração não poderia dar outra solução ao problema, pois teria decaído para a Administração estadual o direito de rever os atos de contratação desses prestadores de serviço, nos termos do art. 54 da Lei 9.784/1999. Obviamente não há que se falar em decadência para que a Administração reveja seus atos, pois **o que está em causa não é a legalidade da contratação de prestadores de serviço, mas o enquadramento determinado nos termos da norma atacada**. Impossível, em casos como o presente, falar em fato consumado inconstitucional." (p. 423 dos autos)

33.

Acórdão	**MS 25.186 / DF**
Data julgamento	13.09.2006 (DJ 02.03.2007)
Relator	Carlos Britto
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Administrado (desapropriação para reforma agrária)
Parte pleiteada	Presidente da República
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Efeito do recurso.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	61
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Cabe edição de decreto expropriatório, ainda que pendente recurso administrativo sem efeito suspensivo no processo de desapropriação.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo efeitos do decreto expropriatório.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Britto	"16. Já no tocante ao argumento de que o decreto presidencial foi editado antes de findo o processo administrativo expropriatório, dado que pendente de apreciação recurso administrativo, ainda uma vez carece de base jurídica a impetração. Isso porque a Lei do Processo Administrativo Federal (**Lei nº 9.784/99**) é expressa em **prescrever que os recursos administrativos não tem efeito suspensivo, a significar que sua interposição em nada impede a edição de atos pela Administração Pública**. 17. Acresce que, especificamente sobre o processo administrativo de desapropriação para fins de reforma agrária, reconheceu o Supremo Tribunal Federal a aplicação de tal norma no julgamento do MS 24.163, Rel. Min. Marco Aurélio, cuja ementa restou assim redigida: 'RECURSO ADMINISTRATIVO – EFEITO. Segundo o artigo 61 da Lei nº 9.784, de 29 d janeiro de 1999, 'salvo disposição legal em contrário, o recurso administrativo não tem efeito suspensivo'. A regra incide em se tratando de processo administrativo para desapropriação que vise ao implemento de reforma agrária. [...]'." (pp. 483-484 dos autos)

34.

Acórdão	**AI 451.761-7 AgR / RJ**
Data julgamento	17.10.2006 (DJ 10.11.2006)
Relator	Sepúlveda Pertence
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público – pensionista (pensão)
Parte pleiteada	Instituto de Previdência do Estado do RS (IPERGS)
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.

Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	A análise exigiria o exame de legislação infraconstitucional (LFPA), que não cabe em RE (Súmula 636).
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

35.

Acórdão	**MS 25.787-3 / DF**
Data julgamento	08.11.2006 (DJ 14.09.2007)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Empresa privada (concessão)
Parte pleiteada	Presidente da República
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Intimação; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º, parágrafo único, VIII e X; 26, §5º; 44.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Comparecendo o inquirido espontaneamente ao processo, sana-se o vício de intimação.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo decisão do Presidente.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Dessa perspectiva **não se afastou a Lei n. 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. O art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório. O parágrafo único desse dispositivo estabelece que nos processos administrativos serão atendidos, dentre outros, os critérios de 'observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados' (inciso VIII) e de 'garantia dos direitos à comunicação' (inciso X)." (p. 210 dos autos) "O simples fato do imediato ingresso da impetrante nos autos do processo administrativo, por meio de seus advogados devidamente constituídos, afasta qualquer hipótese de nulidade quanto ao procedimento de intimação. A Lei n. 9.784/99, em seu art. 26, §5º, diz que 'as intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade'." (pp. 212-213)
Eros Grau (vencido)	"Ficou claro – eu iria perguntar ao eminente Relator, se tivesse tido chance, mas o debate foi tão intenso -, que não houve alegações finais, aquelas de que trata o art. 44 da lei? Nessas circunstâncias vou ouvir o

	Von Ihering e conceder a segurança.

36.

Acórdão	**RMS 25.491-6 / DF**
Data julgamento	12.12.2006 (DJ 16.02.2007)
Relator	Eros Grau
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Associação privada (renovação de certificado)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Prazo para julgamento.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	59, §1º
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não há nulidade em caso de não observância dos prazos de julgamento pela Administração, em razão de acúmulo de processos, e se a mora não causa prejuízo ao administrado.
Obs.	O voto do relator consigna que as garantias processuais, embora impeçam o julgamento no prazo, evitam a nulidade do processo.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Eros Grau	"3. O procedimento de renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social submete-se a prazos próprios, previstos na Lei n. 8.742/93, na redação que lhe foi conferida pela Lei n. 10.684/03, **combinados com os previstos na Lei n. 9.784/99**. A observância das garantias processuais previstas nesses textos legais pela autoridade coatora, embora impeçam o julgamento do recurso no prazo do art. 59, §1º, da Lei n. 9.784/99, tem por objeto evitar eventual alegação de nulidade do feito. 4. O Ministro de Estado da Previdência Social informou que **o excessivo número de demandas** que atualmente aguardam julgamento em sua pasta torna **impossível o cumprimento dos prazos legais** (fls. 56/59). A inobservância dos prazos para julgamento de recursos administrativos, em razão do acúmulo de processos, se a mora não causa dano ao administrado, **<u>não constitui ilegalidade</u>** a ser amparada pelo mandado de segurança. 5. Esta Corte firmou o entendimento de que o excesso de prazo no julgamento de processos administrativos não conduz a sua nulidade." (pp. 251-252 dos autos)

37.

Acórdão	**AI 451.043-1 AgR / RS**
Data julgamento	12.12.2006 (DJ 16.02.2007)
Relator	Sepúlveda Pertence
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público – pensionista (pensão)
Parte pleiteada	Instituto de Previdência do Estado do RS (IPERGS)
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.

Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	A análise exigiria o exame de legislação infraconstitucional (LFPA), que não cabe em RE.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

38.

Acórdão	**AI 536.742-0 AgR / RS**
Data julgamento	06.02.2007 (DJ 02.03.2007)
Relator	Sepúlveda Pertence
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público – pensionista (pensão)
Parte pleiteada	Instituto de Previdência do Estado do RS (IPERGS)
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	A análise exigiria o exame de legislação infraconstitucional (LFPA), que não cabe em RE.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

39.

Acórdão	**MS 25.072-1 / DF**
Data julgamento	07.02.2007 (DJ 27.04.2007)
Relator	Marco Aurélio (p/ acórdão: Eros Grau)
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU e União
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	No exercício da função constitucionalmente estabelecida, não incide o prazo decadencial para o TCU.

Ratio decidendi	Não incide o prazo decadencial da LFPA sobre os processos de revisão de aposentadoria no TCU, por ser ato complexo.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo acórdão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio (vencido, não neste ponto)	"DA PRECLUSÃO Ante as singularidades do processo de **aposentadoria**, iniludivelmente **complexo**, improcede esta causa de pedir. Os cinco anos previstos no artigo 54 da Lei nº 9.784/99 para a iniciativa da Administração Pública não guardam pertinência com processo de aposentadoria, por sinal de **regência específica**, conforme ressaltado pela Procuradoria Geral da República – **Lei nº 8.443/92**. Não fora esse dado, é de notar que a manifestação da Administração Pública verifica-se com o ato primeiro do processo de aposentadoria, ou seja, com o ato formalizado, pelo órgão de origem do servidor, de aposentá-lo e proceder ao encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União, cujo crivo deve fazer-se em tempo razoável. Isso **não se confunde com a preclusão prevista na Lei nº 9.784/99**. Tem-se projeção no tempo sem limite específico, portanto, não se pode cogitar da cominação maior que é a perda da possibilidade de se implementar ato contrário ao interesse do servidor." (p. 137 dos autos)
Eros Grau	"9. No que diz respeito à decadência administrativa, a jurisprudência desta Corte tem entendido que **o ato de aposentadoria configura ato complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas**. Submetido a condição resolutiva, **não se operam os efeitos da decadência antes da integração da vontade final da Administração**. 10. A alegação de ofensa ao princípio da ampla defesa e do contraditório também colide com precedentes desta Corte. **O Tribunal de Contas, ao julgar a legalidade da concessão de aposentadoria, exercita o controle externo atribuído pela Constituição do Brasil, que não há de ser necessariamente operado segundo as regras do procedimento contraditório**: [cita precedentes]" (pp. 145-146)

40.

Acórdão	**RMS 26.226-9 / DF**
Data julgamento	29.05.2007 (DJ 27.09.2007)
Relator	Carlos Britto
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (processo disciplinar)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	LFPA
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Se a lei especial não prevê oportunidade de alegações finais, não há que se aplicar a LFPA.
Obs.	

Trechos dos votos

Ministro	Excerto
Carlos Britto	"Diante de tudo isso, não enxergo, no feito disciplinar, as irregularidades apontadas pelo recorrente. Neste ponto, assinalo que as alegações finais não constituem necessária peça de defesa do investigado. Isto porque 'a **Lei 8.112/90**, ao estabelecer regulamentação específica para o processo disciplinar dos servidores públicos por ela regidos, admite **aplicação apenas subsidiária da Lei 9.784/99**. Se não há previsão na Lei 8.112/90 para o oferecimento de alegações finais pelo acusado antes do julgamento, não cabe acrescentar nova fase no processo para tal fim com base na lei genérica' (STJ, Mandado de Segurança nº 11.221, Relator Ministro Félix Fischer)." (p. 470 dos autos)

41.

Acórdão	**MS 24.584-1 / DF**
Data julgamento	09.08.2007 (DJ 19.08.2008)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (responsabilidade por assessoria jurídica)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Parecer jurídico.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	42
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Advogado público é responsável pelo parecer proferido em processo administrativo.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Para melhor compreensão do caso ora em apreço, contudo, exige-se melhor descrição normativa da situação concreta em que os ora impetrantes emitiram parecer. É dizer, na espécie, há previsão expressa que exige manifestação técnico-jurídica de órgão consultivo (art. 38 da Lei nº 8.666/1993 c/c art. 42 da Lei nº 9.784/1999)." (p. 445 dos autos)

42.

Acórdão	**MS 26.353-9 / DF**
Data julgamento	06.09.2007 (DJ 06.03.2008)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (ascensão funcional)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-

Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	A decadência administrativa visa a proteger os princípios da segurança jurídica, da lealdade (que compõe o princípio da moralidade administrativa) e a confiança.
Ratio decidendi	Decai em cinco anos o direito de a Administração rever seus atos. Duas discussões: 1. A partir de quando flui o prazo?; 2. Existia decadência antes da LFPA? – Não há unanimidade clara.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo decisão TCU. Cezar Peluso faz uma reflexão sobre a SV3. Discute-se a natureza complexa do ato de aposentadoria. Os Ministros não tem muito claro quando é o termo inicial para contagem (do ato ou da vigência da LFPA). O Min. Gilmar Mendes reflete sobre a existência de prazo decadencial antes da LFPA.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio	"Senhor Presidente, reportando-me à decisão liminar proferida, concedo a segurança pleiteada. Faço-o ante os seguintes fundamentos: '2. Colho do primeiro pronunciamento do Tribunal de Contas da União que as movimentações na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos se fizeram no período compreendido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e dezembro de 1995 – folha 197. A decisão foi proferida em sessão realizada em 11 de fevereiro de 2004 – folha 218. **Levando em conta a vigência da Lei nº 9.784 a partir d 1º de fevereiro de 1999, passaram-se mais de cinco anos até a revisão dos atos administrativos**. Vale frisar, por oportuno, **a natureza linear da referida lei**, alcançando, inclusive, a atuação do Tribunal de Contas da União em casos como o retratado neste processo. O precedente citado nas informações – Mandado de Segurança nº 24.859-9/DF, relatado pelo ministro Carlos Velloso – **concerne a ato complexo, ou seja, de concessão de aposentadoria ou pensão, quando, então, não cabe cogitar, antes do aperfeiçoamento, do prazo do quinquênio legal para a alteração do ato praticado** (folha 281). [...]'." (p. 323 dos autos)
Explicação	"O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – [...] Na espécie, o Tribunal de Contas da União, no âmbito do controle externo, exerceu o crivo depois de mais de cinco anos da vigência da lei nº 9.784/99 – e não se trata, aqui, de ato complexo que dependesse da homologação do Tribunal de Contas da União, como ocorre no caso de aposentadoria, de pensões. Assim procedeu sem a observância, considerada a situação constituída para os prestadores de serviços, do devido processo legal. O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) – **Vossa Excelência está tomando como inicial a lei de 99**, e a decisão já, agora, em 2006. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLHO (RELATOR) – Estão em jogo dois princípios básicos em um Estado Democrático de Direito: o **princípio da segurança jurídica e o princípio do devido processo legal, e esta Corte é o guarda maior da Lei Máxima da República**. Concedo a ordem." (p. 324)
Carlos Britto	"O Ministro Gilmar Mendes, num voto de que pedi vista – penso que foi no Mandado de Segurança nº 25.116 -, também **já acenou com essa**

	possibilidade de se obrigar o Tribunal de Contas a homenagear o princípio do contraditório e da ampla defesa, mormente quando aquele prazo médio dos cinco anos é ultrapassado. Não é isso, Ministro? Pedi vista, inicialmente, e, em seguida, Vossa Excelência, mas convergimos nesse ponto, até porque há dois princípios, aqui, em jogo, ambos **de matriz constitucional: o princípio da lealdade, um dos conteúdos do princípio da moralidade administrativa, a significar que a Administração Pública tem um compromisso ético com as expectativas que gerou na sociedade ao produzir os seus atos. É o que os alemães chamam de proteção da confiança. E, depois, o seco princípio da segurança jurídica é reconhecidamente um dos elementos conceituais do estado de direito**. O estado de direito, a significar aquele estado que respeita o direito por ele mesmo criado ou a eficácia dos seus próprios atos, tem na segurança um elemento de definição, um elemento conceitual." (pp. 329-330)
Cezar Peluso	"A segunda observação, Senhor Presidente, é que, **embora eu tenha votado a favor da súmula, estou repensando seriamente a própria exceção que a súmula contempla**, porque, não obstante o que esta Corte tem professado há muito tempo, **me parece duvidosa a afirmação de que os registros de aposentadoria correspondam à categoria dos atos administrativos ditos complexos**. Os atos administrativos ditos complexos são aqueles que só se aperfeiçoam com o último ato de todos aqueles que deva integrar. Não é o caso do regime da aposentadoria. [...] O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Vossa Excelência já acenou com a revisão do verbete. Isso me assustou. **Um dos três primeiros editados com eficácia vinculante e Vossa Excelência já pensa em alterá-lo?"** (p. 331-333)
Gilmar Mendes	"Uma questão seria a validade, a eficácia ex-nunc, a declaração de nulidade da lei ou dos atos concretos. Aí, dependemos, na verdade, dessas chamadas fórmulas de preclusão. Agora, **a Lei nº 9.784 consagrou expressamente esse prazo, que era considerado inicialmente na doutrina a partir de Caio Tácito, Miguel Reale, Almiro do Couto e Silva, como um prazo de indicação razoável**, um tempo razoável para que a administração pudesse, eventualmente, valer-se do seu poder de autotutela. Não havia prazo específico, então, inspirava-se no próprio prazo prescricional em relação à Administração. **A partir da Lei nº 9.784, isso se tornou evidente**. No caso específico, demonstrou o Relator, nem há discutir; porque, quando discutimos o caso INFRAERO [MS 22.357], se colocava a seguinte indagação: **qual será o termo inicial a partir do qual vamos contar o prazo previsto na Lei nº 9.784?** Mas, na espécie, ficou demonstrado que também decorreu mais de cinco anos, considerada a vigência da Lei nº 9.784." (p. 338)

43.

Acórdão	**RE 425.406 AgR / RN**
Data julgamento	18.09.2007 (DJ 10.10.2007)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Administrado (benefício previdenciário)
Parte pleiteada	INSS
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal

Elemento do PA	Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º, parágrafo único, VIII e X
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Havendo restrição de direitos, aplica-se garantia de ampla defesa e contraditório.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Dessa perspectiva **não se afastou a Lei n. 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. O art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório. O parágrafo único desse dispositivo estabelece que nos processos administrativos serão atendidos, dentre outros, os critérios de 'observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados' (inciso VIII) e de 'garantia dos direitos à comunicação' (inciso X)." (p. 389 dos autos)

44.

Acórdão	**MS 24.448-8 / DF**
Data julgamento	27.09.2007 (DJ 13.11.2007)
Relator	Carlos Britto
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público – pensionista (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU e Secretário de RH do MPOG
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54; 2º, parágrafo único, IV.
Relação CF – LFPA	O artigo 2º da LFPA explicita o subprincípio da boa-fé, que pauta a atuação administrativa.
Ratio decidendi	Nos processos do TCU de revisão de aposentadoria, após o decurso de 5 anos, deve o interessado ser intimado para exercício de ampla defesa e contraditório.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão do TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Britto	"Em situações que tais, é até intuitivo que a **manifestação desse órgão constitucional de controle externo** há de se formalizar em **tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade**. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade inter-subjetiva ou mesmo intergrupal. Quero dizer: a definição jurídica das relações interpessoais ou mesmo coletivas

	não pode se perder no infinito. **Não pode descambar para o temporalmente infindável**, e a própria Constituição de 1988 dá conta de institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser.” (pp. 158-159 dos autos) “25. De forma convergente quanto **à razoabilidade desse prazo médio dos 5 anos, o Congresso Nacional elaborou a Lei nº 9.784/99** e, nela, estatuiu (**art. 54**) que ‘o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé’. Ademais, essa mesma lei, reguladora do processo administrativo federal, teve o mérito de também explicitar o **subprincípio da boa-fé** como obrigatória pauta de conduta administrativa, a teor do inciso IV do parágrafo único do art. 2º, cujo caput também determina a obediência da Administração Pública, dentre outros, aos princípios da **razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e segurança jurídica**, in verbis: [cita]”. (pp. 161-162). “29. Bem vistas as coisas, então, já se percebe que **esse referencial dos 5 anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões**. Isto na acepção de que, **ainda não alcançada a consumação do interregno quinquenal, não é de se convocar os particulares para participar do processo do seu interesse**. Contudo, **transcorrido in albis esse período, ou seja, quedando silente a Corte de Contas por todo o lapso quinquenal, tenho como presente o direito líquido e certo do interessado para figurar nesse tipo de relação jurídica, exatamente para o efeito do desfrute das garantias do contraditório e da ampla defesa** (art. 5º, LV)” (p. 164)

45.

Acórdão	**RMS 25.902-1 / DF**
Data julgamento	16.10.2007 (DJ 18.12.2007)
Relator	Menezes Direito
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não, reenvia ao STJ para rejulgamento, com deferimento da liminar.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	O acórdão envia o caso para que o STJ reaprecie a prova, não considerando os argumentos quanto à decadência.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

46.

Acórdão	**RMS 26.099-1 / DF**
Data julgamento	23.10.2007 (DJ 06.12.2007)
Relator	Carlos Britto
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Empresa privada (concessão de lavra)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Prazo de interposição de recurso.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	59.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	O não cumprimento dos prazos pela Administração não exime o administrado de cumprir os prazos legais da LFPA.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Britto	"Na sequência, ao pedir reconsideração, a autora fê-lo **intempestivamente**, à margem do disposto no **art. 59 da Lei nº 9.784/99**, conforme ela própria reconhece. Perdeu, portanto, duas oportunidades para agir positivamente. Em outras palavras: se o Direito não socorre a quem dorme, a recorrente dormiu duas vezes". (p. 214 dos autos)

47.

Acórdão	**AI 659.791-8 AgR / PI**
Data julgamento	06.11.2007 (DJ 06.12.2007)
Relator	Eros Grau
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Não identificado (tema não identificado)
Parte pleiteada	Estado do Piauí
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Não prequestionado (Súmulas 282 e 356). Ofensa indireta à CF. Inviabilidade de apreciação de legislação infraconstitucional. Inviabilidade de reexame de fatos, provas e legislação local em RE (Súmulas 279 e 280).
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

48.

Acórdão	**AI 630.125-1 AgR / RJ**
Data julgamento	20.11.2007 (DJ 06.12.2007)
Relator	Eros Grau
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (enquadramento funcional)
Parte pleiteada	Município de Angra dos Reis
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Municipal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Reexame de legislação infraconstitucional e matéria fático-probatória é inviável em RE (Súmula 279).
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

49.

Acórdão	**MS 25.641-9 / DF**
Data julgamento	22.11.2007 (DJ 21.02.2008)
Relator	Eros Grau
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (ressarcimento ao erário)
Parte pleiteada	TCU e TRT-1ª Região
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	69; 54.
Relação CF – LFPA	Não
Ratio decidendi	A Lei n. 8443/92 é especial em relação à LFPA, motivo pelo qual não se aplica o prazo decadencial em relação ao TCU.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo decisão do TCU e TRT.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Eros Grau	"5. No que se refere à **decadência administrativa**, o art. 69 da Lei n. 9.784/ preceitua: [cita] 6. O processo de tomada de contas instaurado perante o TCU é regido pela **Lei n. 8.443/92, que consubstancia norma especial em relação à Lei n. 9.784/99. Daí porque não se opera, no caso, a decadência administrativa**. Entendimento contrário, como assevera a Procuradoria Geral da República, inviabilizaria a atividade de controle externo da Corte de Contas, 'na medida em que se exigiria o exame de quaisquer atos da

	administração em curto prazo, o que se configura impossível com a estrutura e demanda a ele atinentes' (fl. 112). Ainda que assim não fosse, o processo administrativo de que decorre o ato coator teve início antes do decurso do quinquênio, não se podendo falar em decadência intercorrente." (p. 200 dos autos)

50.

Acórdão	**MS 26.405-5 / DF**
Data julgamento	17.12.2007 (DJ 21.02.2008)
Relator	Cezar Peluso
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (ascensão funcional)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Ofende os subprincípios da confiança e da segurança jurídicas a revisão de ascensão funcional pelo TCU após o prazo quinquenal, sobretudo em processo que não assegura o contraditório e a ampla defesa.
Ratio decidendi	A anulação de ascensão funcional pelo TCU está sujeita ao prazo decadencial quinquenal.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo efeitos do acórdão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Cezar Peluso	"A segunda [coisa decisiva] é que as contas da ECT, atinentes ao período em que se verificaram as respectivas movimentações de pessoal, foram apreciadas e aprovadas pela Corte de Contas em 1999, mais de 05 (cinco) anos antes dos acórdãos que as anularam. Tais **ascensões funcionais** são, pois, atos perfeitos, que já **não podem alcançados pela revisão do Tribunal de Contas, após o quinquênio legal previsto na Lei nº 9.784/99 (art. 54), por força da decadência**, nem, ademais, sem ofensa aos **subprincípios da confiança e da segurança jurídicas**, como, em casos idênticos, já vinha reconhecendo esta Corte, em decisões monocráticas [cita precedentes], e agora, em data recente, o decidiu o Plenário, por unanimidade, no julgamento do MS nº 26.353 (Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 06/09/07)." (pp. 244-245 dos autos).

51.

Acórdão	**MS 26.782-8 / DF**
Data julgamento	17.12.2007 (DJ 21.02.2008)
Relator	Cezar Peluso
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (ascensão funcional)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal

Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Ofende os subprincípios da confiança e da segurança jurídicas a revisão de ascensão funcional pelo TCU após o prazo quinquenal, sobretudo em processo que não assegura o contraditório e a ampla defesa.
Ratio decidendi	A anulação de ascensão funcional pelo TCU está sujeita ao prazo decadencial quinquenal.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo efeitos do acórdão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Cezar Peluso	"A segunda [coisa decisiva] é que as contas da ECT, atinentes ao período em que se verificaram as respectivas movimentações de pessoal, foram apreciadas e aprovadas pela Corte de Contas em 1999, mais de 05 (cinco) anos antes dos acórdãos que as anularam. Tais **ascensões funcionais são, pois, atos perfeitos, que já não podem alcançados pela revisão do Tribunal de Contas, após o quinquênio legal previsto na Lei nº 9.784/99 (art. 54), por força da decadência**, nem, ademais, sem ofensa aos **subprincípios da confiança e da segurança jurídicas**, como, em casos idênticos, já vinha reconhecendo esta Corte, em decisões monocráticas [cita precedentes], e agora, em data recente, o decidiu o Plenário, por unanimidade, no julgamento do MS nº 26.353 (Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 06/09/07)." (pp. 562-563 dos autos).

52.

Acórdão	**MS 26.628-7 / DF**
Data julgamento	17.12.2007 (DJ 21.02.2008)
Relator	Cezar Peluso
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (ascensão funcional)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Ofende os subprincípios da confiança e da segurança jurídicas a revisão de ascensão funcional pelo TCU após o prazo quinquenal, sobretudo em processo que não assegura o contraditório e a ampla defesa.
Ratio decidendi	A anulação de ascensão funcional pelo TCU está sujeita ao prazo decadencial quinquenal.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo efeitos do acórdão TCU.

Trechos dos votos

Ministro	Excerto
Cezar Peluso	"A segunda [coisa decisiva] é que as contas da ECT, atinentes ao período em que se verificaram as respectivas movimentações de pessoal, foram apreciadas e aprovadas pela Corte de Contas em 1999, mais de 05 (cinco) anos antes dos acórdãos que as anularam. Tais **ascensões funcionais são, pois, atos perfeitos, que já não podem alcançados pela revisão do Tribunal de Contas, após o quinquênio legal previsto na Lei nº 9.784/99 (art. 54), por força da decadência**, nem, ademais, sem ofensa aos **subprincípios da confiança e da segurança jurídicas**, como, em casos idênticos, já vinha reconhecendo esta Corte, em decisões monocráticas [cita precedentes], e agora, em data recente, o decidiu o Plenário, por unanimidade, no julgamento do MS nº 26.353 (Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 06/09/07)." (pp. 430-431 dos autos).

53.

Acórdão	**MS 26.363-6/DF**
Data julgamento	17.12.2007 (DJ 10.04.2008)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (ascensão funcional)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não se tratando a ascensão funcional de ato complexo (que depende da anuência do TCU), sua revisão pela Corte de Contas está sujeita ao prazo quinquenal decadencial. A Lei nº 8.443/92 (disciplina a atuação do TCU) não é especial em relação à LFPA, a qual se aplica aos processos no TCU. Somente com a LFPA a Administração passou a ter prazo decadencial para anular seus atos.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão TCU, em um primeiro momento. Posteriormente, a liminar foi deferida. O Min. Marco Aurélio não deixa claro quando é o marco inicial da contagem do prazo de cinco anos (se do ato ou da vigência da lei).

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio	(Relatório) "Consigno que o indeferimento da liminar decorreu de dúvida quanto à observância do prazo decadencial alusivo à impetração, havendo sido ressaltada a seriedade das causas de pedir versadas. [...] Mediante a decisão de folha 353 a 357, deferi a liminar, consignando 'a sobrecarga do Plenário, a afastar o pregão imediato do processo'." (pp. 635-636 dos autos) "Quanto à matéria de fundo, valho-me do que consignei ao deferir a

	medida liminar no Mandado de Segurança nº 26.353-9/DF: ‘2. Colho do primeiro pronunciamento do Tribunal de Contas da União que as movimentações na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos se fizeram no período compreendido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e dezembro de 1995 – folha 197. A decisão foi proferida em sessão realizada em 11 de fevereiro de 2004 – folha 218. **Levando em conta a vigência da Lei nº 9.784 a partir d 1º de fevereiro de 1999, passaram-se mais de cinco anos até a revisão dos atos administrativos**. Vale frisar, por oportuno, a natureza linear da referida lei, alcançando, inclusive, a atuação do Tribunal de Contas da União em casos como o retratado neste processo. O precedente citado nas informações – Mandado de Segurança nº 24.859-9/DF, relatado pelo ministro Carlos Velloso – **concerne a ato complexo, ou seja, de concessão de aposentadoria ou pensão, quando, então, não cabe cogitar, antes do aperfeiçoamento, do prazo do quinquênio legal para a alteração do ato praticado** (folha 281). [...]’ Realmente, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, é linear quanto à passagem de mais de cinco anos, a obstaculizar a revisão de atos administrativos. A atuação do Tribunal de Contas faz-se nesse campo, não estando em jogo ato complexo. A partir dela é que o órgão fiscalizado toma medidas visando a tornar ineficazes os atos praticados. **Não cabe versar a problemática referente ao princípio da especialidade**. **A lei mencionada no parecer – nº 8.443/92 – disciplina a atuação do Tribunal de Contas da União, não contendo preceito regedor da matéria**. **Somente com a Lei nº 9.784/97 [sic] veio à balha a fixação de prazo decadencial para a revisão de atos administrativos**, pouco importando que o fenômeno ocorra, ou não, a partir do crivo do Tribunal de Contas em fiscalização efetuada. Em síntese, haverá, depois de mais de cinco anos do aperfeiçoamento, a revisão de ato implementado pela Administração Pública. O que interessa ter presente é que o Tribunal de Contas não atua no campo jurisdicional mas no administrativo.” (pp. 637-638 dos autos)

54.

Acórdão	**MS 25.477-7 / DF**
Data julgamento	11.02.2008 (DJ 30.04.2008)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Administrado (desapropriação para reforma agrária)
Parte pleiteada	Presidente da República e INCRA
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Efeito do recurso administrativo.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	61
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	A ausência de eficácia suspensiva do recurso administrativo viabiliza a edição do decreto desapropriatório.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo efeitos do decreto expropriatório.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio	"Quanto à **pendência de recurso administrativo**, o artigo 61 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, revela, como regra, o **efeito simplesmente devolutivo**, devendo a suspensão do ato atacado ser consignada quando do recebimento. Sobre a matéria, o Tribunal teve a oportunidade de pronunciar-se no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.163-2/DF, por mim relatado, quando apontei que a ausência de eficácia suspensiva do recurso viabiliza a edição do decreto desapropriatório no que apenas formaliza a declaração de interesse social, relativamente ao imóvel, para efeito de reforma agrária, decorrendo a perda da propriedade de decisão na ação desapropriatória, não mais sujeita, na via recursal, a alteração." (pp. 403-404 dos autos).

55.

Acórdão	**MS 26.121-8 / DF**
Data julgamento	06.03.2008 (DJ 03.04.2008)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Administrado (desapropriação para reforma agrária)
Parte pleiteada	Presidente da República
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Efeito do recurso administrativo; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	61, *caput* e parágrafo único
Relação CF – LFPA	Não há ofensa ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa se a autoridade não dá efeito suspensivo ao recurso e já expede decreto expropriatório em processo de desapropriação. A interposição de recurso administrativo indica que houve respeito ao contraditório e ampla defesa.
Ratio decidendi	Pendente o recurso administrativo sem efeito suspensivo, pode ser emitido decreto expropriatório em processo de desapropriação.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão do INCRA.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carmen Lúcia	"Por fim, a existência de recurso ainda não julgado em processo administrativo não impede a expedição do decreto expropriatório. A Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, dispõe: [cita art. 61, caput e parágrafo único] O texto legal foi expresso quanto à regra de que a **interposição de recurso administrativo não impede a imediata execução do ato administrativo recorrido**, salvo disposição legal em contrário, o que não é o caso em matéria de desapropriação. No julgamento do Mandado de Segurança n. 24.163, Relator o Ministro Marco Aurélio, [...] explicou o eminente Ministro em seu voto: 'a teor da legislação de regência, não tem o recurso eficácia suspensiva, ficando viabilizada, assim, a sequência dos atos desapropriatórios. Preceitua o **artigo 61 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ter-se**

	como regra o efeito simplesmente devolutivo. O possível provimento do recurso deságua na insubsistência dos atos praticados, ficando alcançado o próprio desapropriatório, muito embora de forma mediata e não imediata como ocorre quando deferida a segurança por esta Corte. Nele fica formalizada a declaração de interesse social para efeito de reforma agrária. A perda da propriedade resulta da ação de desapropriação ainda em curso, não cabendo confundir a propriedade com a posse já perdida, ainda que de forma precária e efêmera, porque mediante imissão preliminar. Somam-se a esse dado a circunstância de o recurso ter sido desprovido e a imissão do INCRA na posse do imóvel. Em síntese, não conta a impetrante com direito líquido e certo de ver afastado do cenário jurídico o decreto baixado' (Plenário, DJ 19.9.2003) Assim, é improcedente a alegação dos Impetrantes de que o decreto seria 'precoce' e de que haveria ofensa ao devido processo legal e aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Os próprios Impetrantes noticiam que interpuseram recurso administrativo, o que por si só, já demonstra que lhes foi garantido o contraditório e a ampla defesa, o que não significa a existência de **recurso administrativo, por si só, seja suficiente para lhe dar efeito suspensivo, medida essa excepcional, nos termos do parágrafo único do art. 61, da Lei n. 9.784/99, porquanto a regra é que esses são recebidos apenas em seu efeito devolutivo** e não impedem a expedição do decreto expropriatório." (pp. 486-487 dos autos)

56.

Acórdão	**MS 24.449-6 / DF**
Data julgamento	06.03.2008 (DJ 24.04.2008)
Relator	Ellen Gracie
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Administrado (desapropriação para reforma agrária)
Parte pleiteada	Presidente da República
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Efeito do recurso.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	61; 69.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Ainda que pendente recurso administrativo, pode ser expedido decreto desapropriatório pelo Presidente, pois aquele não tem efeito suspensivo.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo decreto expropriatório.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Ellen Gracie	"No que diz respeito ao devido processo legal, observo que a Lei 9.784, de 1999, estabeleceu as normas básicas sobre o processo administrativo. Seu **art. 69**, entretanto, ressalvou: os 'processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.' No caso do **procedimento relativo à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, à época, o rito era aquele estabelecido pela Portaria nº 55 do**

	Incra, de 24 de janeiro de 2001. Assim, é sob o prisma dessas normas que verifico a regularidade do ato impugnado." (p. 578 dos autos) "Por outro lado, os recursos, ainda que tempestivos, não obstam a continuidade do procedimento preparatório para a edição do decreto impugnado. É aplicável à hipótese o **art. 61** da Lei 9.784/99, segundo o qual, salvo disposição em contrário, **o recurso não tem efeito suspensivo**. Em caso idêntico, assim decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal: [cita MS 24.163]. Era desnecessário, portanto, que se aguardasse o resultado de todos os recursos dos impetrantes – decisão por parte do Presidente do Incra ou do Ministro de Desenvolvimento Agrário." (pp. 579-580)
Marco Aurélio (vencido)	"Realmente, se o recurso administrativo não tem eficácia suspensiva, como já proclamado por esta Corte, não cabe cogitar óbice à edição, pelo Chefe do Poder Executivo, do decreto desapropriatório". (p. 584)

57.

Acórdão	**RMS 25.736-2 / DF**
Data julgamento	11.03.2008 (DJ 17.04.2008)
Relator	Marco Aurélio (p/ acórdão: Ricardo Lewandowski)
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (processo disciplinar)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Competência
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	11; 13.
Relação CF – LFPA	Para efeitos do art. 13, LFPA, a Constituição Federal, no art. 84, II e parágrafo único, admite a delegação de competência do Presidente aos Ministros de Estado para administrar os servidores.
Ratio decidendi	Pode o Presidente delegar a Ministro de Estado, via decreto, a competência para admitir ou demitir servidor.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão da União.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio (vencido)	"Registro ainda que a delegação ocorrida mediante o Decreto não se enquadra na Lei nº 9.784/99. Conforme o artigo 11 dela constante, 'a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos'. A Lei nº 8.112/90 não versa a delegação. Mais do que isso, no artigo 13 da Lei nº 9.784/99, há a proibição da delegação em se tratando de matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade, até mesmo decisão de recursos administrativos. [...] O preceito há de ser tomado em sua globalidade, assentando-se, no caso, a existência de previsão específica a envolver não só o dignitário máximo do País como também os Presidentes das Casas do Poder Legislativo, dos Tribunais Federais e o Procurador-Geral da República. Qualquer deles não pode despojar-se da responsabilidade estabelecida, transferindo a outrem o que lhe cabe fazer. Esclareço que esta visão não é a do Tribunal." (pp. 547-

	548 dos autos)
Debates	"A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – Porque, na verdade, a motivação compõe o ato administrativo hoje. **Todo ato administrativo tem de ser motivado, senão não há como fazer o controle. [...] Não há como fazer o controle de ato administrativo sem ter a motivação**." (p. 565) "O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI – Não é incomum essa prática, aliás é generalizada. Às vezes se faz remissão a folhas tais, outras adota-se o parecer, outras ainda acrescesse algo, porque o processo é um continuum, contém provas, dados, elementos que culminam numa decisão administrativa, e toda decisão administrativa se reporta às peças que integram os autos, assim como nas decisões judiciais." (p. 569)

58.

Acórdão	**MS 25.552-8 / DF**
Data julgamento	07.04.2008 (DJ 29.05.2008)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	O prazo quinquenal só começa a correr após o registro da aposentadoria pelo TCU. O art. 54 só se aplica quando aperfeiçoado o ato complexo.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Cármen Lúcia	"Por igual, não se há falar em decadência administrativa prevista no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. O **Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento** de que, **sendo a aposentadoria ato complexo, que só se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas da União, o prazo decadencial da Lei n. 9.784/99 tem início depois de sua publicação**." (pp.87-88 dos autos).
Marco Aurélio	"Não se deve cogitar de decadência porque – quer se entenda a aposentadoria como ato complexo ou condicionado – **não corre o prazo mencionado na lei citada pelo impetrante,** ou seja, não guarda sintonia com a hipótese o quinquênio previsto na norma que dispõe sobre o tempo para a Administração Pública tornar insubsistentes os respectivos atos." (p. 91)

59.

Acórdão	**MS 24.487-9 / DF**
Data julgamento	09.04.2008 (DJ 26.11.2009)
Relator	Carlos Britto

Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Administrado (desapropriação para reforma agrária)
Parte pleiteada	Presidente da República
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Efeito do recurso administrativo
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	61.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Ainda que pendente recurso administrativo, pode ser expedido decreto desapropriatório pelo Presidente, pois aquele não tem efeito suspensivo.
Obs.	Liminar deferida, mantendo decreto expropriatório. Gilmar Mendes propõe a rediscussão sobre o efeito dos recursos administrativos e o exaurimento da esfera administrativa.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Britto	"De fato, a própria Lei nº 9.784/99, que serve de fundamento à impetração, é expressa em afirmar, como **regra (art. 61), o efeito meramente devolutivo dos recursos administrativos**. Por isso que o decreto expropriatório não é de ser considerado nulo pelo fato de sua edição preceder ao julgamento final de recurso administrativo, manejado, no caso, pelos impetrantes." (p. 206 dos autos)
Debates	"O SR. MINISTRO GILMAR MENDES – Senhora Presidente, é exatamente este ponto que o Ministro Celso de Mello suscita: talvez tenhamos de começar uma revisão. Se isso se coloca como devido processo legal administrativo – e recentemente começamos a discutir, ou a rediscutir aquela questão do depósito prévio, também dentro dessa perspectiva -, creio termos de adotar uma orientação diversa em relação ao exaurimento quanto aos recursos normais previstos na esfera administrativa. [...] O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Está complicado admitir o recurso? Não pode admiti-lo sem efeito suspensivo? Uma vez provido, evidentemente desfaz tudo. O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO (RELATOR) – Desfaz o procedimento. A própria lei que serviu de fundamento à impetração é expressa em afirmar o efeito meramente devolutivo dos recursos administrativos. O SR. MINISTRO GILMAR MENDES – Imagino como isso funciona em matéria de desapropriação." (pp. 209-210)
Ricardo Lewandowski	"Por fim, quanto à expedição do decreto presidencial e ao ajuizamento da ação correspondente, na pendência de julgamento definitivo de recurso interposto na instância administrativa, registro que o Supremo já decidiu que o recebimento deste no efeito apenas devolutivo não impede o prosseguimento da expropriação [cita MS 24.484, MS 25.299, MS 24.764]. Isso porque a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Publica Federal, e que se aplica ao caso em tela, estabelece, textualmente, em seu art. 61, o seguinte: 'salvo disposição

	legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo'. Este é, de resto, o entendimento do STF externado no julgamento do MS 24.163, Relator Ministro Marco Aurélio." (pp. 227-228).
Eros Grau	"A alegação, dos impetrantes, de que o decreto expropriatório foi editado antes de exaurida a instância administrativa não prospera em seu benefício. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a circunstância de o recurso administrativo interposto contra o laudo agronômico de fiscalização não ser dotado de efeito suspensivo não impede a edição do decreto do Presidente da república, que apenas declara o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária, mera condição para a propositura da ação de desapropriação [art. 1874, §2º, da CB/88]. A perda do direito de propriedade ocorre somente ao cabo da ação de desapropriação [...]. No presente caso, como informa os próprios impetrantes, o Comitê de Decisão Regional do INCRA apreciou o recurso interposto contra o laudo agronômico de fiscalização, ao qual negou provimento. Os impetrantes interpuseram novo recurso, o qual, igualmente desprovido de efeito suspensivo, foi remetido à instância administrativa superior. Não houve, pois, ofensa ao devido processo legal. O recurso administrativo interposto contra o laudo agronômico de fiscalização foi apreciado pelo órgão competente." (pp. 229-230)

60.

Acórdão	**MS 26.919-7 / DF**
Data julgamento	14.04.2008 (DJ 21.05.2008)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	O prazo quinquenal só começa a correr após o registro da aposentadoria pelo TCU. O art. 54 só se aplica quando aperfeiçoado o ato complexo.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo acórdão do TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio	"A incidência do disposto no **artigo 54 da Lei nº 9.784/99**, a revelar que a Administração Pública decai do direito de anular os próprios atos após decorridos cinco anos, **pressupõe situação jurídica aperfeiçoada**. Isso não ocorre quanto à aposentadoria quer se tome como a motivar **ato complexo**, quer se considere submetido o ato primeiro – do tomador de serviços – a condução resolutiva negativa, estampada na ausência de homologação pela Corte de Contas." (p. 296 dos autos).

61.

Acórdão	**MS 26.163-3 / DF**

Data julgamento	24.04.2008 (DJ 04.09.2008)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (concurso público)
Parte pleiteada	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão do CNJ. LFPA não invocada nas razões de decidir. Os ministros, ao debaterem sobre a previsão de alegações finais nos processos administrativos do CNJ, sustentam que a LFPA se aplica subsidiariamente ao RICNJ.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Dabate	"O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – E as alegações finais estariam previstas no **Regimento do Conselho**? O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Na **lei do processo administrativo, cuja aplicação subsidiária**, pelo menos estou me baseando no memorial. A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) – Na Lei n. 9.784." (p. 93 dos autos)

62.

Acórdão	**RE 434.059-3 / DF**
Data julgamento	07.05.2008 (DJ 11.09.2008)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (processo disciplinar)
Parte pleiteada	INSS e União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Defesa técnica.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º, *caput* e parágrafo único, VIII e X
Relação CF – LFPA	Não há ofensa ao art. 5º, LV, CF, se garantido o direito à informação, à manifestação e à consideração dos argumentos manifestados. Nesse caso, a ampla defesa é exercida em sua plenitude. Não ofende o art. 133, CF (o qual consigna que o advogado é essencial para a administração da justiça – aqui, os Ministros entendem se tratar de processo judicial), a não participação do

	advogado no processo administrativo.
Ratio decidendi	Não invalida o processo administrativo disciplinar a ausência de defesa técnica.
Obs.	Precedente para a SV5. O STJ havia concedido a segurança, consignando ser essencial a defesa técnica em processo administrativo. Joaquim Barbosa sugere a adoção de súmula vinculante. Gilmar Mendes propõe o verbete. Iniciam-se debates a respeito da possibilidade de edição de SV (requisitos de reiteradas decisões, necessidade por segurança jurídica, etc.)

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Entende-se que o direito à defesa e ao contraditório tem plena aplicação não apenas em relação aos processos judiciais, mas também em relação aos procedimentos administrativos de forma geral. Dessa perspectiva **não se afastou a Lei n. 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. O art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório. O parágrafo único desse dispositivo estabelece que nos processos administrativos serão atendidos, dentre outros, os critérios de 'observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados' (inciso VIII) e de 'garantia dos direitos à comunicação' (inciso X). Sob a Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal vem afirmando que tanto **em tema de punições disciplinares como de restrição de direito em geral há de assegurar-se a ampla defesa e o contraditório**. [...] Na espécie, o único elemento apontado pelo acórdão recorrido como incompatível com o direito de ampla defesa consiste na **ausência de defesa técnica na instrução do processo administrativo disciplinar em questão**. Ora, **se devidamente garantido o direito (i) à informação, (ii) à manifestação e (iii) à consideração dos argumentos manifestados, a ampla defesa foi exercida em sua plenitude**, inexistindo ofensa ao art. 5º, LV, da Constituição Federal. Por si só, a ausência de advogado constituído ou de defensor dativo com habilitação não importa nulidade de processo administrativo disciplinar, como já decidiu este STF: [...]. Nesses pronunciamentos, o Tribunal reafirmou que a disposição do art. 133 da CF não é absoluta, tendo em vista que a própria Carta Maior confere o direito de postular em juízo a outras pessoas" (pp. 743-745 dos autos).
Joaquim Barbosa	"Senhor presidente, eu também acompanho e **sugiro adoção de súmula vinculante**." (p. 749)
Gilmar Mendes	"É uma matéria que tem súmula no STJ em sentido contrário" (p. 749) "Senhores Ministros, também eu tinha tido sentimentos de que **era uma matéria que reclamava súmula, exatamente porque a Súmula nº 343, do STJ, diz: 'É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar'**. Por isso o Advogado-Geral da União ressaltou, muito bem, que há um temor de anulação de processo,

	tendo em vista a repercussão que esse julgamento pudesse ter sobre os demais casos. Daí formular, seguindo a lição do Ministro Marco Aurélio, um verbete: 'A ausência de defesa técnica, por si só, não implica nulidade do processo administrativo disciplinar'. Submeto a todos, mas, de qualquer forma, essa seria a ideia básica." (p. 759)

63.

Acórdão	**RMS 24.526-7 / DF**
Data julgamento	03.06.2008 (DJ 14.08.2008)
Relator	Eros Grau
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (processo disciplinar)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Intimação.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	28
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	A prática de atos processuais sana vício de falta de intimação pessoal.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão do MPOG.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Eros Grau	"13. Por fim, asseveram que não foram pessoalmente intimados da decisão final do processo disciplinar, o que teria prejudicado o seu direito de recorrer. Sustentam que a ausência de intimação fere o art. 28 da Lei n. 9.784/99. 14. A autoridade impetrada porém destacou, em suas informações, que os recorrentes não alegaram a falta de intimação, nem solicitaram a devolução do prazo recursal. Pelo contrário: tiveram pleno conhecimento da publicação oficial do ato que determinou suas demissões em tempo hábil para utilizar os recursos administrativos cabíveis. [...] 16. Ademais, os documentos juntados aos autos pelos próprios recorrentes atestam o conhecimento da portaria que veiculou o ato de demissão, assegurando a sua plena eficácia entre as partes." (p. 243 dos autos)

64.

Acórdão	**MS 26.023-8 / DF**
Data julgamento	01.08.2008 (DJ 16.10.2008)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (processo disciplinar)
Parte pleiteada	PGR
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Intimação.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.

Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	28; 69.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	A notificação dos atos processuais assegura ao administrado a ampla defesa e o contraditório.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo portaria do MPF. A proporcionalidade e a ofensa às garantias processuais são olhadas pelo Min. diretamente com os dados do caso, sem qualquer referência à LFPA.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Na inicial, o próprio impetrante afirma que foi notificado sobre a instauração do processo administrativo, seu afastamento preventivo do serviço, a oitiva de testemunhas indicadas pela comissão processante, a data de seu interrogatório e para a apresentação de defesa escrita, que foi efetivamente realizada. As informações da autoridade coatora são no mesmo sentido, verbis (fls. 50-51): '[...] Ao contrário do que o impetrante alega, as disposições constantes na Lei nº 9.784 de 1999, só devem ser aplicadas subsidiariamente, conforme dispõe o art. 69 do referido diploma: [cita] Ainda assim, a regra contida no artigo 28 da Lei nº 9.784 de 1999, que o impetrante insiste em dizer que não foi cumprida, também foi fielmente observada pela comissão processante, senão vejamos: [cita art. 28] No mencionado dispositivo legal não há qualquer referência à intimação específica para que o servidor realize determinado ato. Portanto resta inconsistente a alegação do impetrante, não se configurando qualquer infringência ao princípio do contraditório e da ampla defesa, pois o mesmo foi devidamente cientificado de todos os atos processuais.'." (pp. 185-186 dos autos)

65.

Acórdão	**ADI 124-8 / SC**
Data julgamento	01.08.2008 (DJ 16.04.2009)
Relator	Joaquim Barbosa
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Governador (tributário)
Parte pleiteada	Assembleia Legislativa de SC
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Prazo.
Manutenção do ato adm.?	-
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	LFPA
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	Liminar deferida, para suspender dispositivo da Constituição Estadual de SC. Questão incidental. Gilmar Mendes fala que a LFPA aplica-se no âmbito federal, em

	uma ADI que se tinha "conflito" estadual.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"quanto à necessidade de se submeter isso a uma lei complementar federal no que concerne à prescrição e decadência. Tanto é que há uma lei federal, a Lei nº 9.784, que trata do procedimento administrativo. E ela se limitou a tratar do tema no âmbito federal, estabelecendo até mesmo prazos para as respostas do cliente do serviço público; prazos que acabam não cumpridos. E foram estabelecidos limites também para a revisão desses atos." (p. 48 dos autos).

66.

Acórdão	**RMS 25.833-4 / DF**
Data julgamento	09.09.2008 (DJ 20.11.2008)
Relator	Sepúlveda Pertence (p/ acórdão: Marco Aurélio)
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Cabe revisão do ato administrativo dentro do prazo decadencial quinquenal.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Ementa	"PROCESSO ADMINISTRATIVO – ANISTIA – REEXAME – PRAZO DECADENCIAL. Observado o quinquênio previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, possível é o reexame de ato que tenha implicado, à margem da ordem jurídica, revisão de anistia." (p. 315 dos autos).

67.

Acórdão	**MS 25.962-1 / DF**
Data julgamento	23.10.2008 (DJ 28.03.2009)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Funcionário notarial (concurso público)
Parte pleiteada	Conselho Nacional de Justiça – CNJ
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Intimação;
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	3º, II; 26, §§3º e 4º; 28.

Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	É necessária intimação de todos os terceiros que tenham sua situação jurídica passível de afetação com o processo.
Obs.	Liminar parcialmente deferida, suspendendo parcialmente a decisão CNJ.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio	"Em outras palavras, os terceiros interessados – já agora com o endosso da Procuradoria Geral da República, no que evoluiu quanto à procedência dessa causada de pedir – sustentam que os concursados, cuja situação jurídica foi glosada pelo Conselho Nacional de Justiça, residentes em Estados diversos da Federação, inclusive em Rondônia, teriam de acompanhar os atos do citado Conselho. Deve-se conferir a eficácia própria ao artigo 100 do mesmo Regimento Interno – **a preceituar a aplicabilidade, no que couber, da Lei nº 9.784/99**. A citada lei prevê nos artigos 3º, inciso II, e 26, §3º e §4º, e no artigo 28, a necessária intimação dos interessados: [cita]" (p. 167 dos autos) "a declaração de inconstitucionalidade do artigo 98 do Regimento Interno do Conselho Nacional da Magistratura. E não há prejuízo maior quanto a isso. Não se terá um vácuo, porque o próprio Regimento remete à lei que disciplina o processo administrativo em geral e que prevê não a intimação ficta que pressupõe sempre, pelo menos, o conhecimento da existência do processo em que verificada, mas a realmente concreta, real. Quer dizer, não há prejuízo maior na declaração de inconstitucionalidade." (p. 184)

68.

Acórdão	**MS 25.963 / DF**
Data julgamento	23.10.2008 (DJ 20.11.2008)
Relator	Cezar Peluso
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	A revisão pelo TCU após o quinquênio legal previsto na LFPA ofende os princípios da segurança jurídica e da confiança.
Ratio decidendi	Uma vez julgada legal pelo TCU a concessão de aposentadoria, não pode revisar decisão, transcorrido o prazo decadencial quinquenal. A contagem do prazo quinquenal se iniciou da primeira decisão do TCU, em 1997 (antes da LFPA).
Obs.	Liminar deferida, suspendendo efeitos da decisão TCU. A concessão da aposentadoria ocorreu em 1992, o primeiro julgamento do TCU, pela legalidade, foi em 06.02.1997 e a primeira decisão revisora ocorreu em 19.97.2002. O Min. Peluso considerou o lapso de 5 anos e cinco meses entre a decisão do

	TCU que julgou legal e a decisão que julgou ilegal. O Min. Peluso erra duas vezes no número da lei em seu voto.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Cezar Peluso	"É que, a par da **impossibilidade de aplicação retroativa do artigo 54** da Lei nº 9684/99 [sic], relativo à decadência dos atos da Administração, no prazo de 5 (cinco) anos, pois a concessão do título ocorreu em 1992, data anterior ao início de vigência desse diploma legal, merece, no mínimo, especial atenção, o fato **de já terem decorrido, desde o aperfeiçoamento do ato da aposentadoria, julgada legal pelo TCU, para fins de registro, em 06/02/1997, pela Relação 05/97 e o Acórdão 808/2002 – que anulou tal julgamento e negou registro ao título -, em 19/07/2002, 5 (cinco) anos e 5 (cinco) meses**. Note-se que não me refiro ao prazo que medeia entre a concessão da aposentadoria e o Acórdão, e é já de 11 anos, nem ao que correu entre a concessão do título e a decisão impugnada, e que é de 14 anos. Menciono tão-só o prazo que decorreu após o aperfeiçoamento da aposentadoria. Tal ato jurídico de aposentadoria é, pois, perfeito e, como tal, não pode ser alcançado por revisão do Tribunal de Contas após o quinquênio legal previsto na Lei nº 9.784/98 [sic], sem ofensa aos **princípios da confiança e da segurança jurídica**, como, em casos semelhantes tem reconhecido esta Corte, por unanimidade, nos julgamentos dos MS nº 22.357 (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 05/11/04), MS nº 24.448 (Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 14/11/07), MS nº 26.405 (Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 22/02/08e LEX-JSTF – nº 352, pág. 233) e MS nº 26.353 (Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 07/03/08)." (pp. 328-329 dos autos)

69.

Acórdão	**RMS 25.852-1 / DF**
Data julgamento	04.11.2008 (DJ 28.02.2009)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade.
Nível federativo	Federal.
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

70.

Acórdão	**MS 23.441-5 / DF**
Data julgamento	27.11.2008 (DJ 05.11.2009)
Relator	Ellen Gracie (p/ acórdão: Joaquim Barbosa)

Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (exoneração)
Parte pleiteada	PGR
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º, *caput* e parágrafo único, VIII e X
Relação CF – LFPA	A LFPA está em consonância com a CF ao garantir as formalidades para concretização da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal.
Ratio decidendi	A Administração deve assegurar a ampla defesa e o contraditório.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo efeitos da portaria do PGR, reconduzindo a procuradora ao seu posto. Por razões de segurança jurídica (decurso do tempo de julgamento em mais de 10 anos), os Ministros concluíram por conceder a segurança, embora muitos deles concordassem com a relatora, em negá-la.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Nesse contexto, entende-se que **o direito à defesa e ao contraditório tem plena aplicação não apenas em relação aos processos judiciais, mas também em relação aos procedimentos administrativos de forma geral**. Dessa perspectiva **não se afastou a Lei n. 9.784, de 29.1.1999**, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração **Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório**. O parágrafo único desse dispositivo estabelece que nos processos administrativos serão atendidos, dentre outros, os critérios de 'observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados' (inciso VIII) e de 'garantia dos direitos à comunicação' (inciso X). Sob a Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal vem afirmando que **tanto em tema de punições disciplinares como de restrição de direito em geral há de assegurar-se a ampla defesa e o contraditório**" (pp. 523-524 dos autos). *Gilmar Mendes concorda com a Min. Ellen Gracie no sentido de que não assiste razão à impetrante, o processo administrativo foi regular. No entanto, considerando que* ***transcorridos mais de 10 anos de julgamento, em nome da segurança jurídica, acompanha a divergência do Min. Joaquim Barbosa, concedendo a segurança****. (cf. pp. 542s.)*

71.

Acórdão	**AI 622.219-5 / RS**
Data julgamento	03.03.2009 (DJ 12.03.2009)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Não identificado (tema não identificado)
Parte pleiteada	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Inviabilidade de apreciação de legislação infraconstitucional (art. 54, LFPA) em RE. Ofensa indireta.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	A decisão agravada determinava que antes da Lei n. 9784, não havia prazo para a Administração rever seus atos.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

72.

Acórdão	**ADI 2.980-1 / DF**
Data julgamento	05.02.2009 (DJ 06.08.2009)
Relator	Marco Aurélio (p/ acórdão: Cezar Peluso)
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	PGR (enquadramento funcional)
Parte pleiteada	Presidente da República e Congresso Nacional
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência
Manutenção do ato adm.?	- (é ato legislativo)
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Norma de caráter ou efeito concreto exaurido. Impossibilidade de controle abstrato de constitucionalidade. Não conhecimento.
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Do voto vencido do Min. Marco Aurélio (não foi vencido por esse ponto), extrai-se que não se aplica o prazo decadência para efeitos de controle concentrado de constitucionalidade.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio (vencido)	"Quanto à preclusão e segurança jurídica, a passagem de mais de cinco anos do enquadramento dos interessados, afasta-se a possibilidade de incidência da norma do artigo 54 da Lei nº 9.784/99. **Há de se distinguir o direito de a Administração anular os atos administrativos do ajuizamento, pelo legitimado, de ação direta de inconstitucionalidade, visando a fulminar a lei que ensejou a prática pela Administração. Inexiste preceito a implicar a preclusão, no processo objetivo de constitucionalidade, em face da passagem do tempo**." (o Min. Marco Aurélio não foi vencido nesse ponto. Nenhum outro Ministro tratou da decadência alegada pelo Presidente da República, em informações prestadas)

73.

Acórdão	**Pet 3.388 / RR**
Data julgamento	19.03.2009 (DJ 24.09.2009)
Relator	Carlos Britto
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Administrado (demarcação de terras indígenas)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Coisa julgada administrativa.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	53.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Uma vez demarcada a terra indígena por procedimento regular, garantido o contraditório aos interessados, não pode a Administração revê-lo, pois já existentes direitos individuais decorrentes da demarcação.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Menezes Direito	"Além dos efeitos acima destacados, a homologação tem mais uma importante consequência pelo bem da segurança jurídica: a impossibilidade de revisão dos limites da terra indígena fixados na Portaria do Ministério da Justiça. Como já ressaltado, o procedimento de regularização da terra indígena é um procedimento destinado à apuração do fato indígena, isto é a presença indígena em 5/10/1988, com a sua respectiva extensão, esta determinada com base nas já suas referidas expressões. Ora, uma vez estabelecido e constatado esse fato, com base no qual terá sido homologada a área da terra indígena, não pode haver mais espaço ou ensejo para uma revisão dessa área. Cuida-se aqui de verdadeira preclusão administrativa, que impedirá qualquer discussão sobre a área e os limites homologados. Não se concebe que o poder-dever da administração de rever de ofício seus atos alcance a constatação de um fato cuja ocorrência e extensão decorreram de procedimento instaurado regularmente, com observância do contraditório. Desse procedimento resultou a consolidação de direitos individuais, como ocorre com propriedades imediatamente adjacentes à terra indígena, assim como outros interesses públicos ou particulares relacionados à área não abrangida pela terra indígena. **A existência desses interesses, direitos de natureza individual consolidados com a não-abrangência na terra indígena, impede uma aplicação absoluta do poder-dever de revisão dos atos da administração, como bem reflete o disposto no art. 53 da Lei nº 9.784/99 e na Súmula nº 473 deste Supremo Tribunal Federal**. No caso da identificação e da demarcação de terras indígenas, de todos os modos, estou convencido de que a definição da extensão da área, fruto da constatação do fato indígena, não abre espaço para nenhum tipo de revisão fundada na conveniência e oportunidade do administrador. A demarcação esgota a identificação, sendo vedada sua alteração." (pp. 394-395 dos

	autos)
Gilmar Mendes	"IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO DO PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. A COISA JULGADA ADMINISTRATIVA Terminado o procedimento demarcatório, com o registro da área demarcada no Cartório de Imóveis, resta configurada a denominada coisa julgada administrativa, que veda à União nova análise da questão. No entanto, caso se faça necessária a revisão do procedimento, tendo em vista a existência de graves vícios ou erros em sua condução, será imprescindível a instauração de novo procedimento administrativo, em que sejam adotadas as mesmas cautelas empregadas anteriormente e seja garantido aos interessados o direito de manifestação. Não se revela admissível, contudo, a revisão fundada apenas na conveniência e oportunidade do administrador público, como bem salientado no percuciente voto do Ministro Menezes Direito. Não obstante parte considerável da jurisprudência e da doutrina entenda de forma diversa, afirmando a inexistência de coisa julgada ou preclusão no procedimento administrativo demarcatório, o entendimento aqui defendido se revela coerente com o princípio da segurança jurídica, haja vista a necessidade de se resguardar a previsibilidade das relações jurídicas e a tranquilidade social nas áreas contíguas à demarcada. Contrariamente a essa tese, argumenta-se que a **existência de coisa julgada ou preclusão administrativa nos procedimentos demarcatórios estaria em descompasso com o princípio da autotutela, previsto na Súmula nº 473 desta Corte e no art. 53 da Lei 9.784/99.** **Todavia, enfatizo, nesse ponto, o julgamento do MS 24.268/MG, no qual este Supremo Tribunal Federal deixou assentado entendimento no sentido de que o exercício do poder-dever conferido à Administração Pública de rever seus próprios atos eivados de ilegalidade não pode elidir o dever de proteção à confiança e boa-fé dos administrados diante de situações jurídicas criadas pelo Poder Público**." (pp. 776-777)

74.

Acórdão	**RE 490.850-6 AgR / DF**
Data julgamento	05.05.2009 (DJ 04.06.2009)
Relator	Ricardo Lewandowski
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Não identificado (tema não identificado)
Parte pleiteada	Distrito Federal
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Distrito Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Inviabilidade de análise de legislação infraconstitucional (art. 54, LFPA) em RE. Ofensa indireta à CF.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	O acórdão recorrido consigna que "afigura-se cabível o entendimento de que, ante o silêncio do legislador distrital acerca da questão, haja a decadência daquele poder revisional ao término

	de cinco anos, prazo obtido por analogia à aludida Lei nº 9.784/1999, bem assim à Lei nº 4.717/1995 e ao Decreto nº 20.910/1932”.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

75.

Acórdão	**MS 26.117-0 / DF**
Data julgamento	20.05.2009 (DJ 05.11.2009)
Relator	Eros Grau
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (ascensão funcional)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54; 2º, parágrafo único, IV.
Relação CF – LFPA	Sim. A decadência administrativa visa a proteger o princípio da segurança jurídica e a boa-fé. O art. 2º prevê o subprincípio da boa-fé administrativa.
Ratio decidendi	Transcorrido o prazo de 5 anos do ato de ascensão funcional do servidor, não pode o TCU anulá-lo.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Eros Grau	“Não se cogita, aqui, de ato jurídico complexo. Operou-se, quanto ao ato coator aqui discutido, a decadência prevista no art. 54 da Lei n. 9.784/99. Não há falar-se, pois, na aplicação do precedente do MS n. 24.859, Relator Ministro CARLOS VELLOSO, DJ de 17.8.04.” (p. 597 dos autos)
Carlos Britto	“8. Já o princípio da segurança jurídica, este foi igualmente vulnerado. É que o ato de ascensão funcional do impetrante ocorreu em setembro de 1993 e o acórdão do TCU é de 2004. Neste cenário, o impetrante tem razão quando afirma que a inércia da Corte de Contas, por onze anos, consolidou sua razoável expectativa quanto ao recebimento de uma verba de caráter alimentar. No caso, o gozo do benefício por um lapso prolongado de tempo confere um tônus de estabilidade ao ato sindicado pelo TCU, ensejando questionamento acerca da incidência dos princípios da segurança jurídica e da lealdade (que outros designam por proteção da confiança dos administrados). 9. Pois bem, considerando **o status constitucional do direito à segurança jurídica (art. 5º, caput), projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana (inciso III do art. 1º) e elemento conceitual do Estado de Direito, tanto quanto levando em linha de consideração a lealdade como um dos conteúdos do princípio da moralidade administrativa (caput do art. 37)**, faz-se imperioso o reconhecimento de certas situações jurídicas subjetivas em face do Poder Público.” (pp. 604-605)

	"15. De forma convergente quanto à r**azoabilidade desse prazo médio dos 5 anos, o Congresso Nacional elaborou a Lei nº 9.784/99 e, nela, estatuiu (art. 54)** que 'o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé'. Ademais, **essa mesma lei, reguladora do processo administrativo federal, teve o mérito de também explicitar o subprincípio da boa-fé como obrigatória pauta de conduta administrativa, a teor do inciso IV do parágrafo único do art. 2º, cujo caput também determina a obediência da Administração Pública, dentre outros, aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e segurança jurídica**, in verbis: [cita]" (pp. 608-609) "É imperioso que a Administração Pública o faça [automática desconstituição dos atos concretos em desconformidade com o julgamento da ADI 837], respeitando, porém, as chamadas cláusulas de preclusão, até mesmo para salvaguardar o princípio constitucional da segurança jurídica." (p. 612).
Ricardo Lewandowski	"Acompanho o Ministro-Relator, sobretudo em homenagem ao princípio da segurança jurídica. Também vejo que o instituto da decadência administrativa se perfez, no caso". (p. 613)
Gilmar Mendes	"E [citei] o professor Miguel Reale sobre a questão da anulação, em que ele aplicava a lei de prescrição contra o Poder Público porque, à época, nós não tínhamos um limite de prazo para anulação dos atos. E tivemos o caso da Infraero, que foi objeto de discussão aqui, larga discussão, no Plenário (pp. 623-624).

76.

Acórdão	**MS 26.393 / DF**
Data julgamento	29.10.2009 (DJ 18.02.2010)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (ascensão funcional)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	A aplicação do princípio da segurança jurídica impõe a decadência de cinco anos ao direito da Administração de anular os seus atos.
Ratio decidendi	O prazo decadencial do art. 54 tem início na data do ato impugnado pela Administração. Nos processos de revisão de ascensão funcional no TCU, necessária a verificação da ampla defesa e do contraditório (Súmula Vinculante 3, primeira parte).
Obs.	Liminar deferida, suspendendo efeitos do acórdão TCU. Aplica SV3.
Trechos dos votos	

Ministro	Excerto
Cármen Lúcia	"**O art. 54 da Lei n. 9.784**, de 29.1.2999, dispõe: [...] Forçoso reconhecer, portanto, que o lapso temporal entre a prática dos atos de ascensão em foco e a decisão do Tribunal de Contas da União que determinou à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT que os anulasse **superou, em muito, o prazo estabelecido no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, o que impõe o reconhecimento da decadência do direito da Administração de revê-los**. 4. Na assentada de 27.9.2007, no julgamento do Mandado de Segurança n. 24.448/DF, Relator o Ministro Caros Britto, aplicando o **princípio da segurança jurídica**, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu ser de cinco anos o prazo para o Tribunal de Contas da União exercer o controle da legalidade dos atos administrativos, nos termos seguintes: [...] Na mesma linha, no julgamento do Mandado de Segurança n. 24.268/MG, Relator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, ao tratar da aplicação dos princípios do contraditório, da ampla defesa e da segurança jurídica ao processo administrativo, o Plenário deste Supremo Tribunal decidiu: [...]" (pp. 141-142 dos autos).

77.

Acórdão	**Rcl 8.025 / SP**
Data julgamento	09.12.2009 (DJ 05.08.2010)
Relator	Eros Grau
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (eleição para presidente de Tribunal)
Parte pleiteada	TRF 3ª Região
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo eleição da presidência do TRF e empossando a reclamante, provisoriamente (para tanto, analisou somente o art. 102 da LOMAN). LFPA não faz parte da ratio decidendi, mas de uma divagação do Gilmar Mendes sobre a boa-fé a ser protegida por uma eventual modulação de efeitos.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Por outro lado, já foi ressaltado, inclusive na manifestação do Ministro Marco Aurélio, que já sempre o risco de uma excessiva politização do debate, que tem também todos os seus inconvenientes. Daí a necessidade de se encontrar uma adequada equação. Mas, realmente, não é de se invocar aqui o argumento da **segurança jurídica**. Mesmo a disposição em que nós temos trabalhado, Lei nº 9.784, lei do procedimento administrativo, realmente fala de existência de **boa-fé** – texto elaborado pela comissão presidida pelo Professor Caio Tácito -, que nós não estamos examinando elementos subjetivos, mas, diante de clara decisão de

	jurisprudência do Supremo ou de claro texto constitucional, é difícil invocar esse elemento de boa-fé para os fins almejados. Daí também não se justifica a modulação de efeitos." (pp. 521-522 dos autos).

78.

Acórdão	**MS 25.525 / DF**
Data julgamento	17.02.2010 (DJ 18.03.2010)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	Presidente do TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Sendo a aposentadoria ato jurídico complexo, o prazo quinquenal apenas tem início após o registro pelo TCU. Havendo comunicação de alteração nos proventos após o registro pelo TCU, não há que falar-se em contraditório e ampla defesa para o novo registro.
Obs.	Liminar deferida, para suspender efeitos do acórdão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio	"Ao deferir a medida acauteladora, consignei: [...] 2. O **ato de aposentadoria mostra-se complexo** e aí, conforme reiterados pronunciamentos do Supremo, não se tem como contar o **prazo previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999, a partir de data estranha àquele em que **aperfeiçoado**. Ora, a decisão de registro ocorreu em 2001, razão pela qual não se pode concluir, ante o pronunciamento de 2005, pela decadência. [...] Reafirmo o enfoque alusivo à passagem dos cinco anos." (p. 144 dos autos) "Os documentos anexados ao processo assim o revelam. Ora, o procedimento referente à alteração está ligado ao registro. Assim, o mesmo enfoque relativo ao inicial serve à espécie. Em outras palavras, **uma vez procedido o registro da aposentadoria pelo Tribunal de Contas, fixando-se certos parâmetros a nortearem os proventos, modificação feita pelo órgão de origem em benefício do aposentado implica aditamento e, então, não há necessidade de estabelecer-se o contraditório. Óptica diversa ocorreria caso o novo pronunciamento dissesse respeito não a quadro posterior ao registro, mas àquele que o ditara**" (p. 145).

79.

Acórdão	**MS 27.185 / DF**
Data julgamento	17.02.2010 (DJ 11.03.2010)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	Plenário

Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	O prazo do art. 54 só se aplica após registro da aposentadoria pelo TCU, que é ato complexo. Apesar de o prazo quinquenal só fluir a partir do aperfeiçoamento do ato complexo, 14 anos representa um prazo irrazoável, de modo que prevalece a segurança jurídica.
Obs.	Liminar deferida, para suspender efeitos do acórdão TCU. Apesar de dizer que não se aplica o prazo quinquenal enquanto não aperfeiçoada a aposentadoria com o registro pelo TCU, a Min. Cármen Lúcia concede a segurança para que seja computado o tempo de serviço do Impetrante como aluno-aprendiz, sob o fundamento de que o prazo de 14 anos não é razoável (segurança jurídica).

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Cármen Lúcia	"Entre as competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas da União está 'apreciar, para fins de registro, a legalidade (...) das concessões de aposentadorias' (**inc. III do art. 71**). [...] Assim, deferido o pedido de aposentadoria, reforma ou pensão pela Administração Pública, compete ao Tribunal de Contas da União **não apenas registrá-las, mas apreciar a legalidade dos respectivos atos concessivos**, isto é, se foram observados os termos da legislação vigente ou se há alguma irregularidade que os possa macular de ilegalidade ou inconstitucionalidade. [...] Na espécie dos autos, busca o Impetrante o reconhecimento do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/99. 5. **Tratando-se de ato administrativo complexo, a aposentadoria do servidor, ora Impetrante, publicada em 19.4.1994, somente se torna ato perfeito e acabado após seu exame e registro pelo Tribunal de Contas da União**. [...] 6. Segundo esse entendimento jurisprudencial, **não se pode concluir pela decadência do dever da Administração Pública de revisar o ato de aposentadoria do Impetrante, nos termos do art. 54 da Lei n. 9.784/99, que apenas se aperfeiçoa com o registro** perante o Tribunal de Contas da União, o qual ainda não havia ocorrido. Em outras palavras, **enquanto não apreciado o ato de concessão de aposentadoria pelo Tribunal de Contas da União, não é ele definitivo**. Por igual não se há falar em decadência administrativa prevista no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. Publicada a concessão da aposentadoria em 1994, ao contrário do que busca comprovar o Impetrante, **o prazo decadencial de cinco anos para a Administração Pública revisar seus atos, nos termos do mencionado dispositivo legal, não se aplica de forma retroativa**, conforme assentada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

	Assim, **o prazo decadencial da Lei n. 9.784/99 vale para situações posteriores ao início de vigência deste diploma legal**. O não registro da aposentadoria da Impetrante não poderia, pois, determinar o exaurimento daquele prazo para a Administração revê-lo, menos ainda computá-lo em período anterior à sua vigência" (313-318 dos autos) "A **formalidade e publicidade, que dá validade ao ato, não pode, porém, perdurar por tempo mais do que o razoável**, tomado pelo senso comum, esperado do homem médio. A **segurança jurídica das relações sociais se mostra fragilizada em face da possibilidade de revisão pela Administração Pública de seus atos quase quatorze anos após a sua prática**, período que não pode ser considerado 'razoável' para '(...) dar oportunidade de defesa aos inúmeros responsáveis, em diferentes exercícios', em nome do devido processo legal, como pretende o Tribunal de Contas da União". (p. 339)

80.

Acórdão	**MS 25.697 / DF**
Data julgamento	17.02.2010 (DJ 04.03.2010)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	Presidente do TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	O prazo do art. 54 tem início com o registro da aposentadoria pelo TCU, que apenas então estará acabado, por ser ato complexo. O prazo decadencial da LFPA vale para situações posteriores ao início de vigência da lei, não podendo ser aplicado preteriamente.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo efeitos do acórdão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Cármen Lúcia	"A Impetrante defende ter ocorrido a decadência do direito da Administração de rever seus próprios atos, nos termos do art. 54 da Lei n. 9.784/99. Entre as **competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas da União está 'apreciar, para fins de registro, a legalidade (...) das concessões de aposentadorias' (inc. III do art. 71).** [...] Assim, deferido o pedido de aposentadoria, reforma ou pensão pela Administração Pública, compete ao Tribunal de Contas da União não apenas registrá-las, mas apreciar a legalidade dos respectivos atos concessivos, isto é, se foram observados os termos da legislação vigente ou se há alguma irregularidade que os possa macular de ilegalidade ou inconstitucionalidade. [...] O entendimento do Tribunal de Contas da União em suas informações, segundo o qual poderia rever o ato de aposentadoria da Impetrante, não

	diverge da **jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, que é firme no sentido de que os **atos administrativos complexos, tal como o que agora se analisa, somente se tornam atos perfeitos e acabados após seu exame e registro pelo Tribunal de Contas da União**. No julgamento do Mandado de Segurança 25.552/DF, realcei que: 'O Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que, sendo a aposentadoria ato complexo, que só se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas da União, o prazo decadencial da Lei n. 9.784/99 tem início a partir de sua publicação. Aposentadoria do Impetrante não registrada: inocorrência da decadência administrativa' (Tribunal Pleno, DJ 30.5.2008). [...] Não merece, pois, acolhida a alegação de que estaria exaurido o **prazo para a Administração rever o ato de concessão da aposentadoria da Impetrante, se ainda não houve o respectivo registro**. 3. Não fosse isso suficiente, cumpre registrar que a publicação da aposentadoria da Impetrante ocorreu em 14.11.1997, **antes, portanto, da publicação da Lei n. 9.784/1999. Pela jurisprudência do Supremo Tribunal tem-se que essa lei não se aplica de forma retroativa, o que afasta, uma vez mais, a pretensão ora esposada**. Assim, **o prazo decadencial da Lei n. 9.784/99 vale para situações posteriores ao início de vigência deste diploma legal**. O não registro da aposentadoria da Impetrante não poderia, pois, determinar o exaurimento daquele prazo para a Administração revê-lo, menos ainda computá-lo em período anterior à sua vigência" (pp. 273-278 dos autos)

81.

Acórdão	**RMS 25.988 / DF**
Data julgamento	09.03.2010 (DJ 13.05.2010)
Relator	Eros Grau
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Motivo da decisão.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º, parágrafo único, XIII
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não há violação ao art. 2º, parágrafo único, XIII, LFPA quando o ato de anulação decorrer do poder de autotutela da Administração Pública.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Eros Grau	"Não houve, por fim, violação do art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei n. 9.784/99. **O ato de anulação da anistia política foi praticado com fundamento no poder de autotutela da Administração Pública**." (p. 196 dos autos).

82.

Acórdão	**RMS 25.856 / DF**
Data julgamento	09.03.2010 (DJ 13.05.2010)
Relator	Eros Grau
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54, *caput* e §2º.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Pode a Administração anular seus atos quando ilegais ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade (Súmulas 346 e 473). O prazo decadencial do art. 54, LFPA, conta-se a partir da vigência da lei, vedada a aplicação retroativa que limite a liberdade da Administração Pública.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Eros Grau	"A Administração Pública tem o direito de anular seus próprios atos, quando ilegais, ou revogá-los por motivos de conveniência e oportunidade (Súmulas 346 e 473, STF). 2. **O prazo decadencial estabelecido no art. 54 da Lei 9.784/99 conta-se a partir da sua vigência (1.2.99), vedada a aplicação retroativa do preceito para limitar a liberdade da Administração Pública**. 3. O §2º do art. 54 da Lei n. 9.784/99 estabelece que o exercício desse direito, de anular, consiste em 'qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato'." (p. 188 dos autos)

83.

Acórdão	**RE 602.734 AgR / SP**
Data julgamento	06.04.2010 (DJ 29.04.2010)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (proventos)
Parte pleiteada	Câmara Municipal de São Paulo e Presidente da Câmara Municipal de São Paulo
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Municipal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Inviabilidade de reexame de normas infraconstitucionais e de provas em RE (Súmula 279).

	Não observância dos princípios da legalidade, do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, dos limites da coisa julgada e da prestação jurisdicional, se dependentes de reexame de normas infraconstitucionais, configuram ofensa indireta ou reflexa à CF.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	O acórdão recorrido consignou que não se aplica a LFPA quando existente lei estadual (L. 10.177/98-SP), aplicável esta no caso de inexistência de lei municipal.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

84.

Acórdão	**AI 765.151 AgR / RS**
Data julgamento	27.04.2010 (DJ 20.05.2010)
Relator	Ellen Gracie
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	Universidade Federal do Paraná (UFPR)
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Ausência de prequestionamento. Inviabilidade de análise de matéria infraconstitucional em RE.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

85.

Acórdão	**RE 583.329 AgR / DF**
Data julgamento	18.05.2010 (DJ 05.08.2010)
Relator	Dias Toffoli
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Empresa privada (litígio tributário)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Inviabilidade de reexame de normas infraconstitucionais em RE. Ofensa indireta ou reflexa à CF.

Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	O acórdão recorrido (TRF1) exclui a aplicação da LFPA ao sistema Refis, que tem legislação específica.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

86.

Acórdão	**RE 520.805 ED / DF**
Data julgamento	18.05.2010 (DJ 05.08.2010)
Relator	Dias Toffoli
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Empresa privada (litígio tributário)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Inviabilidade de reexame de normas infraconstitucionais m RE. Ofensa indireta ou reflexa à CF.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	O acórdão recorrido (TRF1) exclui a aplicação da LFPA ao sistema Refis, que tem legislação específica.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

87.

Acórdão	**MS 26.872 / DF**
Data julgamento	19.05.2010 (DJ 05.08.2010)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	Presidente do TCU
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Aplica-se o prazo quinquenal entre o registro da aposentadoria pelo TCU e a revisão por esse mesmo Tribunal.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão TCU.

Trechos dos votos

Ministro	Excerto
Marco Aurélio	"Procedam à distinção conforme a natureza do ato praticado pelo Tribunal de Contas da União. Incide a Lei nº 9.784/99, mais precisamente o artigo 54 nela contido, a revelar que a administração pública – gênero – tem o prazo de cinco anos para rever as respectivas decisões, quando em jogo ato jurídico aperfeiçoado. No caso, a glosa do Tribunal de Contas da União resultou de recurso interposto pelo Ministério Público – folha 58, item 5. Então, viável é o exame da passagem, ou não, dos cinco anos que o ato atacado veio a alterar a situação decorrente do registro da aposentadoria. Consoante ressaltei ao indeferir a medida acauteladora, não se demonstrou o mês em que verificado o registro, sendo certo que ocorreu no ano de 2003. Em 15 de maio de 2007, seja qual for o dia e mês do registro, deu-se a modificação. Então, não se perfez o prazo previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99. Em síntese, **do registro até a revisão, não houve a passagem dos cinco anos que acarretam a preclusão administrativa**." (p. 558 dos autos)

88.

Acórdão	**RMS 26.235 / DF**
Data julgamento	08.06.2010 (DJ 30.06.2010)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Empregado público - sindicato (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Não ofende o princípio da segurança jurídica o exercício do poder-dever de anular atos inválidos por parte da Administração.
Ratio decidendi	O prazo decadencial quinquenal para atos pretéritos à LFPA começa a fluir a partir de sua vigência (1º.02.1999). A Administração pode rever seus atos quando eivados de ilegalidade (Súmulas 346 e 473). Ainda que não transcorrido o prazo decadencial, a anulação do ato que resultar direitos aos administrados deve ser precedida de processo em que se garanta ampla defesa, contraditório e devido processo legal, de forma efetiva.
Obs.	Ementa acórdão STJ: "A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão segundo a qual os atos administrativos praticados anteriormente ao advento da Lei 9.784/99 também estão sujeitos ao prazo decadencial quinquenal de que trata seu art. 54. Todavia, nesses casos, tem-se como termo a quo a entrada em vigor de referido diploma legal".

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Cármen Lúcia	"Diferentemente do que sustentado pelo Recorrente, não há se falar em decadência administrativa. Os atos de anistia foram praticados em 1994 e, como bem afirmado pelo

	Ministro Arnaldo Esteves Lima, '**o prazo decadencial quinquenal começou a fluir de 1º/2/1999, data da entrada em vigor do diploma legal em referência**, razão pela qual, quando da publicação do ato impugnado, qual seja, a Portaria Interministerial 372, de 30 de agosto de 2002, ainda não havia transcorrido por completo o prazo decadencial para a Administração anular o ato. Nesse cenário, **não há violação a ato jurídico perfeito ou, ainda, a direito adquirido, porquanto não esgotado o prazo decadencial para anulação do ato impugnado'**" (p. 959 dos autos). "Nesse sentido foi também o parecer do ilustre representante do Ministério Público: 'A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, Órgão máximo em matéria infraconstitucional, firmou inteligência segundo a qual **os atos administrativos praticados anteriormente ao advento da Lei 9.784/99 também estão sujeitos ao prazo decadencial quinquenal de que trata seu art. 54. Todavia, nesses casos, tem-se como termo a quo a entrada em vigor de referido diploma legal**'" (pp. 968-969)

89.

Acórdão	**RMS 26.133 / DF**
Data julgamento	08.06.2010 (DJ 30.06.2010)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	A Administração pode rever seus atos quando eivados de ilegalidade (Súmulas 346 e 473).
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

90.

Acórdão	**RMS 25.867 / DF**
Data julgamento	22.06.2010 (DJ 12.08.2010)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum à luz da LFPA.

Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	A Administração tem o poder-dever de rever seus atos, quando eivados de ilegalidade (Súmulas 346 e 473).
Obs.	O acórdão recorrido assenta que a decadência do art. 54 só pode ser aplicada a partir da vigência da LFPA.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

91.

Acórdão	**RMS 26.119 / DF**
Data julgamento	29.06.2010 (DJ 08.05.2011)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Garantias processuais;
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º, parágrafo único, XIII
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	O art. 2º, parágrafo único, XIII, não inviabiliza a revisão dos atos administrativos. A vedação à aplicação de nova interpretação a casos pretéritos não inviabiliza a revisão dos atos administrativos.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carmen Lúcia	A respeito dessa norma [art. 2º, parágrafo único, XIII, LFPA], Elival da Silva Ramos esclarece: ‘**o que está proibido é a aplicação dos novos padrões interpretativos a efeitos jurídicos passados de atos pretéritos, praticados em consonância com interpretação administrativa assente ao tempo de sua edição** e que se revelem viciados à luz de intelecção superveniente do texto-base. **Não nos parece, contudo obstada a invalidação em si desses atos, até porque, de outro modo, ficará coarctada a possibilidade de plena vigência dos novos padrões interpretativos legitimamente adotados pela Administração**, com inaceitável **ofensa aos princípios constitucionais da legalidade e da isonomia**.’ Nem poderia ser diferente, uma vez que **a Administração está autorizada a anular seus próprios atos ao reconhecer que há ilegalidade neles**. Esse entendimento está sumulado neste Supremo Tribunal Federal [cita Súmulas 346 473]” (p. 59-60 dos autos)

92.

Acórdão	**MS 25.116 / DF**
Data julgamento	08.09.2010 (DJ 09.02.2011)
Relator	Carlos Britto
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	Presidente da 1ª Câmara do TCU, Relator do Processo da 1ª Câmara do TCU, Subprocurador-Geral da 1ª Câmara do TCU
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54; 2º.
Relação CF – LFPA	A LFPA acolhe os princípios da segurança jurídica, o subprincípio da boa-fé, lealdade, moralidade administrativa.
Ratio decidendi	Até o prazo de cinco anos não incide a garantia do contraditório e da ampla defesa em favor do aposentado. No entanto, transcorrido o prazo quinquenal, deve o TCU assegurar-lhe direito de manifestar-se nos autos.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Britto	"Quero dizer: a definição jurídica das relações interpessoais ou mesmo coletivas não pode se perder no infinito. Não pode descambar para o temporalmente infindável, e a própria Constituição de 1988 dá conta de institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. É o caso dos institutos da prescrição e da decadência, a marcar explícita presença em dispositivos como estes: [cita] [...] De forma **convergente quanto à razoabilidade desse prazo médio dos 5 anos, o Congresso Nacional elaborou a Lei nº 9.784/99** e, nela, estatuiu (**art. 54**) que 'o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé'. Ademais, essa mesma lei, reguladora do processo administrativo federal, teve o mérito de também **explicitar o subprincípio da boa-fé como obrigatória pauta de conduta administrativa, a teor do inciso IV do parágrafo único do art. 2º**, cujo caput também determina a obediência da Administração Pública, dentre outros, aos **princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e segurança jurídica**, in verbis: [cita]" (pp. 122-127 dos autos) "Bem vistas as coisas, então, já se percebe que esse **referencial dos 5 anos** é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de **aposentadorias, reformas e pensões**. Isto na acepção de que, ainda **não alcançada a consumação do interregno quinquenal, não é de se convocar os particulares para participar do processo do seu interesse**. Contudo, **transcorrido in albis esse período, ou seja, quedando silente a Corte de Contas por todo o lapso quinquenal, tenho como presente o direito líquido e certo do interessado para figurar nesse tipo de relação jurídica, exatamente**

	para o efeito do desfrute das garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV).” (pp. 129-130)
Debate	“O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Criando sem lei que a preveja? O precedente mencionado, do Ministro Gilmar Mendes, envolveu o registro, ou seja, ato aperfeiçoado. Aí, sim, e apontava-se, inclusive, fraude. Agora, nesta hipótese, não, pois acabamos por criar um prazo para o Tribunal de Contas da União decidir, sem a audição registrar ou não a aposentadoria e, a partir da passagem dos cinco anos, ter de chamar o beneficiário daquele ato precário e efêmero da cadeia do grande todo, que é o ato complexo, para se defender. **Por que cinco anos?** O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO – **Porque é caso de analogia**. Eu até me reservo não fazer a exigência de cinco anos, dependendo do caso concreto, em que haja situação estabilizada. Examino caso por caso. Penso ser, nesta hipótese, razoável invocar normas analógicas para situações que têm afinidade.” (p. 133)
Gilmar Mendes	“Seguindo a linha de pensamento por mim desenvolvida no julgamento do **MS 24.268/MG**, o relator sensibilizou-se com o fato de que o impetrante gozou da aposentadoria – que, frise-se, para o indivíduo possui total aparência de legalidade – por quase 6 anos, até receber notícia de que o TCU a havia cassado, sem lhe conceder a oportunidade de se defender. Assim, tendo em vista **que o gozo da aposentadoria por um lapso temporal prolongado conferiria um ‘tônus de estabilidade ao ato sindicado pelo TCU’, o Min. Carlos Britto, baseando-se no princípio da confiança (corolário da face subjetiva do princípio da segurança jurídica), no princípio da lealdade (decorrente do princípio da moralidade administrativa), no princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, EC nº 45/04, CF/88) assim como na legislação em vigor (art. 54 da Lei nº 9.784/99; art. 173 do Código Tributário Nacional), considerou aplicável o prazo decadencial de 5 (cinco) anos aos processos que tenham por objeto o exame da legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões**. Transcorrido in albis esse período, ou seja, quedando silente a Corte de Contas durante todo o lapso quinquenal, entende o relator que estaria presente o direito líquido e certo do interessado para figurar nesse tipo de relação jurídica, exercendo as garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da Constituição).” (p. 142) “É nessas hipóteses em que incide o **princípio da segurança jurídica**, como **subprincípio do Estado de Direito**, no sentido da proteção das situações jurídicas criadas pelo Poder Público e estabilizadas pelo transcurso do tempo em que o próprio Poder Público quedou-se inerte. No julgamento do citado **MS 24.268**, o Tribunal deixou assentado o entendimento segundo o qual **o exercício do poder conferido à Administração Pública de rever seus próprios atos eivados de ilegalidade deve estar sujeito a um prazo razoável, tendo em vista a proteção à confiança e boa-fé dos administrados diante de situações jurídicas criadas pelo Poder Público**. Na ocasião, teci considerações sobre o tema, as quais trago novamente à colação, verbis: ‘[...] Considera-se, hodiernamente, que o tema tem, entre nós, assento constitucional (princípio do Estado de Direito) e está disciplinado, parcialmente, no plano federal, na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, (v.g. art. 2º)’.”(pp. 146-150)

	"Assim, na medida em que o ato formal do órgão administrativo, que verifica o preenchimento dos requisitos legais e concede a aposentadoria ou pensão, tem o condão de criar situações jurídicas com plena aparência de legalidade e legitimidade, é de se admitir, portanto, que também a atuação do **TCU, no tocante ao julgamento da legalidade e registro dessas aposentadorias ou pensões, deva estar sujeita a um prazo razoável, sob pena de ofensa ao princípio da confiança, face subjetiva do princípio da segurança jurídica.** A medida do que seria **esse prazo razoável** já está definida pela legislação federal. A **Lei nº 9.784/99 prescreve, em seu art. 54, como sendo de cinco anos o prazo decadencial para o exercício, pela Administração, do direito de anular os atos administrativos** de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má-fé. Ressalte-se que **esse referencial de cinco anos para os prazos decadenciais e prescricionais não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro**. Assim, a título exemplificativo, [...]. Portanto, a **legislação federal oferece o parâmetro de cinco anos mesmo para os casos anteriores à Lei nº 9.784/99**. Nesse sentido, ao analisar a necessidade de se adotar o prazo decadencial de 5 anos nos casos em que o princípio da segurança jurídica se sobreponha ao princípio da legalidade, **Almiro do Couto e Silva** tece considerações dignas de nota, verbis: [cita] Em seguida, o **autor analisa a possibilidade de aplicação do prazo decadencial de cinco anos aos casos anteriores à Lei nº 9.784/99**: [cita]" (p. 151-153) "Frise-se que **não se trata de estabelecer um tipo de prazo decadencial intercorrente para o aperfeiçoamento do ato administrativo complexo concessivo da aposentadoria ou pensão**. Ultrapassado o que seria o prazo razoável, definido pela legislação como sendo de cinco anos, o **Tribunal de Contas não fica impedido de exercer seu poder-dever** de, no uso da competência de controle externo conferida pela Constituição (art. 71, III, CF/88), julgar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias ou pensões. O **transcurso do interregno temporal de cinco anos apenas faz surgir, para o servidor público aposentado, o direito subjetivo de ser notificado de todos os atos administrativos de conteúdo decisório e, dessa forma, de manifestar-se no processo e ter seus argumentos devidamente apreciados pelo Tribunal de Contas**." (p. 162)
Debates	"O Senhor Ministro Joaquim Barbosa – Qual é a solução do Ministro Gilmar Mendes? O Senhor Ministro Cezar Peluso – Anula e dá direito de defesa. O Senhor Ministro Gilmar Mendes – Nós estamos fixando um prazo para que o TCU delibere sobre – essa é a proposta do Ministro Britto... A Sra. Ministra Ellen Gracie (Presidente) – **Mas esse prazo é contado a partir de quando?** O Senhor Ministro Gilmar Mendes – **A partir da data da aposentadoria, porqué é a única forma de nós contarmos.** A Sra. Ministra Ellen Gracie (Presidente) – A minha **preocupação**, Ministra Carmen Lúcia, é porque existe hipótese, que já passou perante esse Tribunal, em que o **administrador, que, no caso, era também interessado, levou dezesseis anos, para remeter ao Tribunal de Contas**.

	A Senhora Ministra Cármen Lúcia – Mas é que o servidor, no caso, às vezes nem sabe, a não ser em situações excepcionais, que não houve o registro da aposentadoria. Ele manda os documentos e cessa a responsabilidade dele. Ele foi mandado para casa. O Senhor Ministro Gilmar Mendes – Aí o próprio TCU, no seu poder de fiscalização, poderia, eventualmente, fixar prazo, até porque não há nenhuma justificativa para essa demora, para a não remessa. Não se trata agora de elaborar atos, porque os atos já estão todos elaborados. O Senhor Ministro Ayres Britto (Relator) – A **relação entre a administração pública, que expede o ato de aposentadoria, pensão ou reforma, e o tribunal de Contas é endo-administrativa, passa-se entre eles exclusivamente. O servidor fica à parte, alheio a essa tramitação**. O Senhor Ministro Gilmar Mendes – Vossa Excelência deve estar se lembrando de alguma situação que, na verdade, talvez, tenha escorregado para a patologia. Quer dizer, são situações em que o próprio ocupante do cargo era interessado em não enviar." (pp. 164-165). "O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA – **Não estamos contraditando a Súmula Vinculante nº 03?** O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR) – Esse tempo médio de cinco anos – comentei muito com o Ministro Gilmar – é possível extrair do ordenamento jurídico, a partir da própria Constituição em que ela faz dos cinco anos um marco. A lei de organização e procedimento administrativo fixa em cinco anos. O Código Tributário Nacional se extingue, em cinco anos, o direito de a Fazenda Pública constituir, cobrar judicialmente os créditos fiscais. A Constituição estabeleceu em cinco anos, no art. 19 do ADCT, aquele prazo para a estabilidade excepcional aos servidores recrutados sem concurso. Em matéria trabalhista, na Constituição também, os créditos trabalhistas se prescrevem em cinco anos quando a relação de emprego não é extinta. [...]O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR) – **Isso não se contrapõe a essa súmula**, apenas estamos dizendo que... [...]O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – Eu até iria mais longe, penso que todas as previsões constitucionais e legais de prazo de cinco anos para a Administração Pública agir significa a consideração de um prazo após o qual a segurança jurídica está em risco, porque esse tempo é considerado, pelo ordenamento jurídico, como o tempo suficiente para criar a crença de boa-fé por parte do particular..." (pp. 167-168) "O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro, **minha preocupação é outra. Estaremos hoje estabelecendo, em relação ao verbete, mais uma exceção: passados cinco anos, há de haver contraditório. Assim fica desmoralizado o instituto do verbete vinculante!** [...] O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA – **Estamos legislando, na verdade**." (p. 174-175)
Ellen Gracie (vencida)	"Tais precedentes [da Súmula Vinculante n. 03] nunca estabeleceram prazo-limite para a análise originária do Tribunal de Contas da União. Nesses precedentes, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que, nos julgamentos de legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, não há que se falar em processo contraditório ou contestatório. A contrario sensu, devem ser assegurados o

	contraditório e a ampla defesa quando se tratar de cassação parcial ou total (cancelamento) de aposentadoria, reforma ou pensão já devidamente registrada perante o Tribunal de Contas da União. Por esses motivos é que **o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 somente se inicia a partir da publicação do acórdão do Tribunal de Contas da União que aprecia a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão**. Nesse sentido, colaciono os trechos das seguintes ementas:" (p. 188) "Conforme dados apresentados pelo Tribunal de Contas da União, durante o Seminário 'Impactos da Lei nº 9.784 de 1999 e da Súmula Vinculante nº 3 na área de pessoal', realizado em 13 de fevereiro de 2009 nas dependências do Conselho Nacional de Justiça, podemos verificar parte da atuação do TCU, que, como demonstra o quadro abaixo transcrito, apreciou de 2005 a 2008, quase 444 mil atos de admissão e de concessão de aposentadoria, pensões e reforma. [*apresenta tabela*] Saliente-se, por oportuno, que apenas 4% (quatro por cento) desse atos foram julgados ilegais pelo TCU. [...] Além disso, outro dado apresentado pelo Tribunal de Contas da União naquele seminário chama a atenção: os órgãos de pessoal e de controle interno da Administração levam, em média, três anos para remeter esses atos ao TCU, a partir do momento de suas edições. Destaque-se, ainda, que 1/3 (um terço) dos atos já chegam ao TCU com o prazo de cinco anos excedido." (p. 192-193) "Por outro lado, como ressaltou o Ministro Marco Aurélio na assentada anterior do presente julgamento, é **preocupante o fato de que após termos elaborado, há pouco tempo, a Súmula Vinculante 3, já se encaminhar esta Corte para a sua flexibilização, abrandando sua parte final para nela introduzir a ressalva da ressalva 'desde que não tenham transcorridos cinco anos**'. **Torna-se difícil para esta Suprema Corte exigir cumprimento do que dispõem as suas súmulas vinculantes, se ela própria as relativiza**." (p. 193) "Concluo meu voto, senhores Ministros, portanto, consignando, expressamente, meu entendimento no sentido da inaplicabilidade do prazo de cinco anos aos processos em que o Tribunal de Contas da União aprecia a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, nos estritos termos do que dispõe a Súmula Vinculante 3 em sua parte final." (p. 194)
Cezar Peluso (vencido)	"Há muito, identifiquei, na Corte, repetidas demandas que reclamam a aplicação do instituto da decadência administrativa, já disciplinado pela Lei nº 9.784/99, para atos ocorridos antes do advento desse diploma legal, especialmente quando inerte o Tribunal de Contas, no exercício do controle de legalidade de aposentadorias, reformas e pensões, por períodos que chegam, por vezes, a exceder uma década. É tempo de enfrentar o tema. Muitos dos argumentos que sustentam a aplicação das garantias do contraditório e da ampla defesa, sobretudo aqueles relativos aos princípios da segurança jurídica, da confiança e da presunção de boa-fé, estão também à base desta discussão." (p. 211)

	"Tais ideias em nada discrepam do que, a partir da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, reguladora do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, vem advertindo a melhor doutrina, e a cujos fundamentos adiro integralmente: 'A regra do art. 54 da Lei nº 9.784/99, como normalmente acontece com as regras jurídicas, tem, por certo, vocação prospectiva, isto é, sua aplicação visa ao futuro e não ao passado. Quer isso dizer, portanto, que **o prazo de 05 anos, fixado naquele preceito, tem seu termo inicial na data em que a Lei nº 9784/99 começou a viger, até porque a atribuição de eficácia retroativa à norma instituidora do prazo de decadência muito possivelmente atingiria situações protegidas pela garantia constitucional dos direitos adquiridos**. Entretanto, a vigência do **princípio constitucional da segurança jurídica é bem anterior à Lei nº 9784/99** e é ele que torna compatível com a Constituição o art. 54 daquele mesmo diploma, quando confrontado com o princípio da legalidade. Na verdade, **se inexistisse, como princípio constitucional, o princípio da segurança jurídica, não haveria como justificar, em face do princípio da legalidade, a constitucionalidade do art. 54 da Lei nº 9784/99, valendo o mesmo raciocínio para as demais regras de decadência ou de prescrição existentes em nosso ordenamento**. Bem se vê, portanto, que **as situações que se constituíram anteriormente à entrada em vigor do art. 54 da Lei nº 9784/99 devem ser solucionadas à luz do princípio da segurança jurídica, entendido como princípio da proteção à confiança, ponderando juntamente com o princípio da legalidade**, exatamente como procedeu o STF no MS nº 22357/DF. Anteriormente à Lei nº 9784/99, para os que não reconheciam a existência de prazo prescricional de cinco anos, [...] para essas situações, o art. 54 da Lei nº 9784/99 deu a medida do que seria o prazo razoável para influir no juízo de precedência do princípio da segurança jurídica sobre o da legalidade, no cotejo ou no 'balancing teste' entre esses dois princípios, em face da prolongada inação da Administração Pública no que diz com o exercício do seu poder (que para nós é um poder-dever) de autotutela.' [citação de **COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção da confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular SUS próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei de processo administrativo (lei nº 9784/99)**] [...] Pois bem. Todas estas ponderações ajustam-se de todo ao caso, porquanto o acórdão impugnado (nº 2.087, de 17 de agosto de 2004) anulou título de aposentadoria concedido antes da Lei nº 9.784/99 (a impetrante foi aposentada em 18/12/1998) e fê-lo após o transcurso de 05 (cinco anos) e 08 (oito) meses. Tenho que a **invalidação, aqui, insultaria** os **princípios da segurança jurídica e boa-fé**, na exata medida em que tende a desconstitur situação jurídico-subjetiva estabilizada por prazo razoável e de vital importância para a servidora, a qual se aposentou na sólida presunção de validez do ato administrativo. Frustrar-lhe, hoje, a **justa expectativa** de manutenção do benefício, que percebe há mais de 10 (dez) anos, é restabelecer, na matéria, a concepção de poder absoluto do Estado, contra toda a racionalidade do discurso normativo, e confirmar, na prática, que summun

	ius pode ser summa iniuria! Por fim, **estou convicto de que esta evolução no meu modo de ver o tema implica revisão do texto da súmula vinculante nº 3, em cuja redação já não caberia a ressalva contida na segunda parte do seu enunciado**. Compreendo os argumentos daqueles que se preocupam com seu enfraquecimento, à vista de que é recente a aprovação das três primeiras súmulas. Mas somos todos reféns de nossas reflexões e da honestidade intelectual que lhes devemos prestar, quando convencidos pela força dos argumentos. Do exposto, ajusto o meu voto e concedo a segurança, para, pronunciando a decadência do ato administrativo de concessão da aposentadoria da impetrante, cassar, no que lhe toca, os efeitos do Acórdão nº 2.087/2004, do TCU." (pp. 215-217)
Debates	"O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) – Primeiro: até os cinco anos, impõe-se observar o contraditório; depois dos cinco anos, já não pode visto ou revisto." (p.119) "O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR) – Bem, eu louvo o voto do ministro Peluso – e como louvo, excelente voto -, mas fico com o meu voto no sentido de que, até cinco anos, a relação travada entre o Tribunal de Contas e a Administração Pública, que baixou o ato de aposentadoria do seu servidor, é de caráter endoadministrativo; dela não participa o servidor aposentado. O servidor aposentado é até meio contraditório, mas a lei chama assim. Porém, decorridos, ultrapassados os cinco anos, aí o 'servidor aposentado' passa a ter o direito de exercer o contraditório e a ampla defesa. O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) – Vossa Excelência, então, não aplica o artigo 54? O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR) – Não, eu aplico o 54 em modus in rebus, em termos. O Tribunal de Contas tem cinco anos para fazer o exame sem a participação do servidor público, numa relação tipicamente administrativa, endo administrativa, entre o Tribunal de Contas e a administração pública, que aposenta o seu servidor. Agora, ultrapassado esse período, nasce para o servidor aposentado o direito ao contraditório e à ampla defesa. O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) – **Mas o 54 preceitua que, após cinco anos, a administração já não pode agir!** O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR) – **É que eu extraí da Constituição – aliás, fiz isso a partir do voto do Ministro Gilmar Mendes, esse prazo médio de cinco anos**. É um voto meu também, foi muito longo, mostrando as diversas vezes em que a Constituição usa o marco temporal dos cinco anos. Então, por enquanto, eu fico com esse voto." (pp. 225-226)
Resultado da votação (apurado na pp. 233 s.)	**Anular acórdão TCU, apenas para garantir contraditório**: Ayres Britto, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Lewandowski, Joaquim Barbosa (contabilizado posteriormente). **Anular acórdão TCU, proclamando a decadência e convalidando a aposentadoria**: Cézar Peluso e Celso de Mello. **Convalidar acórdão TCU**: Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e Ellen Gracie.
Questão de ordem	*A questão de ordem visava decidir pelo deferimento de liminar, ante a votação da maioria em favor da concessão da segurança (em que pese*

	não ter votado ainda o Min. Joaquim Barbosa). No entanto, o Min. Marco Aurélio levanta ponto importante: "O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Entendo que não caberia o contraditório, e **não sei em que momento será fixado esse contraditório**. O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO – Teremos que definir isso. [...] Talvez a partir de um relatório de auditoria já contrário à pretensão dele. Mas isso nós discutiremos no devido tempo. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Depois?" (pp. 242-243)

93.

Acórdão	**MS 25.403 / DF**
Data julgamento	15.09.2010 (DJ 09.02.2011)
Relator	Carlos Britto
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público – pensionista (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU e Coord. Geral de RH do MT
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54, caput e §1º; 2º, parágrafo único, IV
Relação CF – LFPA	A decadência administrativa protege a segurança jurídica, enquanto projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito, e a lealdade, um dos conteúdos do princípio constitucional da moralidade administrativa.
Ratio decidendi	O prazo quinquenal do art. 54 se aplica analogicamente aos processo de revisão de aposentadoria no TCU – transcorrido 5 anos, abre-se o contraditório, sem que incida decadência.
Obs.	Liminar indeferida inicialmente, mantendo decisão do TCU. Após voto do relator, concedendo parcialmente a ordem para anular a decisão do TCU e determinar observância do contraditório e ampla defesa, deferiu parcialmente a liminar.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Britto	"De forma convergente quanto à **razoabilidade desse prazo médio dos 5 anos, o Congresso Nacional elaborou a Lei nº 9.784/99** e, nela, estatuiu (**art. 54**) que 'o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé'. Ademais, essa mesma lei, reguladora do processo administrativo federal, teve o mérito de também **explicitar o subprincípio da boa-fé como obrigatória pauta de conduta administrativa, a teor do inciso IV do parágrafo único do art. 2º, cujo caput também determina a obediência da Administração Pública, dentre outros, aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e segurança jurídica**, in verbis: [cita]" (pp. 267-268 dos autos)
Ellen Gracie	"Concluo meu voto, senhores Ministros, portanto, ratificando,

(vencida)	expressamente, meu entendimento no sentido da inaplicabilidade do prazo de cinco anos aos processos em que o Tribunal de Contas da União aprecia a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, nos estritos termos do que dispõe a Súmula Vinculante 3 em sua parte final." (p. 278)
Debates	"O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – [...] Lembro-me de que a Ministra Ellen Gracie até ponderou, com razão, que poderia ser interpretado que **nós estaríamos alterando até o entendimento sumulado**, mas eu disse que parecia ser o 'distinguishing' razoável e que normas de organização e procedimento vão levar o Tribunal de Contas a fazer ajustes doravante. De modo que eu, na verdade, caminhava no sentido da posição preconizada pelo Ministro Britto, quer dizer, **passados cinco anos, abre-se o contraditório**. O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) – Sem decadência. O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – **Sem decadência**." (pp. 279-280)
Marco Aurélio (vencido)	"**Não conheço esse prazo quinquenal para atuação do Tribunal de Contas da União**, mesmo porque já assentamos também que **não se aplica à espécie a lei que indica esse prazo para a Administração Pública rever os próprios atos**." (p. 282)
Cezar Peluso (vencido)	"O caso aqui não é de aposentadoria, é de pagamento de pensão, e ao qual, a meu ver, sem maior problema, se aplica o artigo 54 da Lei nº 9.784." (p. 284)

94.

Acórdão	**AI 813.956 AgR / CE**
Data julgamento	16.11.2010 (DJ 30.11.2010)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Não identificado (não identificado)
Parte pleiteada	Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Não cabe RE quando inexiste inovação de fundamentação de caráter constitucional em sede de REsp.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	No STJ, ficou consignado que "a contagem do prazo decadencial teve início com a edição da Lei 9.784/99, já que antes da publicação do mencionado diploma legal inexistia prazo decadencial para a Administração Pública" (p. 33 dos autos)

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

95.

Acórdão	**RE 605.289 AgR / RS**
Data julgamento	02.12.2010 (DJ 10.02.2011)

Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Empresa privada (litígio tributário)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Incabível apreciação de norma infraconstitucional em RE (Súmula 279).
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

96.

Acórdão	**MS 28.279 / DF**
Data julgamento	16.12.2010 (DJ 28.04.2011)
Relator	Ellen Grancie
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Funcionário notarial (concurso público)
Parte pleiteada	Presidente do Conselho Nacional de Justiça
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Havendo afronta à CF, não se aplica o prazo quinquenal do art. 54.
Ratio decidendi	Não se aplica o prazo quinquenal para a Administração revisar seus atos, quando estes estão em afronta ao ditames constitucionais.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão CNJ.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Ellen Gracie	"Penso, senhores Ministros, que esse entendimento deva ser mantido, porquanto **situações flagrantemente inconstitucionais como o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal**." (p. 22 dos autos).
Carlos Britto	"Claro que teríamos de levar em conta e, monocraticamente, tenho levado em conta, ponderando as diversas situações, a regra da decadência que está

	no art. 54 da Lei 9.784/99. Mas, a essa altura, refletindo um pouco mais sobre essa regra, já tenho uma certa **dúvida quanto ao seu real alcance**. Porque me parece que a decadência ali versada implica uma restrição, uma contenção no poder que tem a própria Administração de revogar os seus atos. Esse poder que a Administração Pública tem de revogar os seus atos é que, parece, fica submisso à regra de decadência. Mas uma coisa é o poder de Administração Pública revogar os seus próprios atos; outra, por exemplo, é o Tribunal de Contas decair do seu poder de controlar externamente os atos da Administração Pública. E mais grave ainda: outra situação é o Judiciário decair, apesar do seu poder de controlar a legalidade, a constitucionalidade de todos os atos do Poder Público. **Parece-me que esse art. 54 está a exigir de nossa parte uma reinterpretação**." (pp. 30-31)
Marco Aurélio (vencido)	"**Não pode ser brandido o concurso público para atropelar-se o bem maior, o princípio maior, explícito e implícito na Carta da República, que é o da segurança**. [...] Não posso, Presidente, desconhecer esse dado importantíssimo para dirimir-se a controvérsia. O Conselho Nacional de Justiça atuou passados **quinze anos** da efetividade do ora impetrante no cargo e o fez olvidando, e olvidando a mais não poder, o que previsto na Lei nº 9.784/99, que revela a perda do direito de a administração pública rever atos passados cinco anos." (p. 36).
Cezar Peluso (vencido)	"Ora, a Administração Pública, pelo art. 54 da Lei 9.784/99, se autolimitou quanto à desconstituição de situações consolidadas, salvo comprovada má-fé. De má-fé não se cogitou, no caso. E, como essa norma nada tem de inconstitucional, aplica-se tanto ao Tribunal de Contas da União, como ao Conselho Nacional de Justiça, por força do §1º do art. 1º da própria lei, que diz: [...]" (p. 40).

97.

Acórdão	**AI 811.374 ED / PR**
Data julgamento	08.02.2011 (DJ 23.02.2011)
Relator	Ellen Gracie
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Não identificado (obtenção de certidão)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Embargos de declaração não constituem meio processual cabível para reforma de julgado, não sendo possível atribuir-lhes efeitos infringentes. Ausência de prequestionamento (Súmulas 282 356). Inviabilidade de reexame de fatos e provas em RE. Ofensa à CF por análise à legislação infraconstitucional seria indireta ou reflexa.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.

Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

98.

Acórdão	**MS 24.924 / DF**
Data julgamento	24.02.2011 (DJ 04.11.2011)
Relator	Marco Aurélio (p/ acórdão: Joaquim Barbosa)
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Administrado (desapropriação para reforma agrária)
Parte pleiteada	Presidente da República e União
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	69
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	A LFPA não se aplica ao processo de desapropriação, vez que existe legislação específica – Lei n. 8.629/93.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo decreto expropriatório.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Eros Grau	"Por outro lado, as alegações dos impetrantes quanto ao processo administrativo conduzido pelo INCRA não subsistem em face da ausência de comprovação do dano causado pelo ato coator. O procedimento seguiu à risca toda a tramitação prevista na Lei n. 8.629/93, interposto o recurso cabível, que resultou improvido pelo Superintendente Regional do INCRA, conforme informação prestada à fl. 337. Do mesmo modo, **afigura-se verdadeiro despautério a invocação da Lei n. 9.784/99, a par do exposto em seu art. 69, que exclui do seu âmbito de aplicação os trâmites que possuam regulamentação específica**." (p. 23)

99.

Acórdão	**RE 556.187 AgR-ED / DF**
Data julgamento	01.03.2011 (DJ 21.03.2011)
Relator	Ellen Gracie
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Não identificado (tema não identificado)
Parte pleiteada	Distrito Federal
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Distrito Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Embargos de declaração não constituem meio processual cabível para reforma de julgado, não sendo possível atribuir-lhes efeitos infringentes. Não cabe análise de legislação infraconstitucional (LFPA).

Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	Apesar de não analisar o mérito, o voto da Relatora cita acórdão recorrido, que aplicou analogicamente o Decreto 20.910/32 para dizer que o prazo para a Administração rever seus atos é de 5 anos. Esse julgado dialoga com o RMS 27022 AgR / DF e RMS 27197 AgR / DF. Há algum julgado logo abaixo que diz que antes da LFPA, a Administração não dispunha de prazo para rever seus atos.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Ellen Gracie	"Não prospera a alegação da parte agravante de ser constitucional o tema concernente à **aplicação retroativa da Lei 9.784/99** e da Lei Distrital 2.834/2001, pois o Tribunal *a quo* analisou a questão com base na legislação infraconstitucional, conforme se constata no seguinte trecho do voto condutor do acórdão proferido em sede de embargos de declaração: '(...) não se verifica a alegada contradição, pois devidamente explicitado no acórdão que não haveria falar em aplicação retroativa do Artigo 54 da Lei 9.784/99, na medida que, **mesmo antes desse Diploma legal o prazo para o exercício do poder de autotutela administrativa era de cinco anos, por aplicação analógica do Decreto 20.910/32**' (fl. 174) Verifico, portanto, que o acórdão recorrido, ao contrário do que alega a parte embargante, **não aplicou retroativamente a Lei 9.784/99 e a Lei Distrital 2.834/2001, e sim aplicou analogicamente o Decreto 20.910/32**, o que afasta alegada omissão do acórdão a respeito dessa discussão.

100.

Acórdão	**MS 24.781 / DF**
Data julgamento	02.03.2011 (DJ 08.08.2011)
Relator	Ellen Gracie (p/ acórdão: Gilmar Mendes)
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	O princípio da confiança (face subjetiva do princípio da segurança jurídica) exige que seja garantida ampla defesa e contraditório no processo de registro de aposentadoria no TCU, após o prazo de 5 anos. [Não há unanimidade]
Ratio decidendi	O prazo quinquenal se aplica a partir do recebimento do processo no TCU, não representando decadência. A partir de então, devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa. Não se opera a decadência entre o ato de concessão da aposentadoria e o registro pelo TCU, no exercício da competência

	constitucional de controle externo. [Não há unanimidade] Ultrapassado o período de cinco anos, contado a partir da chegada do processo ao TCU, deve-se assegurar ampla defesa e contraditório. [Não há unanimidade]
Obs.	Liminar parcialmente deferida, para suspender dever de devolução de valores pretéritos recebidos pelo impetrante. **Discussões relevantes**: (i) aplicação de prazo decadencial antes da LFPA; (ii) interação institucional STF-TCU; (iii) razões jurídica e pragmática da regra jurisprudencialmente criada; (iv) fundamento constitucional da decadência; (v) má-fé do art. 54.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Ellen Gracie (vencida)	"Esta Corte também reconheceu, em várias ocasiões, que **a decadência, prevista no art. 54 da Lei 9.784/99, não ocorre no processo de registro de aposentadoria pelo Tribunal de Contas**". (p. 23 dos autos).
Gilmar Mendes	"No presente caso, por outro lado, tem-se como objeto decisão do TCU que julgou ilegal o ato de concessão da aposentadoria do impetrante e negou-lhe registro. É certo que o Supremo Tribunal Federal tem entendido que a concessão de aposentadoria ou pensão constitui **ato administrativo complexo** que somente se aperfeiçoa com o registro definitivo pelo Tribunal de Contas, após o julgamento de sua legalidade, o qual, por constituir o exercício de competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF/88), ocorre sem a participação dos interessados e, portanto, sem a observância do contraditório e da ampla defesa [cita precedentes]. No entanto, **é preciso distinguir as hipóteses em que (1) o TCU anula as aposentadorias ou pensões por ele próprio já julgadas legais e registradas – nesse caso, há anulação de ato administrativo complexo aperfeiçoado -, (2) das outras hipóteses em que o TCU julga ilegais e nega registro às aposentadorias e pensões concedidas pelos órgãos da Administração Pública – atividade de controle externo realizada sem a audiência das partes interessadas e que não se submete a prazos decadenciais**. " (pp. 27-28) "Não obstante, tenho voltado a refletir sobre esse entendimento adotado pelo Tribunal, **à luz da ponderação entre o princípio da segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, e o princípio da legalidade dos atos da Administração Pública, levando em conta as garantias fundamentais da ampla defesa e do contraditório e sua incidência no âmbito dos processos administrativos**. Ressalto que, no julgamento do MS 25.116/DF, o Ministro Ayres Britto teceu novas considerações sobre o tema, em voto que representa avanço em relação a essa jurisprudência, na medida em que pretende **fixar em cinco anos o limite do que seria o prazo razoável para a atuação administrativa do Tribunal de Contas no processo de julgamento da legalidade e registro das aposentadorias e pensões**. Segundo o Min. Ayres Britto, 'ainda não alcançada a consumação do interregno quinquenal, não é de se convocar os particulares para participar do processo do seu interesse. Contudo, transcorrido *in albis* esse período,

ou seja, quedando silente a Corte de Contas por todo o lapso quinquenal, (deve-se ter) como presente o direito líquido e certo do interessado para figurar nesse tipo de relação jurídica, exatamente para o efeito do desfrute das garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV)'.
Após refletir sobre o tema, tenho como acertada a proposta feita pelo Ministro Ayres Britto, e acolhida recentemente pelo Plenário (Informativo n. 599/STF), na medida em que **põe em relevo o princípio da segurança jurídica e privilegia as garantias constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal**." (p. 29)

"Assim, na medida em que o ato formal do órgão administrativo, que verifica o preenchimento dos requisitos legais e concede a aposentadoria ou pensão, tem o condão de criar **situações jurídicas com plena aparência de legalidade e legitimidade**, é de se admitir, portanto, que também a atuação do TCU, no tocante ao **julgamento da legalidade e registro dessa aposentadorias ou pensões, deva estar sujeita a um prazo razoável, sob pena de ofensa ao princípio da confiança, face subjetiva do princípio da segurança jurídica**.
A medida do que seria esse prazo razoável já está definida pela legislação federal. A Lei nº 9.784/99 prescreve, em seu art. 54, como sendo de cinco anos o prazo decadencial para o exercício, pela Administração, do direito de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má-fé. **Ressalte-se que esse referencial de cinco anos para os prazos decadenciais e prescricionais não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro**.
[*cita, a título exemplificativo, Decreto 20.910/32; direito de ação contra a Fazenda Pública, Decreto 4.597/42; ação popular, Lei nº 4717/65; ação de improbidade administrativa, Lei 8.429/92; arts. 168, 173, 174, CTN; exercício de ação punitiva pela Administração Pública no exercício do poder de polícia, Lei nº 9.873/99*]
Portanto, **a legislação federal oferece o parâmetro de cinco anos mesmo para os casos anteriores à Lei nº 9.784/99. Nesse sentido, ao analisar a necessidade de se adotar o prazo decadencial de 5 anos nos casos em que o princípio da segurança jurídica se sobreponha ao princípio da legalidade**, Almiro do Couto e Silva tece considerações dignas de nota [cita]" (pp. 36-37)

"Em seguida, o autor [Almiro do Couto e Silva] analisa a **possibilidade de aplicação do prazo decadencial de cinco anos aos casos anteriores à Lei nº 9.784/99**:

> 'A regra do art. 54 da Lei nº 9.784/99, como normalmente acontece com as regras jurídicas, tem, por certo, vocação prospectiva, isto é, sua aplicação visa ao futuro e não ao passado. Quer isso dizer, portanto, que **o prazo de cinco anos fixado naquele preceito tem seu termo inicial na data em que a Lei nº 9.784/99 começou a viger**, até porque a **atribuição de eficácia retroativa à norma legal instituidora do prazo de decadência muito possivelmente atingiria situações protegidas pela garantia constitucional dos direitos adquiridos**.
> Entretanto, **a vigência do princípio constitucional da segurança jurídica é bem anterior à Lei nº 9.784/99 e é ele que torna compatível com a Constituição o art. 54 daquele mesmo diploma**, **quando confrontado com o princípio da legalidade**. Na verdade, se inexistisse, como princípio constitucional, o princípio da segurança

	jurídica, não haveria como justificar, em face do princípio da legalidade, a constitucionalidade do art. 54 da Lei nº 9.784/99, valendo o mesmo raciocínio para as demais regras de decadência ou de prescrição existentes no nosso ordenamento jurídico [...]' Na linha do que foi defendido pelo Ministro Ayres Britto, **entendo que esse prazo de cinco anos deve ser aplicado ao processo de julgamento e registro de aposentadorias e pensões pelo Tribunal de Contas**. Trata-se de fixar a **prevalência do princípio da segurança jurídica no sentido de se proteger a estabilidade das situações jurídicas criadas pelo Poder Público, dotadas de aparência de legalidade e legitimidade perante os administrados**." (p. 38-41) "Frise-se que **não se trata de estabelecer um tipo de prazo decadencial intercorrente para o aperfeiçoamento do ato administrativo complexo concessivo da aposentadoria ou pensão. Ultrapassado o que seria o prazo razoável, definido pela legislação como sendo de cinco anos, o Tribunal de Contas não fica impedido de exercer seu poder-dever de, no exercício da competência de controle externo conferida pela Constituição** (art. 71, III, CF/88), julgar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias ou pensões. **O transcurso do interregno temporal de cinco anos apenas faz surgir, para o servidor público aposentado, o direito subjetivo de ser notificado de todos os atos administrativos de conteúdo decisório e, dessa forma, de manifestar-se no processo e ter seus argumentos devidamente apreciados pelo Tribunal de Contas**." (p. 49) "Ademais, a **má-fé a que alude o art. 54 da Lei n. 9.784/99 deve ser comprovada**, como expresso no próprio preceito, e **apenas ocorre nos casos em que o destinatário do ato tenha contribuído diretamente para a prática do ato administrativo ilegal, por meio de manobras fraudulentas**, como a apresentação d documentos pessoais falsos ou omissão de dados relevantes ao órgão público. [...] O **conhecimento ou não, pelo destinatário, da ilegalidade do ato administrativo não é relevante para a comprovação de sua má-fé**. Tendo o destinatário praticado normalmente todos os atos a que está incumbido de acordo com a lei, desonera-se de responsabilidade por qualquer erro cometido pela Administração Pública, esta, sim, titular do dever de editar atos administrativos em conformidade com a lei e com a Constituição." (p. 50-51) "Nesse sentido, entendo que **a referida jurisprudência deve ser alterada em apenas um aspecto: o mencionado prazo de 5 (cinco) anos não deve ser contado a partir da publicação do ato de aposentadoria pelo órgão de origem, mas, sim, a partir da data da chegada ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem para julgamento da legalidade do ato concessivo de aposentadoria ou pensão e posterior registro pela Corte de Contas**." (p. 52)
Debates	"O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) – Agora, contraditório é desde o primeiro dia. O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO – Nós entendemos o seguinte, Ministro, majoritariamente: **até cinco anos, da chegada do processo ao**

	Tribunal de Contas, a relação jurídica é endoadministrativa: entre o Tribunal de Contas e a Administração Pública responsável pela edição do ato de aposentadoria; a partir dos cinco anos, deixa de ser endoadministrativa, e o aposentado tem o direito de participar do processo no plano do contraditório e da ampla defesa. O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – **O ideal é até que houvesse regras na própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas a propósito desse tema**. Nós sabemos também que estamos lidando com um tema muito delicado." (pp. 56-57)
Marco Aurélio (vencido)	"O **princípio do contraditório, a cláusula constitucional, pressupõe litigantes ou acusados**. É o que está no rol das garantias constitucionais. Nesse caso concreto, há litigantes? Quem seria a parte contrária? Há acusados? Não! O que existe, para que se aperfeiçoe, para que surja uma situação devidamente constituída em termos de aposentação, são atos sequenciais. Não fala em atos complexos, mas em sequenciais! É preciso marchar com cuidado, sob o ângulo da decadência proposta, porque sabemos que quem levanta o tempo de serviço, quem calcula, em si, os proventos, é o órgão de origem." (p. 60)
Cezar Peluso (vencido)	"O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) – [...] O meu ponto de vista quanto à **exigibilidade do contraditório não repousa na cláusula específica que fala do contraditório e da ampla defesa, mas na cláusula anterior, no inciso LIV, que diz que ninguém pode ser privado de qualquer bem jurídico, sem o devido processo legal**." (p. 61)
Gilmar Mendes	"**E talvez a gente tenha que ter um pouco desse diálogo tácito com o próprio Tribunal de Contas**, porque essa mudança de jurisprudência vai envolver também uma **alteração na forma de se proceder a esses registros e a essas avaliações**. De modo que acredito que **estamos sendo também ponderados no sentido de não impormos uma condição que é de difícil execução de imediato**" (p. 64)
Cármen Lúcia	"Só estou lembrando esse dado específico, porque foi um amadurecimento na prática de aplicação do art. 54. Qual é o meu medo**? É que o Tribunal de Contas, depois, não possa mais exercer o dever dele, considerando os milhares de aposentados, pensionistas que ele é obrigado a fazer**." (p. 69)
Carlos Britto	"E o TCU pondera que esse prazo dos cinco anos é, muitas vezes, artificializado**. A própria Administração Pública, mancomunadamente com o servidor, deixa se escoar praticamente o prazo de cinco anos e, às vésperas, é que manda o processo para o Tribunal de Contas**." (p. 69)
Gilmar Mendes	"Mas nós estamos dando oportunidade para o Tribunal de Contas, recebendo o contraditório, reconhecer o princípio da segurança jurídica e encerrar. O que se trata, na verdade, é de resolver esse problema para o futuro. Tem razão, mas acredito que, de qualquer sorte, **isso permite ao Tribunal de Contas fazer uma devida articulação institucional**. Receber o contraditório e a ampla defesa e fazer um outro julgamento, porque um dos princípios básicos do contraditório e da ampla defesa é dar atenção devida àquilo que foi articulado na defesa. Do contrário, vira apenas um exercício formal." (p. 70)

101.

Data julgamento	23.03.2011 (DJ 08.04.2011)
Relator	Ricardo Lewandowski
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54, *caput* e §2º
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	O prazo quinquenal do art. 54 se aplica a partir da vigência da LFPA, não retroativamente. A instauração de comissão específica já tem o condão de suspender o prazo decadencial, nos termos do §2º, art. 54, LFPA.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Ementa	"**O prazo previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 deve ser iniciado a partir da sua vigência**."

102.

Acórdão	**AI 730.267 AgR / SC**
Data julgamento	23.03.2011 (DJ 08.04.2011)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Funcionário notarial (exoneração)
Parte pleiteada	Estado de SC
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Não cabe reapreciação de prova em RE (Súmula 279) e análise de normas infraconstitucionais.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

103.

Acórdão	**AI 719.709 AgR / DF**
Data julgamento	12.04.2011 (DJ 17.05.2011)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (proventos)

Parte pleiteada	Distrito Federal
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Distrito Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Inviabilidade de reexame da fatos e provas em RE (Súmula 279). A controvérsia se deu no estrito âmbito legal.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

104.

Acórdão	**MS 26.391 / PR**
Data julgamento	13.04.2011 (DJ 03.06.2011)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	Presidente da 2ª Câmara do TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	A aposentadoria é ato jurídico complexo, que depende do registro pelo TCU. Nesse período, não se aplica o prazo quinquenal da LFPA. Apenas a partir do registro corre o prazo decadencial.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo acórdão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio	"No mais, **não subsiste a alegação de decadência do direito de revisão do ato administrativo concessivo da aposentadoria**. A incidência do disposto no **artigo 54** da Lei nº 9.784/99, a revelar que a Administração Pública decai do direito de anular os próprios atos após decorridos cinco anos, **pressupõe situação jurídica aperfeiçoada**. Isso não acontece quanto à aposentadoria quer se tome como a motivar **ato complexo**, quer se considere submetido o ato primeiro – do tomador dos serviços – condição resolutiva negativa, estampada na ausência de homologação pelo Tribunal de Contas." (p. 35 dos autos).
Luiz Fux	"Senhor Presidente, eu estou acompanhando o Ministro Marco Aurélio, no tocante à decadência porque é **jurisprudência já pacífica da Corte no sentido de que a aposentadoria é um ato subjetivamente complexo, por isso que só do registro iniciar-se-ia o prazo decadencial, o que não**

	ocorreu" (p. 37)

105.

Acórdão	**AI 802.357 AgR / BA**
Data julgamento	13.04.2011 (DJ 10.05.2011)
Relator	Luiz Fux
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (processo disciplinar)
Parte pleiteada	Estado da Bahia
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Nenhum à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Inviabilidade do reexame de fatos e provas no RE (Súmula 279). Para verificar se houve ofensa à legalidade, devido processo legal, ampla defesa e contraditório, limites da coisa julgada e da motivação, necessário exame de normas infraconstitucionais, o que revela ofensa reflexa ou indireta à Constituição.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Luiz Fux	"Ademais, o processo administrativo é regulamentado pela Lei 9.784/99. O Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que **as alegadas violações dos princípios da legalidade, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, dos limites da coisa julgada e da prestação jurisdicional, se dependente de reexame prévio de normas infraconstitucionais, seriam indireta ou reflexa**, o que, por si só, não desafia o apelo extremo." (pp. 318-319 dos autos)

106.

Acórdão	**RMS 26.212 / DF**
Data julgamento	03.05.2011 (DJ 18.05.2011)
Relator	Ricardo Lewandowski
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Empresa privada (demarcação de terras indígenas)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	69
Relação CF – LFPA	Não há o direito constitucional ao duplo grau de jurisdição administrativa. Não viola o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório a negativa de produção de prova, por entender a

	Administração desnecessária, assim como não há ofensa quando o órgão decide em sentido contrário às manifestações da parte.
Ratio decidendi	O prazo quinquenal do art. 67, ADCT, não é decadencial, mas apenas programático, para a conclusão de demarcações de terras dentro de um prazo razoável (não cita LFPA nesse ponto). Não há aplicação subsidiária da LFPA à demarcação de terras indígenas, pois há lei específica regulamentando a matéria. Não há na Constituição previsão do direito ao segundo grau de jurisdição administrativa.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Ricardo Lewandowski	"No tocante à **aplicação subsidiária da Lei 9.784/1999**, para que seja oportunizada a apresentação de recurso administrativo, também não assiste razão à recorrente. Na espécie, a impetrante sequer demonstrou a existência de ato coator. Não há no feito qualquer demonstração de que algum recurso ou impugnação interposta tenha sido obstado pela Administração Pública. Destaco, que, por ocasião do ajuizamento do mandado de segurança, a recorrente já tinha conhecimento de que a FUNAI havia indeferido seu requerimento de produção de provas e suas alegações, bem como de que o processo seria remetido ao Ministro da Justiça para análise de todas as argumentações lançadas na contestação apresentada. Nessa ótica, a recorrente poderia ter apresentado sua impugnação/recurso com o intuito de provocar a administração. Ainda que assim não fosse, ressalto que o art. 69 da Lei 9.784/1999 tem a seguinte redação: [...] No caso, **trata-se de processo administrativo visando à demarcação de terras indígenas, para o qual há legislação própria – Lei 6.001/1973 e Decreto 1.775/1996 – que regulamenta todo o procedimento**. [...] Nesses termos, **não há falar em aplicação subsidiária da Lei 9.784/1999, uma vez que há norma específica que regulamenta o procedimento de demarcação de terras indígenas e estabelece de maneira expressa o modo como este se opera na instância administrativa**." (pp. 298-300 dos autos). "Além disso, **esta Corte possui entendimento sedimentado no sentido de que não existe na Constituição Federal de 1988 a garantia ao duplo grau de jurisdição na esfera administrativa**." (p. 301) "Não há qualquer ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois conforme se verifica nos autos, a recorrente teve oportunidade de se manifestar no processo administrativo e apresentar suas razões, que forma devidamente refutadas pela FUNAI. Assim, o **fato de o órgão administrativo negar pedido de produção de provas por entender desnecessário, bem como de decidir em sentido contrário às manifestações da recorrente não caracteriza qualquer violação aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.**" (p. 306)

107.

Acórdão	**RMS 27.022 AgR / DF**
Data julgamento	10.05.2011 (DJ 27.05.2011)

Relator	Ricardo Lewandowski
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público - sindicato (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54, *caput* e §2º
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	O prazo quinquenal do art. 54 só pode ser computado a partir da vigência da lei, não para casos pretéritos.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Ricardo Lewandowski	"Assentei que **este prazo de decadência [do art. 54, LFPA] deve ser computado a partir da vigência da lei que o instituiu e não tendo em conta atos pretéritos**. Além disso, afirmei que não se observou a alegada inércia durante o prazo quinquenal, nos termos do §2º do art. 54 da Lei 9.784/1999, uma vez que o Poder Executivo, no citado lapso temporal, criou a Comissão Especial de Revisão dos Processos de Anistia." (p. 120 dos autos)

108.

Acórdão	**MS 25.612 / DF**
Data julgamento	11.05.2011 (DJ 1º.08.2011)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	É prescindível o contraditório enquanto não aperfeiçoado o ato de concessão de aposentadoria. Não se aplica o art. 54 enquanto não registrada a aposentadoria pelo TCU.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio	"Algo diverso ocorre quando o órgão de origem encaminha ao Tribunal de Contas modificação aditiva dos provendos da aposentadoria. Então, tem-se prática a exigir atos sucessivos – o de origem e o do Tribunal de Contas – para que se verifique o **indispensável aperfeiçoamento**. **Nesse caso,**

	prescindível é o contraditório, como consta de precedentes da Corte. [...] Cumpre ressaltar que se determinou, então, ao órgão de origem a cessação dos pagamentos provisoriamente iniciados- item 9.3 da decisão. O mesmo enfoque ocorre para chegar-se ao afastamento do prazo decadencial previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, não bastasse a circunstância de o registro anterior haver-se efetuado em 2003 e o novo crivo em 2005." (p. 75 dos autos)
Luiz Fux	"**Se a aposentadoria foi alterada na origem – eu destaco, aqui, um novo registro da aposentadoria** -, no TCU iguala-se ao da primeira homologação, dispensando, conforme destacou o Ministro Marco Aurélio, o **contraditório previsto na Súmula Vinculante nº 3**." (p. 77)

109.

Acórdão	**AI 808.719 AgR / DF**
Data julgamento	15.05.2011 (DJ 07.06.2011)
Relator	Ellen Gracie
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (tema não identificado)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Ofensa reflexa. Inviabilidade de apreciação de legislação infraconstitucional.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

110.

Acórdão	**AI 763.708 AgR / PR**
Data julgamento	31.05.2011 (DJ 22.06.2011)
Relator	Ricardo Lewandowski
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	Universidade Federal do Paraná (UFPR)
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Inviabilidade de apreciação de normas infraconstitucionais. Ofensa indireta. A questão constitucional impugnada deve ser nova, nascida nas instâncias superiores.

Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

111.

Acórdão	**RE 636.553 RG / RS**
Data julgamento	23.06.2011 (DJ 25.06.2012)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	-
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Reconhecida a repercussão geral da controvérsia sobre a aplicação do art. 54 aos processos de registro de aposentadoria do TCU. No mérito, deixaram para o Plenário decidir.
Obs.	O Min. Gilmar Mendes venceu no reconhecimento de repercussão geral, mas foi vencido no que concerne à decisão do mérito. Decidiram os Ministros por não se manifestarem no mérito.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes (vencido)	"Discute-se nos autos a necessidade de a Administração Pública observar o prazo decadencial de 5 anos previsto na Lei 9.784/99 para anular seus atos, quando maculados pela ilegalidade. Com efeito, é pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que a Administração pode anular seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade ou inconstitucionalidade (Súmula 473 do STF). É certo também que **o julgamento da legalidade da concessão inicial da aposentadoria pelo Tribunal de Contas não está sujeito ao contraditório e à ampla defesa, conforme se depreende da Súmula Vinculante 3**. Todavia, **esta Corte firmou entendimento no sentido de que, caso o julgamento da legalidade da aposentadoria pelo TCU seja realizado após 5 anos contados da concessão do benefício, é necessária a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa para que seja preservada a segurança jurídica das relações**." (pp. 4-5 do acórdão)
Ellen Gracie	"Verifico que o Supremo Tribunal Federal, nos julgamentos dos **Mandados de Segurança 25.116/DF e 25.403/DF**, rel. Min. Ayres Britto, concedeu parcialmente o writ para anular acórdãos da Corte de Contas, apenas e tão-somente, para **assegurar aos impetrantes a oportunidade**

	do uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, dado o **transcurso de lapso temporal superior a cinco anos desde os ingressos dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão no âmbito do TCU até a sua apreciação**, para fins de registro. Posteriormente, ao julgar os **Mandados de Segurança 24.781/DF,** rel. Min. Gilmar Mendes; e **26.053-ED/DF**, rel. Min. Ricardo Lewandowski, o Plenário desta Suprema Corte ratificou esse entendimento. Dessa forma**, entendo não ser possível reafirmar a jurisprudência na forma como foi proposta pelo relator**." (pp. 7-8)
Marco Aurélio	"Está envolvido o **princípio da legalidade estrita** a nortear a atuação da Administração Pública. Mesmo sem ter surgido no mundo jurídico ato aperfeiçoado, porque não houve o crivo anterior do Tribunal de Contas da União, assentou-se a **incidência do prazo decadencial de cinco anos, previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99**. O tema merece o pronunciamento do Supremo, mas este deve ocorrer mediante a reunião daqueles que o integram, e não por meio da ficção jurídica que é a revelada pelo Plenário Virtual. A assim não se entender, o sistema hoje previsto – decorrente da Constituição Federal – de ser o extraordinário, de início, julgado pelo Colegiado, ficará ferido de morte." (p. 15)

112.

Acórdão	**MS 26.320 / DF**
Data julgamento	02.08.2011 (DJ 16.08.2011)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	Presidente do TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	O ato praticado pelo órgão administrativo não gera efeitos definitivos, ficando aperfeiçoado o ato da aposentadoria com o registro pelo TCU. Nesse ínterim, não corre prazo quinquenal.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio	"A **jurisprudência do Tribunal é firme no afastamento da Lei nº 9.784/99, quanto ao prazo quinquenal para a administração rever atos praticados em se tratando de registro de aposentadoria pelo Tribunal de Contas da União**. A razão mostra-se muito simples. Está no fato de não se ter, na espécie, **ato aperfeiçoado a integrar o patrimônio do servidor**. O praticado pelo órgão de origem não gera efeitos definitivos, implicando provisoriedade que pode vir a ser afastada mediante surgimento de condição resolutiva – deliberação em contrário, no âmbito do registro da aposentadoria, pelo Tribunal de Contas da União." (p. 58

	dos autos).

113.

Acórdão	**RE 462.805 AgR / DF**
Data julgamento	16.08.2011 (DJ 26.10.2011)
Relator	Carlos Britto
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	Distrito Federal
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Distrito Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	O princípio da legalidade não foi apreciado no aresto impugnado, nem houve embargos declaratórios para suprir omissão (Súmulas 282 e 356). Se houvesse ofensa à CF, seria reflexa ou indireta (Súmula 636). O acórdão impugnado adotou fundamento infraconstitucional suficiente para manutenção do julgado (art. 54, §2º, LFPA). Não interposto AI para seguimento do REsp, preclusa está a matéria (Súmula 283).
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

114.

Acórdão	**RE 486.825 / RJ**
Data julgamento	06.09.2011 (DJ 06.02.2012)
Relator	Carlos Britto
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (restituição de valores pagos indevidamente)
Parte pleiteada	Estado do Rio de Janeiro
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Direito adquirido.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	53.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Pode a Administração anular ou revogar seus atos, respeitados os direitos adquiridos.
Obs.	Apenas o Min. Toffoli retoma a LFPA, não é o objeto da ação.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Dias Toffoli	"Estamos aqui em sede de recurso extraordinário, em matéria

	constitucional. Presente também - entendo eu - o art. 37, § 6º - o Estado há de retribuir. Se não bastasse isso, também, como *obiter dictum*, a própria lei do processo administrativo - embora seja de natureza infraconstitucional, é sempre bom também lembrar que o legislador infraconstitucional tratou também da matéria, embora estejamos em sede constitucional - a Lei 9.784/99, de janeiro de 99 - o memorial do Doutor Aristides diz que a lei revogadora é de novembro de 99; portanto, até posterior à lei do processo administrativo -, diz claramente, no art. 53, que: [cita] [...] Nesse sentido, como muito bem foi dito, isso quebra a confiança das relações com o Estado, com o Poder Público e com a legalidade. E, nesse sentido, entendo que muito bem votou Vossa Excelência." (pp. 13-14 do acórdão)

115.

Acórdão	**MS 28.105 / DF**
Data julgamento	27.09.2011 (DJ 28.10.2011)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU e Presidente do TRT-16ª Região
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Motivo da decisão.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º, XIII
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	A alteração do entendimento do TCU e a mudança da lei não podem retroagir, prejudicando o administrado.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo efeitos do acórdão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Luiz Fux	"só estou acrescentando a Lei que regula os processos administrativos da Administração Pública no art. 2º, inciso XIII. Dispõe a Lei: [cita] Então, acho que esse dispositivo resolve, através do processo direito e pela integração, a questão que foi posta." (p. 11 do acórdão).

116.

Acórdão	**RMS 27.544 / DF**
Data julgamento	27.09.2011 (DJ 14.10.2011)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (processo disciplinar)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Intimação para relatório da comissão processante.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.

Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	69
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	A Lei n. 9.784 somente se aplica quando não houver lei específica regulamentando a matéria.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Cármen Lúcia	"Ademais, na espécie vertente, **aplica-se a Lei 8.112/1990, pois as disposições constantes da Lei n. 9.784/1999 somente devem ser aplicadas quando não houver lei específica regulamentando a matéria, o que não ocorre no caso**." (p. 7 do acórdão)

117.

Acórdão	**MS 28.333 / DF**
Data julgamento	25.10.2011 (DJ 27.03.2012)
Relator	Ricardo Lewandowski
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	Presidente do TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	O princípio da segurança jurídica, do qual deriva o princípio da confiança, impede que o prazo para revisão do ato administrativo seja infindável. O princípio da autotutela da Administração impõe o dever ao TCU de rever os cálculos de aposentadoria, respeitado o prazo legal. A ampla defesa e o contraditório devem ser assegurados no processo de apreciação de aposentadoria no TCU, transcorridos cinco anos do recebimento dos autos no Tribunal de Contas. Antes, era mera relação endoadministrativa.
Ratio decidendi	Transcorrido cinco anos do recebimento do processo de revisão de aposentadoria no TCU, deve ser garantidos ampla defesa e contraditório.
Obs.	Liminar deferida, sob o argumento de, "a primeira vista, que a decisão do TCU retiraria dos impetrantes uma vantagem recebida de boa fé e que se tratava de verba de natureza alimentar." (p. 6 do acórdão). Gilmar Mendes propõe discussão sobre a SV3.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Ricardo Lewandowski	"A questão é análoga àquela que apreciei nos autos do MS 26.053/DF, que consistia em saber se era obrigatória, ou não**, a observância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório pelo Tribunal de Contas da União ao proceder a análise do registro de sua**

	aposentadoria. Entendo que a resposta, na espécie, é no sentido **afirmativa**. A apreciação, para fins de registro, do ato de concessão inicial de aposentadoria dos impetrantes foi realizada pelo Tribunal de Contas da União passados, quanto a alguns dos impetrantes, mais de oito anos de sua efetivação. Ora, relembro que esta Suprema Corte, por ocasião do julgamento do MS 25.116/DF, Rel. Min. Ayres Britto, assentou que, caso o Tribunal de Contas da União aprecie **a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão após mais de cinco anos, reformando-o, há a necessidade de assegurar aos interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa**. Ressalto, por fim, que o termo inicial do prazo para apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão **conta-se a partir da data em que o processo administrativo é recebido na Corte de Contas**, conforme se observa do julgamento do já mencionado **MS 26.053-ED-Segundos/DF**, de minha relatoria, cujo acórdão foi assim ementado:" (p. 9 do acórdão) "entendo, como disse, que o ato de aposentação, o ato complexo que depende da interação de vários órgãos, e até pelo **princípio da autotutela que rege a administração pública, é dever do TCU examinar se os cálculos estão de acordo, enfim, com a legislação vigente**." (p. 13)
Gilmar Mendes	"Senhor Presidente, eu também acompanho o eminente Relator. Acredito que essa construção como sendo objeto de uma evolutiva e transformadora jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Inicialmente, acredito que fui até o Relator do *leading case*, firmamos a orientação no sentido de que, **em respeito ao princípio da segurança jurídica, não poderia o Tribunal de Contas cassar as aposentadorias, anulá-las sem o contraditório e a ampla defesa**. Em geral, isso ocorria depois da aprovação, passados muitos anos, verificava-se que havia algum erro, equívoco, nulidade. Então, *ex officio*, o Tribunal encetava um procedimento e fazia essa anulação, passamos a exigir então o contraditório e a ampla defesa. Lembro-me de que nesse debate, inclusive, suscitou-se a necessidade também de se observar a regra que hoje está na Lei nº 9.784, quanto aos cinco anos para essa anulação, regra que hoje está na Lei de Procedimento Administrativo. O Ministro Cezar Peluso, naquele julgamento, salvo engano, suscitou essa necessidade. Depois, nesse julgamento, então **já se ressalvava, como era praxe no Tribunal, que essa orientação não se aplicava à atividade regular do Tribunal de Contas referente à aprovação das aposentadorias e pensões**. E aí se dizia que, nesse caso, **não se impõe nenhum prazo**. Mas foi Vossa Excelência, acredito que num julgamento e, depois, num voto-vista, suscitou a **necessidade de que esse prazo de cinco anos também se aplicasse para que não ficasse sem limite, uma vez que essa decisão do Tribunal de Contas, que não aprova aquilo que foi deliberado por qualquer órgão, tem implicações sérias e, quanto mais distante no tempo, mais abusivo pode ser em relação ao princípio da segurança jurídica**. Em alguns casos, por exemplo, poderia envolver a necessidade de que o indivíduo voltasse a trabalhar, voltasse a suas atividades iniciais, e talvez já não tivesse mais condições de fazê-las. As implicações quanto à

	reposição de cargos, em suma, todo o quadro de insegurança. Então Vossa Excelência muito bem fez ao dizer que era preciso que essa revisão também se desse nessa dimensão. Na verdade, fazendo esse relato, creio que depois da consolidação desse nosso entendimento, aprovamos até uma súmula com esse teor, e, aí, Vossa Excelência então trouxe essa abordagem e nós a sufragamos. Eu me lembro de que também me manifestei no mesmo sentido de Vossa Excelência, dizendo até que não havia, nesse caso, nenhuma afetação da súmula que nós aprovamos. E assim acredito que avançamos de maneira significativa. Quer dizer, continuamos a entender que o Tribunal de Contas dispõe, tal como assegura a Constituição, dessa prerrogativa de aprovar, mas isso também tem um limite. **É claro, isso vai importar também normas de organização e procedimento, na relação entre o órgão que lavra a aposentadoria, ou fixa a pensão e o Tribunal de Contas, de modo que isso não fique guardado numa gaveta desse órgão, a fim de que haja a implementação dessa fórmula de preclusão**." (p. 11-12)
Carlos Britto	"O Ministro Gilmar Mendes foi quem primeiro sustentou esse ponto de vista de que as competências dos Tribunais de Contas não poderiam se perder no infindável – numa linguagem kelseniana. **Era preciso marcar um limite temporal para o exercício dessas competências, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, sobretudo na sua vertente da proteção da confiança dos administrados e, mais de perto, dos servidores públicos**. Apenas com base nessa tese, originariamente defendida pelo Ministro Gilmar Mendes, eu fiz uma aplicabilidade mais focada, dizendo que a tese do Ministro Gilmar Mendes também era extensiva às relações de 'aposentadorias, reformas e pensões', processadas perante o Tribunal de Contas. O mesmo prazo de cinco anos. **As relações seriam endoadministrativas até os cinco anos; a partir daí, não. Os servidores públicos, em vias de aposentação ou de percepção de pensões ou de reforma, passariam a ter o direito ao contraditório e à ampla defesa**." (p. 14)

118.

Acórdão	**MS 28.107 / DF**
Data julgamento	25.10.2011 (DJ 07.12.2011)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Não há direito adquirido antes do registro da aposentadoria, de modo que não corre o prazo decadencial.
Ratio decidendi	Apenas com o registro da aposentadoria pelo TCU se inicia a contagem do prazo decadencial para revisão do ato pela Administração.

Obs.	Liminar indeferida, mantendo efeitos da decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Cármen Lúcia	"No mérito, os Impetrantes argumentam que devem ser aplicados os efeitos da decadência previstos no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 à decisão do Tribunal de Contas da União ora impugnada. Diferentemente do que argumentam os Impetrantes, seus atos de aposentadoria não consubstanciam atos jurídicos perfeitos. **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 complexo que se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas**.[...] Portanto, antes do registro da aposentadoria pelo Tribunal de Contas da União, não há que se falar em direito adquirido à forma de cálculo da Gratificação de Atividade Judiciária (GAJ) e do Adicional de Padrão Judiciário (APJ) que integram os proventos dos Impetrantes." (pp. 7-8 do acórdão)

119.

Acórdão	**MS 28.229 / DF**
Data julgamento	25.10.2011 (DJ 30.11.2011)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	Presidente do TCU e TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Apenas com o registro da aposentadoria pelo TCU se inicia a contagem do prazo para revisão do ato pela Administração.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo efeitos da decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Cármen Lúcia	"Quanto à alegação do Impetrante de que deveria ser reconhecida a decadência do direito da Administração de rever seus próprios atos, nos termos do art. 54 da Lei n. 9.784/1999, o Tribunal de Contas da União assentou: "Decadência. Para análise deste argumento, deve-se observar que há entendimento reiterado do STF e desta Corte de Contas de que os atos sujeitos a registro são, por natureza, atos inacabados, que só se completam, para todos os fins de direito, e se tornam definitivos, após a determinação do respectivo registro pelo TCU. Diante disso, o início da contagem do prazo para sua anulação só se iniciaria a partir do respectivo registro. No caso ora em exame, tem-se alteração, assim como os atos iniciais, também é ato administrativo complexo só alcança eficácia plena após a manifestação do Tribunal a respeito do seu registro.

	Portanto, a **aplicabilidade do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 só seria possível após o respectivo registro realizado por esta Corte de Contas**. Por conseguinte, não há como se aplicar o instituto da decadência ao presente caso" (fl. 25). Esse entendimento não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que se firmou no sentido de **que a aposentadoria do Impetrante é ato administrativo complexo, que somente se torna ato perfeito e acabado após seu exame e registro pelo Tribunal de Contas da União**. [...] Portanto, não merece acolhida a alegação de que estaria exaurido **o prazo para a Administração rever o ato de concessão de aposentadoria do Impetrante, se ainda não houve o respectivo registro**." (pp. 12-14 do acórdão)

120.

Acórdão	**MS 28.929 / DF**
Data julgamento	25.10.2011 (DJ 14.11.2011)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU e União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não se aplica o art. 54 ao controle externo realizado pelo TCU quanto à legalidade da aposentadoria.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo efeitos da decisão TCU. Não se pronuncia sobre a aplicação do art. 54, apenas ementa.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Ementa	CONTROLE EXTERNO DE LEGALIDADE DE ATO INICIAL CONCESSIVO DE APOSENTADORIA: INAPLICABILIDADE DA DECADÊNCIA PREVISTA NO ART. 2º DO DECRETO N. 20.910/1932 E NO ART. 54 DA LEI N. 9.784/1999. (p. 31 dos autos)
Cármen Lúcia	"A Impetrante argumenta que deveriam ser aplicados os efeitos da decadência previstos no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 e no art. 2º do Decreto n. 20.910/1932 à decisão do Tribunal de Contas da União ora impugnada, pois teria ocorrido o prazo de cinco anos para a Administração Pública rever o seu ato de aposentadoria. Diferentemente do que argumenta a Impetrante, seu **ato de aposentadoria não consubstancia ato jurídico perfeito**. Este Supremo Tribunal decidiu que **não se aplica o art. 54 da Lei n. 9.784/1999 nem o art. 2º do Decreto n. 20.910/1932 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 Contas**." (p. 44 dos autos)

121.

Acórdão	**RMS 28.887 / DF**
Data julgamento	06.12.2011 (DJ 19.12.2011)
Relator	Ricardo Lewandowski
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (processo disciplinar)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Competência para instauração.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	13.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não há ilegalidade na delegação de competência para instauração de processo administrativo. Leitura *contrario senso*. O art. 13 não veda delegação de competência para instauração de processo administrativo.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Ricardo Lewandowski	"Finalmente, a delegação em análise não encontra óbice na legislação pátria. O art. 13 da Lei 9.784/1999 veda, tão somente, as delegações que têm por objeto: I – a edição de atos de caráter normativo; II – a decisão de recursos administrativos; III – as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade. Evidentemente, portanto, que a designação combatida não se caracteriza como exclusiva." (p. 9 do acórdão)

122.

Acórdão	**RE 656.256 AgR / DF**
Data julgamento	07.02.2012 (DJ 05.03.2012)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Inviabilidade de análise de legislação infraconstitucional. Ofensa indireta. Agravante não rebateu todos os fundamentos do acórdão recorrido (Súmula 284).
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

123.

Acórdão	**RMS 27.967 / DF**
Data julgamento	14.02.2012 (DJ 07.03.2012)
Relator	Luiz Fux
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (processo disciplinar)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Instrução.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	3º, II
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Sendo os atos processuais públicos, não fulmina com nulidade a ausência de juntada de cópias de um processo administrativo aos autos de outro, podendo a parte fazê-lo.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Luiz Fux	"Não inquina com nulidade o Processo Administrativo, ainda, o fato de não terem sido acostados ao mesmo os autos dos procedimentos instaurados perante a Comissão Administrativa de Defesa da Autuação e que resultaram no cancelamento das multas. Como os atos administrativos são, via de regra, dotados do atributo da publicidade, conforme exige o caput do art. 37 da Carta Magna e o art. 3º, II, da Lei nº 9.784/99, bastaria que o próprio servidor solicitasse cópias dos documentos que lhe interessassem e as anexasse à sua defesa no Processo Disciplinar." (p. 12 do acórdão)

124.

Acórdão	**RMS 30.973 / DF**
Data julgamento	28.02.2012 (DJ 29.03.2012)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	MPF (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	A mera revisão de concessão de anistia não afeta direitos do anistiado, motivo pelo qual não se aplica o art. 54. A Administração tem poder-dever de rever seus atos (Súmula

	473).
Obs.	Aplica S473.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Cármen Lúcia	"Cumpre anotar, também, que o art. 54 da Lei n. 9.784/1999 não estabelece o prazo decadencial de cinco anos para que a Administração reveja seus atos e sim para a anulação de "atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má-fé" (p. 10 do acórdão) "Senhor Presidente, eu acentuo que, neste caso, se discute a Portaria n. 134 para a criação do grupo de trabalho. Isto não impede que, se um desses interessados, eventualmente, vier a ter um processo contra ele e, se achar que um direito seu, líquido e certo, até mesmo aqueles convalidados pelo tempo, tenha sido atingido, ele possa, sim, questionar, inclusive, por mandado de segurança." (p. 12)

125.

Acórdão	**MS 28.953 / DF**
Data julgamento	28.03.2012
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público - sindicato (enquadramento funcional)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54, *caput* e §2º; 69.
Relação CF – LFPA	O princípio da segurança jurídica e da confiança se concretizam no prazo decadencial estabelecido no art. 54, que veda a anulação de atos de ascensão funcional após 5 anos.
Ratio decidendi	Quando o ato administrativo não tem natureza complexa (como a concessão de aposentadoria), conta-se o prazo quinquenal a partir de sua prática. O prazo quinquenal conta-se a partir da vigência da lei, para atos pretéritos. A interrupção do prazo decadencial exige impugnação quanto à validade do ato. Não havendo disposição sobre prazo decadencial na Lei Orgânica do TCU (Lei n. 8.443/92), aplica-se o prazo quinquenal do art. 54, LFPA.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo efeitos do acórdão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Cármen Lúcia	"O limite temporal para a anulação dos atos administrativos praticados em desconformidade com o direito foi fixado na Lei n. 9.784/1999. [...] Registre-se que, a despeito da existência de norma específica tratando do processo no Tribunal de Contas da União (Lei n. 8.443/1992), "**nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da aplicação**

	subsidiária da lei geral de processo administrativo federal" (MS 23.550/DF, Relator para o Acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 31.10.2001). [...] **A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n. 8.443/1992) não estabelece prazo para o exercício do direito de anular atos administrativos submetidos ao seu exame, daí a aplicação subsidiária da Lei n. 9.784/1999 nesse ponto**." (p. 13-14 do acórdão) "A **jurisprudência deste Supremo Tribunal tem afastado a aplicação do art. 54 desse diploma legal quando o Tribunal de Contas da União exerce o controle externo da legalidade dos atos de concessão inicial de aposentadorias** e pensões, nos termos do art. 71, inc. III, da Constituição da República, sendo exemplo disso o Mandado de Segurança n. 25.612, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 1º.6.2011. Esse fato deve-se à **natureza complexa do ato administrativo em exame, que somente se aperfeiçoa após seu registro. Portanto, apenas a partir daí a contagem do prazo decadencial iniciaria seu curso**. O mesmo não ocorre no caso vertente, pois os atos administrativos em foco não têm natureza complexa, inexistindo razão para se protrair a contagem desse prazo para data posterior àquela em que foram praticados, ou seja, 8.5.1997 e 28.5.1998. A primeira, referente à equiparação da área de apoio (limpeza e conservação) à de copa e cozinha, com efeito retroativo a 15.4.1996, e, a segunda, referente ao seu reenquadramento para o nível intermediário, independentemente do grau de escolaridade." (p. 14-15) "Assim, **o termo inicial para a contagem do prazo decadencial não é, no caso vertente, a data em que praticados os atos que configurariam a refutada ascensão funcional (8.5.1997 e 28.5.1998), mas o dia 1º.2.1999, data em que a Lei n. 9.784 entrou em vigor**. A União ressalta que o cômputo do prazo decadencial iniciado em 1º.2.1999 teria sido interrompido, pois, em 15.12.2003, foi "encaminha[do] o expediente contendo a denúncia ao relator [, que, em 27.1.2004,] "remeteu a documentação à unidade técnica especializada Sefip" (fl. 126). No entanto, esses despachos mostram apenas o encaminhamento interno da denúncia, sem que se tenha por eles a interrupção do prazo decadencial. Mesmo porque, nos termos do **§ 2º do art. 54 da Lei n. 9.784**, "considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato" (grifos nossos). 8. O ato administrativo capaz de ensejar a interrupção do prazo decadencial, que, em regra, não se suspende ou interrompe (art. 207 do Código Civil), é aquele que "importe impugnação à validade do ato". Ou seja, é aquele que represente verdadeira contestação, oposição ou questionamento sobre a validade do ato em exame. Em 27.1.2004, ao receber a denúncia, o Ministro Ubiratan Aguiar despachou: "remeta-se a documentação à SEFIP para exame quanto à confirmação relativa do fato relatado (…) que poderá ser realizada por diligência, e proposta de encaminhamento" (fl. 3, apenso 1, grifos nossos)." (p. 16) "Em casos análogos ao presente, nos quais o Tribunal de Contas da União determinou a anulação de atos de ascensão funcional após o prazo

	decadencial estabelecido no **art. 54 da Lei n. 9.784**/1999, este **Supremo Tribunal tem reconhecido a contrariedade aos princípios da segurança jurídica e da confiança**."(p. 17-18)
Luiz Fux	"E eu colho diversos arestos aqui, mas, dentre outros, da lavra do Ministro Marco Aurélio, de 2008, bastante recente, que é muito claro, no sentido de que o ato de glosa do Tribunal de Contas da União, na atividade de controle externo, alcançando-se situação constituída, ocupação de cargo com movimentação vertical, a **ascensão fica sujeita ao prazo decadencial de cinco anos previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784**, de 1999, e ao **princípio constitucional do contraditório**, mas entre a **segurança jurídica e o devido processo legal**. [...] a Administração tem cinco anos para concluir e anular o ato administrativo, e não para iniciar o procedimento administrativo. Em cinco anos tem que estar anulado o ato administrativo, sob pena de incorrer em decadência." (p. 21)

126.

Acórdão	**MS 25.568 / DF**
Data julgamento	06.03.2012 (DJ 10.05.2012)
Relator	Dias Toffoli (p/ acórdão: Rosa Weber)
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público - associação (aposentadoria)
Parte pleiteada	Presidente do TCU, União e INSS
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	(Em precedente citado) O princípio da confiança, face subjetiva do princípio da segurança jurídica, exige participação do administrado no processo de apreciação de concessão de aposentadoria no TCU decorrido o prazo quinquenal.
Ratio decidendi	Ultrapassados cinco anos de apreciação pelo TCU, deve o interessado ser intimado para exercer contraditório e ampla defesa.
Obs.	Liminar deferida, sustando efeitos do acórdão TCU. Dúvidas quanto à aplicação da SV3. Marco Aurélio: "*Com um verbete que se diz vinculante. Não sei se ele é tão vinculante assim!*" (p. 14)

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Dias Toffoli (vencido)	"Tampouco há que se falar em decadência administrativa a impedir a Corte de Contas de proceder da forma como agiu, pois a **jurisprudência desta Suprema Corte pacificou-se no sentido de ser inaplicável ao Tribunal de Contas da União o prazo decadencial de cinco anos previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99 para a revisão de atos concessivos de aposentadoria ou pensão**. [...] Assim, no que tange à alegada violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, asseverou o eminente Ministro, naquela oportunidade, que isso não se verificaria, no caso presente, dada a **inexistência de registro da aposentadoria, ou pensão, pelo Tribunal de Contas, o que fez calcado**

	em sólida jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal nesse sentido." (p. 6 do acórdão)
Rosa Weber	"Em decorrência dessa competência, **esta Corte firmou o entendimento de que a aposentadoria, a reforma ou a pensão, enquanto atos complexos, somente se consumam com a manifestação da Corte de Contas, termo *a quo* do prazo decadência. Por essa mesma razão – a natureza de ato complexo -, não configurada a hipótese de ofensa à ampla defesa e ao contraditório**. Nessa linha, **foi aprovada a edição da Súmula Vinculante nº 3, a excepcionar a aplicação daqueles princípios no caso de registro de aposentadoria, reforma ou pensão**," (p. 23) "Entretanto, no julgamento do **MS 24.781**, redator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes, DJe 09.6.2011, o Plenário desta Corte atribuiu ao tema a seguinte compreensão: II – A **recente jurisprudência consolidada do STF passou a se manifestar no sentido de exigir que o TCU assegure a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle externo de legalidade exercido pela Corte de Contas, para registro de aposentadorias e pensões, ultrapassar o prazo de cinco anos, sob pena de ofensa ao princípio da confiança – face subjetiva do princípio da segurança jurídica**. Precedentes." (p. 24)
Marco Aurélio	"Uma erronia do órgão de origem nos cálculos dos proventos e a glosa posterior. Isso não implica devolução ao Erário. Já se deu o famoso 'jeitinho brasileiro' para, de certa forma, compensar a demora do Tribunal de Contas da União." (p. 28)
Debates	"O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE RELATOR): A Súmula Vinculante nº 3 não foi revogada. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – **Com um verbete que se diz vinculante. Não sei se ele é tão vinculante assim**!" (p. 14)

127.

Acórdão	**RE 603.323 AgR / SC**
Data julgamento	13.03.2012 (DJ 24.04.2012)
Relator	Joaquim Barbosa
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Empresa privada (litígio tributário)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Prazo para julgamento.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	49
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

128.

Acórdão	**RMS 31.042 / DF**
Data julgamento	13.03.2012 (DJ 02.04.2012)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	O poder de autotutela da Administração admite a instauração de procedimento de revisão do ato de concessão de anistia, desnecessária a observância do prazo quinquenal do art. 54 (Súmulas 346 e 473).
Ratio decidendi	A cassação de anistia depende de instauração de processo próprio, assegurada ampla defesa e contraditório. O mero procedimento de revisão não acarreta consequências nos direitos do administrado, sendo inaplicável o prazo quinquenal e desnecessário o estabelecimento do contraditório.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio	"Assim, **observado o prazo decadencial estampado no artigo 54 da Lei nº 9.784/99** – Lei do Processo Administrativo Federal **–, sempre caberá a revisão do ato administrativo pelo órgão, quando alicerçada em razões de legalidade**. Se presente a má-fé do beneficiário, a legislação permite a cassação do ato em prazo superior ao quinquênio legal. O elemento subjetivo, evidentemente, será apreciado na situação concreta, quando instaurado o devido procedimento administrativo. Nesses termos, não há óbice, na ordem jurídica, para chegar-se à revisão. Cuida-se de manifestação do poder de autotutela da Administração Pública, prerrogativa que lhe é reconhecida nos Verbetes nº 346 e 473 da Súmula do Supremo." (p. 7 do acórdão) "A **cassação do ato de concessão individual, segundo a norma, dependerá da instauração de procedimento próprio, no qual será assegurada a ampla defesa e o contraditório**. O simples temor de ser afetado não justifica a providência requerida, no sentido de obstar a atividade de controle interno de legalidade da Administração Pública." (p. 8)

129.

Acórdão	**RE 599.734 AgR / MA**
Data julgamento	20.03.2012 (DJ 25.04.2012)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (estabilidade)
Parte pleiteada	Estado do Maranhão
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade

Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Não cabe reexame de prova (Súmula 279).
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

130.

Acórdão	**MS 28.720 / DF**
Data julgamento	20.03.2012 (DJ 02.04.2012)
Relator	Carlos Britto
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público - pensionista (aposentadoria)
Parte pleiteada	Presidente do TCU e União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Os princípios da segurança jurídica (proteção da confiança dos administrados), enquanto projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), e da lealdade, elemento do princípio da moralidade administrativa (art. 37), impõem que a manifestação do TCU se dê em tempo razoável (razoável duração do processo, art. 5º, LXXVIII). Esse tempo é de 5 anos (extrai de diversos dispositivos constitucionais e legais).
Ratio decidendi	Ultrapassados cinco anos de apreciação pelo TCU, deve o interessado ser intimado para exercer contraditório e ampla defesa.
Obs.	Liminar parcialmente deferida, cassando efeitos do acórdão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Britto	"É que a instituição do benefício em favor da impetrante ocorreu em 2000 e somente em 2009 o Tribunal de Contas da União apreciou a legalidade do ato, para fins de registro. **Ultrapassados cinco anos, tenho por necessária a intimação da interessada para exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa**. Assim me manifestei nos MS's 25.116 e 25.403, in verbis: [...] Fato que está a exigir, penso, uma análise jurídica mais detida. É que, no caso, o gozo da aposentadoria por um lapso prolongado de tempo confere um tônus de estabilidade ao ato sindicado pelo TCU, ensejando questionamento acerca da **incidência dos princípios da**

	segurança jurídica e da lealdade (que outros designam por proteção da confiança dos administrados).[...] Em situações que tais, é até intuitivo que a manifestação desse órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade inter-subjetiva ou mesmo intergrupal. Quero dizer: a definição jurídica das relações interpessoais ou mesmo coletivas não pode se perder no infinito. Não pode descambar para o temporalmente infindável, e a própria Constituição de 1988 dá conta de institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. [...] Bem vistas as coisas, então, já se percebe que esse referencial dos 5 anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Isto na acepção de que, ainda não alcançada a consumação do interregno qüinqüenal, não é de se convocar os particulares para participar do processo do seu interesse. Contudo, **transcorrido *in albis* esse período, ou seja, quedando silente a Corte de Contas por todo o lapso qüinqüenal, tenho como presente o direito líquido e certo do interessado para figurar nesse tipo de relação jurídica, exatamente para o efeito do desfrute das garantias do contraditório e da ampla defesa** (art. 5º, LV).” (p. 5-9 do acórdão) “Já no que se refere à alegação de decadência do direito de a Administração Pública rever o ato concessivo da pensão (art. 54 da Lei nº 9.784/99), tal tese acabou rejeitada por essa nossa Corte.” (p. 10) “Como se vê, **o direito líquido e certo da impetrante não é o de continuar recebendo, indefinidamente, a pensão considerada ilegal pelo Tribunal de Contas da União, tendo em vista suposta decadência do direito de a Administração Pública rever seus atos. É, sim, o de exercer a garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa**.” (p. 12)
Ementa	“A inércia da Corte de Contas, por mais de cinco anos, a contar da submissão do ato concessivo da pensão ao TCU, consolidou afirmativamente a expectativa da pensionista quanto ao recebimento de verba de caráter alimentar. Esse aspecto temporal diz intimamente com: a) o **princípio da segurança jurídica**, projeção objetiva do princípio da **dignidade da pessoa humana** e elemento conceitual do **Estado de Direito**; b) a **lealdade**, um dos conteúdos do princípio constitucional da **moralidade administrativa** (caput do art. 37). São de se reconhecer, portanto, certas situações jurídicas subjetivas ante o Poder Público, mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder, como se dá com o ato formal de pensão.”

131.

Acórdão	**MS 28.520 / PR**
Data julgamento	20.03.2012 (DJ 02.04.2012)
Relator	Carlos Britto
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)

Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Antes do prazo quinquenal, contado da submissão do ato ao TCU, não há falar em contraditório e ampla defesa por parte do interessado, no exame de legalidade da concessão de aposentadoria.
Ratio decidendi	Não há decadência no período entre a data da concessão da aposentadoria e o julgamento pelo TCU. Prazo quinquenal se inicia com o recebimento do processo no TCU, a partir do qual se deve assegurar ao servidor aposentado ampla defesa e contraditório.
Obs.	Liminar deferida, para suspender eficácia da decisão do TCU. Aplica SV3, parte final, torna dispensável o contraditório e ampla defesa do indivíduo no ato de revisão do ato inicial de aposentadoria no TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carlos Britto	"Sendo assim, o Tribunal de Contas da União exerceu a competência que lhe foi conferida pelo inciso III do art. 71 da Constituição Federal em prazo inferior a cinco anos. Pelo que **não há falar em exercício de contraditório e ampla defesa, nos exatos termos da Súmula Vinculante nº 3 deste Supremo Tribunal Federal**" (p. 5 do acórdão) "Já no que se refere à alegação de decadência do direito de a Administração Pública rever o ato concessivo da aposentadoria (art. 54 da Lei nº 9.784/99), tal tese acabou rejeitada por essa nossa Corte." (p. 6)

132.

Acórdão	**AI 660.844 AgR / DF**
Data julgamento	27.03.2012 (DJ 07.05.2012)
Relator	Dias Toffoli
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (proventos)
Parte pleiteada	Distrito Federal
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Distrito Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não
Se não, por quê?	Inadmissibilidade de RE quando decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles (Súmula 283/STF). Afronta a legalidade, devido processo legal, ampla defesa e contraditório, e motivação, quando depende de análise prévia de

	normas infraconstitucionais, é ofensa indireta/reflexa.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Dia Toffoli	"Conforme expresso na decisão agravada, o Tribunal de origem, com esteio na Lei nº 9.874/99, concedeu a segurança ao ora agravado, precipuamente, por considerar ocorrida, no caso, a decadência do direito o ora agravante de rever parcelas salariais incorporadas pelo agravado em razão de decisão judicial transitada em julgado. A questão relativa ao reconhecimento da decadência administrativa restou preclusa, uma vez que o Superior Tribunal de Justiça, por decisão definitiva, não proveu o recurso especial interposto pelo Distrito Federal, mantendo esse fundamento de índole legal incólume. Destarte, sendo suficiente e tornando-se definitivo o fundamento infraconstitucional adotado pelo acórdão recorrido para manter as parcelas incorporadas pelos agravados, incide, na espécie, a orientação da Súmula nº 283 desta Corte, que dispõe, in verbis: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles"." (p. 7 do acórdão) "Ademais, a **jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a afronta aos princípios constitucionais da legalidade, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, da motivação dos atos decisórios, dos limites da coisa julgada e da prestação jurisdicional, tal qual posta nestes autos, quando depende, para ser reconhecida como tal, da análise prévia de normas infraconstitucionais, é indireta ou reflexa**." (p. 8)

133.

Acórdão	**MS 30.558 / DF**
Data julgamento	27.03.2012 (DJ 30.04.2012)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Transcorridos cinco anos do recebimento do processo no TCU, deve-se assegurar o contraditório e ampla defesa para que o servidor defenda o ato de sua aposentadoria. Não incide a decadência do art. 54.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo acórdão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Cármen Lúcia	"Conforme asseverei ao examinar a medida liminar requerida nesta ação, este Supremo Tribunal assentou que o Tribunal de Contas da União não está submetido aos princípios do contraditório e da ampla defesa, no exercício específico da competência que lhe foi atribuída pelo art. 71, inc. III, da Constituição da República. Esse entendimento foi consolidado pela Súmula Vinculante n. 3 do Supremo Tribunal Federal, que dispõe: [cita]" (p. 7 do acórdão) "Diferentemente do que alega o Impetrante, não se operou a decadência do direito à anulação ou revisão do ato de aposentadoria pela Administração, tampouco se aplica à espécie o art. 54 da Lei n. 9.784/1999. [...] **Em casos excepcionais, nos quais o lapso temporal entre a data da aposentadoria e o exame de sua legalidade tenha superado cinco anos, este Supremo Tribunal tem assentado que, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da confiança nos atos praticados pela Administração, deve-se assegurar ao servidor a possibilidade de defender a validade do ato de aposentadoria. Fixou-se, no entanto, que a contagem desse prazo se iniciaria na data em que o processo de aposentadoria chegasse ao Tribunal de Contas da União**." (pp. 8-9)
Luiz Fux (vencido)	"Ainda que o benefício tenha sido pago por mais de cinco anos, isso não acarreta decadência do direito de anular. **Cito a Súmula Vinculante nº 3 e digo que o Supremo tem mitigado essa súmula quando ela tem condições de gerar situações extremamente iníquas**. E aí eu faço o encaixe, dizendo o seguinte: Segundo entendimento que prevaleceu no âmbito do Supremo Tribunal Federal, com julgamento recente - não sei se é esse que Vossa Excelência citou: Mandado de Segurança nº 24.781 e 25.111 - **quando o TCU já recebeu o processo administrativo, para fins de análise da legalidade ou aposentadoria, a tempo superior a cinco anos, há sua anulação ou redução**. [...] Neste caso, concedo parcialmente a segurança, a fim de garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa, previamente à anulação pretendida pelo TCU." (p. 21-23)

134.

Acórdão	**MS 24.389 ED AgR / DF**
Data julgamento	10.04.2012 (DJ 25.04.2012)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Em proteção à segurança jurídica, deve-se assegurar o contraditório e ampla defesa após o prazo quinquenal.
Ratio decidendi	Após o prazo quinquenal da concessão do benefício pelo órgão de

	origem, deve-se garantir contraditório e ampla defesa.
Obs.	Liminar deferida, cassando efeitos da decisão TCU. Na liminar, Peluso considerou que o prazo quinquenal conta a partir do ato de concessão. Após, não pode o TCU revê-lo. Ademais, deve estabelecer contraditório e ampla defesa. O próprio TCU já havia revisto sua decisão, oferecendo oportunidade ao administrado para exercer sua defesa.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Registre-se que esta **Corte firmou nova orientação no sentido de que o TCU não está adstrito ao prazo de cinco anos previsto na Lei 9.784/99**. Contudo, **após ultrapassado esse prazo, é obrigatória a concessão do contraditório e da ampla defesa ao interessado**, em razão do **princípio da segurança jurídica**. Tendo em vista esse entendimento, reconsiderei, em parte, a decisão proferida pelo min. Cezar Peluso e julguei prejudicado o agravo regimental interposto, a fim de, mantendo a anulação da Decisão n. 393/2002, embora por fundamento diverso, determinar ao Tribunal de Contas da União intimasse o impetrante para exercer o direito de defesa, para só então proferir outra decisão sobre a legalidade do ato de concessão do benefício de aposentadoria." (p. 4 do acórdão)
Ementa	Anulação da decisão do TCU que cassou a aposentadoria do impetrante após mais de **cinco anos da concessão pelo órgão de origem**, sem contraditório e ampla defesa. Determinação ao TCU para realizar nova apreciação, após conceder o contraditório e a ampla defesa. Precedentes. Questão de mérito será reapreciada pela Corte de Contas. Nada a prover quanto a este ponto.

135.

Acórdão	**MS 27.682 AgR / DF**
Data julgamento	17.04.2012 (DJ 15.06.2012)
Relator	Joaquim Barbosa
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	O TCU deve observar contraditório e ampla defesa a partir de 5 anos, contados do registro do processo.
Ratio decidendi	Não há decadência no período entre a data da concessão da aposentadoria e o julgamento pelo TCU. Prazo quinquenal se inicia com o recebimento do processo no TCU, a partir do qual se deve assegurar ao servidor aposentado ampla defesa e contraditório.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão do TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Joaquim Barbosa	"Esta Corte, ao apreciar o MS 24.871, redator para o acórdão Min. Gilmar

	Mendes, firmou entendimento no sentido de que **não há decadência (art. 54 da lei 9.784/1999) no período compreendido entre a data do ato que concede a aposentadoria e o posterior julgamento de sua legalidade ou registro pelo Tribunal de Contas da União**. Na mesma assentada, a Corte determinou **a observância do princípio do contraditório e da ampla defesa pelo TCU quando a análise do ato de concessão da aposentadoria ou pensão ultrapassar 5 (cinco) anos da data de registro do processo administrativo na Corte de Contas**." (p. 5 do acórdão)

136.

Acórdão	**MS 30.689 / DF**
Data julgamento	22.05.2012 (DJ 18.09.2012)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU e União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Transcorrido o prazo quinquenal de apreciação da aposentadoria no TCU, deve-se garantir contraditório e ampla defesa.
Ratio decidendi	Não incide a decadência sobre controle externo. O prazo quinquenal conta-se a partir do recebimento do processo no TCU, quando passa a ser necessária a observância do contraditório. Art. 54 só se aplica após decisão do TCU sobre concessão de aposentadoria e pensão. Mas decorrido o prazo de 5 anos a partir do recebimento do processo, deve-se assegurar ao servidor aposentado o direito de defender a validade do ato administrativo, embora não haja litigância ou acusado.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio	"Procedam à distinção conforme a natureza do ato praticado pelo Tribunal de Contas da União. Discute-se a aplicação do artigo 54 da Lei nº 9.784/99, a revelar que a Administração Pública – gênero – tem o prazo de cinco anos para rever as respectivas decisões, quando está em jogo ato jurídico aperfeiçoado. No caso, a glosa do Colegiado de contas resultou de julgamento de registro inicial de aposentadoria. Consoante decidiu o Supremo no **Mandado de Segurança nº 24.781** – redator do acórdão Ministro Gilmar Mendes –, **o decurso do prazo de cinco anos não é contado a partir da publicação do ato de aposentadoria pelo órgão de origem do servidor, mas da chegada do respectivo processo ao Tribunal de Contas, isso para aqueles que, passados esses anos, exigem a observância do contraditório, apesar de não haver litigância, tampouco acusado**. Mais: mesmo transcorrido esse tempo, tratando-se de atividade típica de controle externo, não incide a decadência." (p. 7 do acórdão)

137.

Acórdão	**ARE 641.054 AgR / RJ**
Data julgamento	22.05.2012 (DJ 26.06.2012)
Relator	Luiz Fux
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Empresa privada (sanção em PA)
Parte pleiteada	Estado do Rio de Janeiro
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Estadual
Elemento do PA	Garantias processuais; Reformatio in pejus.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	64, parágrafo único
Relação CF – LFPA	Princípio da autotutela da Administração permite revisão dos atos administrativos em fase de recurso (não configura *reformatio in pejus*), desde que garantida ampla defesa e contraditório ao administrado, observados os prazos prescricionais. Não viola o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório a reforma da decisão em recurso administrativo, se notificado o administrado da possibilidade.
Ratio decidendi	Pode a Administração revisar sua decisão em fase de recurso, agravando a situação do administrado, desde que notificado este da possibilidade do gravame.
Obs.	Repercussão Geral reconhecida.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Luiz Fux	"Conquanto pacificada a controvérsia em relação à possibilidade do município legislar em assuntos de interesse local – como é o caso em comento –, o agravante sustenta tese no sentido de ser vedado no ordenamento pátrio a **aplicação da reformatio in pejus nos recursos administrativos por violação ao princípio do devido processo legal, da ampla defesa e contraditório e da segurança jurídica** por implicar em indevido receio do administrado, quando da interposição de recursos no âmbito administrativo, de se deparar com o agravamento da sua situação. Sem razão. É que no âmbito do Direito Administrativo, **a administração pública tem a prerrogativa de revisar os seus próprios atos**, podendo anulá-los, revogá-los ou modificá-los por motivos de legalidade, conveniência e oportunidade, inclusive em relação aos processos administrativos, sendo que **a única ressalva diz respeito à necessidade de comunicação prévia do gravame que pode ocasionar ao administrado a interposição do recurso administrativo, como corolário do princípio da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV, da CF)**. Essa conclusão está expressa na norma infraconstitucional que disciplina a espécie, (art. 64, parágrafo único, da Lei 9.784/99)" (p. 5 do acórdão)

138.

Acórdão	**MS 30.680 / DF**
Data julgamento	22.05.2012 (DJ 18.06.2012)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	1ª Turma

Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	Presidente do TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	O contraditório deve ser verificado a partir do prazo quinquenal, contado do recebimento do processo no TCU.
Ratio decidendi	Não incide a decadência sobre controle externo. O prazo quinquenal conta-se a partir do recebimento do processo no TCU, quando passa a ser necessária a observância do contraditório. Art. 54 só se aplica após decisão do TCU sobre concessão de aposentadoria e pensão. Mas decorrido o prazo de 5 anos a partir do recebimento do processo, deve-se assegurar ao servidor aposentado o direito de defender a validade do ato administrativo, embora não haja litigância ou acusado.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Marco Aurélio	"Procedam à distinção conforme a natureza do ato praticado pelo Tribunal de Contas da União. **Discute-se a aplicação do artigo 54 da Lei nº 9.784/99, a revelar que a Administração Pública – gênero – tem o prazo de cinco anos para rever as respectivas decisões**, quando está em jogo ato jurídico aperfeiçoado. No caso, a glosa do Colegiado de contas resultou de julgamento de registro inicial de aposentadoria. Consoante decidiu o Supremo no Mandado de Segurança nº 24.781 – redator do acórdão Ministro Gilmar Mendes –, **o decurso do prazo de cinco anos não é contado a partir da publicação do ato de aposentadoria pelo órgão de origem do servidor, mas da chegada do respectivo processo ao Tribunal de Contas, isso para aqueles que, passados esses anos, exigem a observância do contraditório**, apesar de não haver litigância, tampouco acusado. Mais: mesmo transcorrido esse tempo, tratando-se de atividade típica de controle externo, **não incide a decadência**." (p. 7 do acórdão)

139.

Acórdão	**MS 28.074 / DF**
Data julgamento	22.05.2012 (DJ 14.06.2012)
Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.

Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Assegura-se ampla defesa e contraditório nos processos do TCU de revisão de aposentadoria, quando decorridos o prazo de cinco anos de sua concessão.
Ratio decidendi	Prazo quinquenal só se aplica após decisão do TCU sobre concessão de aposentadoria e pensão. Mas decorrido o prazo de 5 anos a partir da concessão do benefício, deve-se assegurar ao servidor aposentado o direito de defender a validade do ato administrativo.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo acórdão TCU. Aplica SV3, parte final, torna dispensável o contraditório e ampla defesa do indivíduo no ato de revisão do ato inicial de aposentadoria no TCU. Mas isso não proíbe, em casos excepcionais, a oitiva dos próprios servidores interessados. Aplica SV3, parte inicial, que garante participação do interessado quando já julgada legal a aposentadoria.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carmen Lúcia	"Diferentemente do que alegado pelo Impetrante, **não se operou a decadência** do direito à anulação ou revisão do ato de aposentadoria pela Administração, **tampouco se aplica à espécie o art. 54 da Lei n. 9.784/1999**. [...] No entanto, em casos como o presente, em que **o lapso temporal existente entre a aposentadoria e o exame de sua legalidade pelo Tribunal de Contas da União supera cinco anos, deve-se assegurar ao servidor aposentado o direito de defender a validade de seu ato de aposentadoria**. A regra segundo a qual o Tribunal de Contas da União, no exercício da competência que lhe foi atribuída pelo art. 71, inc. III, da Constituição da República, não está submetido aos princípios do contraditório e da ampla defesa tem sido objeto de temperamentos." (p. 15 do acórdão). "Se o ato de aposentadoria do Impetrante já havia sido julgado legal e registrado pelo Tribunal de Contas da União, sua modificação exigira participação do interessado, conforme estabelece da regra contida na parte inicial da **Súmula Vinculante n. 3 deste Supremo Tribunal**. (p. 19)
Marco Aurélio (vencido)	"**De duas, uma: ou o contraditório, segundo a Constituição Federal, é indispensável ou não é. A um ver, mostra-se dispensável, porque não há acusação ou litigantes – inciso LV do artigo 5º**. Não se trata de conflito de interesses, mas da prática de atos sequenciais para chegar, se for o caso, ao aperfeiçoamento da aposentadoria, ao denominado registro, ao ato perfeito e acabado, esse sim a exigir, para o afastamento, a observância do contraditório." (p. 20)

140.

Acórdão	**RMS 30.964 ED / DF**
Data julgamento	22.05.2012 (DJ 08.06.2012)
Relator	Celso de Mello
Turma/Plenário	2ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (anistia)
Parte pleiteada	MPF
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade

Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	O princípio da autotutela do Estado permite a revisão dos atos e decisões, podendo invalidá-los por revogação (conveniência e oportunidade) ou anulação (ilegalidade), resguardada a apreciação judicial. Pode a administração rever a concessão de anistia (art. 17, Lei n. 10.559/2002), desde que respeitado o due process of law e a prerrogativa indisponível do contraditório e plenitude de defesa (art. 5º, LV). Mas isso não se aplica à mera instauração de procedimento para averiguar fundamento de concessão de anistia, pois ainda não afeta patrimônio jurídico do indivíduo.
Ratio decidendi	A mera revisão de concessão de anistia não afeta direitos do anistiado, motivo pelo qual não se aplica o art. 54.
Obs.	RMS contra acórdão do STJ.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Celso de Mello	"Cabe acentuar, no ponto, que o Estado, com apoio no princípio da autotutela, dispõe da prerrogativa institucional de rever, em sede administrativa, os seus atos e decisões, podendo, em consequência, invalidá-los, quer mediante revogação (quando presentes motivos de conveniência, oportunidade ou utilidade), quer mediante anulação (quando ocorrente situação de ilegalidade), ressalvada, sempre, em qualquer dessas hipóteses, a possibilidade de controle jurisdicional. Essa faculdade da Administração Pública, embora autorizada pelo postulado da autotutela administrativa, depende, para exercer-se legitimamente, da estrita observância, pelo Poder Público, da cláusula constitucional do '*due process of law*", sob pena de nulidade da deliberação estatal, especialmente nas hipóteses em que a invalidação afetar a situação jurídica do administrado ou da pessoa interessada". (pp. 10-11 do acórdão) "Impende enfatizar, consideradas as premissas que venho de referir, que o ato alegadamente coator não transgrediu qualquer dos postulados constitucionais mencionados, valendo asseverar que a mera instauração de procedimento de averiguação preliminar da portaria veiculadora da concessão de anistia não vulnerou nem afetou a esfera jurídica da parte ora recorrente." (p. 15) [*Cita RMS 30.975, voto Carmen Lúcia*]: "Cumpre anotar, também, que o **art. 54 da Lei n. 9.784**/99 não estabelece o prazo decadencial de cinco anos para que a Administração reveja seus atos, e sim para a anulação de 'atos administrativos que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má-fé' (...)".

141.

Acórdão	**MS 30.916 / DF**
Data julgamento	22.05.2012 (DJ 08.06.2012)

Relator	Cármen Lúcia
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público - pensionista (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Revogação do ato antes de sua completude não ofende a segurança jurídica.
Ratio decidendi	Não se aplica art. 54 antes de completado o ato complexo. A concessão de aposentadoria se conclui com a confirmação pelo TCU, contando a partir daí o prazo quinquenal .
Obs.	Liminar indeferida, mantendo acórdão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Carmen Lúcia	"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 complexo que se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas**." (p. 12 do acórdão)

142.

Acórdão	**MS 27.746 ED / DF**
Data julgamento	12.06.2012 (DJ 06.09.2012)
Relator	Dias Toffoli
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	Presidente do TCU, Reitor da UFRGS e Pró-Reitor de RH da UFRGS
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	No exercício da competência constitucional do TCU (art. 71, III, CF), não incide o prazo decadencial, antes de realizado o registro da aposentadoria.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Dias Toffoli	"Alega que a decisão não atentou para o prazo decadencial de 5 anos

	previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, defendendo que seja reformada a decisão para (i) sanar a omissão apontada e (ii) conceder a segurança. III. A DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA E A JURISPRUDÊNCIA DO STF Esta **Suprema Corte possui jurisprudência pacífica** no sentido de que o **Tribunal de Contas da União, no exercício da competência de controle externo da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões (art. 71, inciso III, CF/88), não se submete ao prazo decadencial da Lei nº 9.784/99**, **iniciando-se o prazo quinquenal somente após a publicação do registro na imprensa oficial**. Cito precedente: '[...] Nos termos dos precedentes firmados pelo Plenário desta Corte, não se opera a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99 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 (art. 71, III, CF).' (MS nº 24.781/DF, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Relator p/ acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 9/6/11, grifei) 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 aposentadoria.**" (pp. 9-11 do acórdão) "Aduz o recorrente que o ato de concessão de sua aposentadoria deu-se em 1998 e que, portanto, a Administração decaiu de seu direito de rever o ato, visto que se passaram mais de 10 anos até a decisão do TCU. Ocorre que, de acordo com a jurisprudência transcrita acima, não vislumbro justificativas para reformar a decisão atacada. É evidente que o ato de aposentação do recorrente ainda não havia sido registrado pelo Tribunal de Contas da União e que o exame desse ato aconteceu em 2008. Portanto, não há que se falar em decadência administrativa, tendo em vista a inexistência de registro do ato de aposentação em questão." (p. 12) "Nos termos da jurisprudência pacificada no STF, **não seria o caso de invocar a aplicação do art. 54 da Lei nº 9.784/99, visto que o prazo quinquenal começaria a contar somente após o registro do ato de aposentação**. Ademais, **não há que se falar em ofensa aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da confiança**, sendo, inclusive, **assegurado** ao recorrente o **direito ao contraditório e à ampla defesa**, fato apresentado na própria inicial, uma vez que ele apresentou embargos de declaração e também pedido de reexame da decisão do TCU." (p. 13)

143.

Acórdão	**RMS 31.027 ED / DF**
Data julgamento	26.06.2012 (DJ 14.09.2012)
Relator	Dias Toffoli
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (anistia)
Parte pleiteada	União

Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, exclusivamente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Pode a Administração instaurar processo investigatório, sem que isso implique ofensa a direito líquido e certo, a fim de averiguar validade de seus atos. A decadência pode ser afastada se, no procedimento, verifique-se má-fé do administrado.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Dias Toffoli	"O recorrente insiste na tese exposta na peça vestibular do mandamus, a saber, a ocorrência da decadência do direito da Administração Pública de **rever o ato que concedeu a anistia** e o efetivo receio de violação a direito líquido e certo do impetrante. [...] Irretocáveis as razões de decidir, no sentido de que: '[...] Também não há que se falar, neste caso, em ofensa ao art. 54 da Lei 9.784/1999. A **decadência pode ser afastada caso configurada a má-fé do interessado, o que deve ser analisado em procedimento próprio, com o respeito às garantias da ampla defesa e do devido processo legal**.' A propósito, como bem apontou o eminente Ministro Ricardo Lewandowski, em decisão de agravo regimental interposto no RMS 31.181/DF, '[...] Em seguida, anotou-se que o art. 54 da Lei 9.784/99 não estabeleceria o prazo decadencial de cinco anos para que a Administração revisse seus atos, mas sim para a anulação de atos administrativos dos quais decorressem efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má-fé. Ademais, sublinhou-se que, condicionada à prática de outros atos administrativos, a portaria em questão não se prestaria a produzir lesão ou justo receio que obstasse sua consecução. Esclareceu-se que, no caso, não caberia analisar se teria havido a decadência, uma vez que esta poderia ser afastada diante da má-fé do administrado, elemento a ser apurado em procedimento anulatório, respeitados o contraditório e a ampla defesa. O Min. Luiz Fux acrescentou que se o mandado de segurança fosse provido como preventivo, engessaria a Administração Pública da sua autotutela.'" (pp. 9-13 do acórdão)

144.

Acórdão	**AI 762.589 AgR / RJ**
Data julgamento	21.08.2012 (DJ 04.09.2012)
Relator	Marco Aurélio
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (pensão)
Parte pleiteada	Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro (Previ/Rio)
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade

Nível federativo	Municipal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

145.

Acórdão	**MS 27.699 AgR / DF**
Data julgamento	21.08.2012 (DJ 04.09.2012)
Relator	Dias Toffoli
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (aposentadoria)
Parte pleiteada	TCU e União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	54; 3º, III.
Relação CF – LFPA	Decisão contrária à pretensão do administrado não ofende a ampla defesa e o contraditório.
Ratio decidendi	Para revisão de aposentadoria, incide prazo decadencial quinquenal, contado a partir do registro pelo TCU. Decisão contrária à pretensão do administrado não ofende a ampla defesa e o contraditório.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo efeitos do acórdão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Dias Toffoli	"Nesses **casos de cassação parcial ou total (cancelamento) do benefício após o registro da aposentadoria perante o TCU**, o entendimento desta Corte é que **incide o prazo decadencial do art. 54 da Lei 9.784/99, devendo ainda ser assegurada à parte a garantia do contraditório e da ampla defesa, nos termos da Súmula Vinculante nº 3**: [cita] No presente caso, o ato jurídico de concessão da aposentadoria do agravante foi **aperfeiçoado com o respectivo registro da aposentadoria**, publicado em 13/10/03. Estaria, portanto, **apto à incidência do prazo decadencial de 5 (cinco) anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/99**. Entretanto, entre o registro da aposentadoria e a decisão do TCU, na qual se constatou a ilegalidade, não decorreu lapso temporal superior a 5 (cinco) anos, na medida em que o cancelamento do registro da aposentadoria do impetante foi publicado em 3/10/08." (pp. 20-21 do acórdão)

	"Com efeito, o próprio recorrente, nas razões do recurso, afirma ter sido oportunizada a apresentação de defesa escrita, mas defende não ter sido essa suficiente para atender os dispositivos constitucionais. Ora, **a não satisfação da pretensão do recorrente, no âmbito administrativo da Corte de Contas, não implica violação das garantias do contraditório e ampla defesa, insculpidas nos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal e, também, no inciso III do art. 3º da Lei nº 9.784/99**." (p. 23)

146.

Acórdão	**RMS 27.359 AgR / DF**
Data julgamento	21.08.2012 (DJ 04.09.2012)
Relator	Dias Toffoli
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Empregado público (anistia)
Parte pleiteada	União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

147.

Acórdão	**AI 853.538 AgR / CE**
Data julgamento	11.09.2012 (DJ 27.09.2012)
Relator	Luiz Fux
Turma/Plenário	1ª Turma
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (anistia)
Parte pleiteada	Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS)
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Nenhum analisado à luz da LFPA.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Não.
Se não, por quê?	Ausência de prequestionamento.
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Não.
Obs.	

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

ANEXO 02. Tabela de acórdãos

Neste anexo, apresento a tabela de sistematização dos dados coletados nos acórdãos.

Em verdade, esta tabela teve maior utilidade à pesquisa em sua versão digital, pois nela foram inseridos filtros, que auxiliaram na realização de recortes de acordo com os critérios previamente levantados para responder às perguntas que impulsionam o presente estudo.

Note-se que as colunas "Elemento PA" e "LFPA" aparecem mais de uma vez, pois ocorre em alguns casos de existirem mais de um elemento do processo administrativo abordado pelo acórdão sob a perspectiva da LFPA e mais de um artigo da Lei adotado na fundamentação da Corte. Para facilitar a compreensão da tabela, apresento a legenda abaixo.

Legenda	
T/P	Se o julgamento foi realizado pela Turma ou pelo Plenário *(1T = 1ª Turma; 2T = 2ª Turma; P = Plenário)*
Un./Mai.	Se a votação foi unânime ou por maioria *(U = unânime; M = por maioria)*
N.F.	Qual o nível federativo da controvérsia *(F = Federal; E = Estadual; M =Municipal; DF = Distrito Federal)*
Elemento PA	Qual elemento do processo administrativo apreciado no acórdão, sob a perspectiva da Lei
Mantém?	Se o STF mantém o ato da Administração *(S = Sim; N = Não; - = Não aplicável)*
Base na LFPA?	Se a (não) manutenção do ato é fundada na LFPA *(S = Sim; N = Não; - = Não aplicável)*
Mérito?	Se o acórdão julga o mérito da controvérsia *(S = Sim; N = Não; - = Não aplicável)*
LFPA	Qual o artigo da LFPA invocado no acórdão
CF-LFPA	Se o STF analisa a LFPA à luz da Constituição Federal *(S = Sim; N = Não; - = Não aplicável)*
Ratio decidendi?	Se o acórdão oferece algum conteúdo para a disciplina do processo administrativo com base na LFPA *(S = Oferece; N = Não oferece; - = Não aplicável)*

Caso	Ação	Número	Julgamento Dia / Mês / Ano			Relator	T/P	Pleiteante	Tema	Pleiteado	Un./ Mai.	N. F.	Elemento PA	Elemento PA	Elemento PA	Mantém?	Base na LFPA?	Mérito?	LFPA	LFPA	LFPA	CF - LFPA	Ratio decidendi?
001	ADI-MC	2251-2	15	3	2001	Sydney Sanches	P	Partido político	Constitucionalidade de MP sobre processo judicial	Presidente da República	U	F	-			-	N	N	-			N	N
002	MS	23550-1	4	4	2001	Sepúlveda Pertence	P	Empresa privada	Controle externo sobre licitação	Presidente do TCU e Secretário adj. da SUFRAMA	M	F	Garantias processuais			N	SE	S	3º	9º		N	S
003	Rcl	1578	26	6	2002	Ilmar Galvão	P	Servidor público	Proventos	UFRGS	U	F	-			-	N	S	-			N	N
004	MS	24095-4	1	7	2002	Carlos Velloso	P	Administrado	Desapropriação para reforma agrária	Presidente da República	U	F	Garantias processuais	Prazo para recurso		S	SE	S	59	63		N	S
005	RMS	24256	3	9	2002	Ilmar Galvão	1T	Servidor público	Processo disciplinar	União	U	F	-			S	N	S	-			N	S
006	MS	24304-0	4	9	2002	Carlos Velloso	P	Extraditando	Pedido de refúgio	Presidente e Coord. do CONARE	U	F	Garantias processuais			S	SC	S	2º			N	S
007	MS	24305	11	12	2002	Gilmar Mendes	P	Servidor público	Ascensão funcional	Presidente da República e TRF-4ª Região	U	F	-			N	N	S	-			N	S
008	MS	24163-2	13	8	2003	Marco Aurélio	P	Empresa privada	Desapropriação para reforma agrária	Presidente da República	U	F	Efeito do recurso			S	SE	S	61			S	S
009	MS	24547	14	8	2003	Ellen Gracie	P	Administrado	Desapropriação para reforma agrária	Presidente da República	M	F	Intimação	Garantias processuais		N	SC	S	2º			N	S
010	MS	24268-0	5	2	2004	Gilmar Mendes	P	Servidor público - pensionista	Aposentadoria	Presidente do TCU e Gerente RH do MPOG/MG	M	F	Decadência	Garantias processuais		N	SC	S	2º	54		S	S
011	MS	24501	18	2	2004	Carlos Velloso	P	Servidor público	Ascensão funcional	Presidente da República e TRF-4ª Região	M	F	Motivação			S	N	S	LFPA			N	S
012	MS	24540-9	19	5	2004	Gilmar Mendes	P	Servidor público	Aposentadoria	TCU	U	F	Decadência			N	N	S	54			N	N
013	MS	22357	27	5	2004	Gilmar Mendes	P	Empregado de empresa pública	Concurso público	TCU	U	F	Decadência			N	SC	S	54			S	S
014	RMS	24737	1	6	2004	Carlos Britto	1T	Servidor público	Aposentadoria	União	M	F	Decadência			N	N	S	54	69		N	S

Caso	Ação	Número	Julgamento Dia / Mês / Ano			Relator	T/P	Pleiteante	Tema	Pleiteado	Un./ Mai.	N. F.	Elemento PA	Elemento PA	Elemento PA	Mantém?	Base na LFPA?	Mérito?	LF PA	LF PA	LF PA	CF - LFPA	Ratio decidendi?
015	MS	24859	4	8	2004	Carlos Velloso	P	Servidor público - pensionista	Aposentadoria	TCU e Diretor-Geral da Câmara dos Deputados	U	F	Decadência			S	SC	S	54	69		N	S
016	AI	481015	1	2	2005	Gilmar Mendes	2T	Servidor público	Proventos	Distrito Federal	U	DF	Garantias processuais			N	SC	S	2º	3º	9º	S	S
017	RE AgR	358565	29	3	2005	Eros Grau	1T	Servidor público	Processo disciplinar	Estado do MT	U	E	-			N	N	N	-			N	N
018	RE AgR	434222	14	6	2005	Carlos Velloso	2T	Servidor público	Proventos	Estado do AM	U	E	Decadência			N	SC	S	2º			S	S
019	RE AgR	341732	14	6	2005	Carlos Velloso	2T	Servidor público	Proventos	Estado do AM	U	E	Decadência			N	SC	S	2º			S	S
020	MS	24519	28	9	2005	Eros Grau	P	Administrado	Ressarcimento ao erário	TCU	U	F	Garantias processuais			S	N	S	3º			S	S
021	RMS	24537	29	11	2005	Carlos Velloso	2T	Servidor público	Processo disciplinar	União	U	F	-			S	N	S	-			N	N
022	RE	442683-8	13	12	2005	Carlos Velloso	2T	MPF	Ascensão funcional	União e servidores públicos	U	F	Princípios			N	N	S	54			S	S
023	MS	25440	15	12	2005	Carlos Velloso	P	Servidor público	Aposentadoria	TCU	M	F	Decadência			S	SC	S	54			S	S
024	MS	24484	9	2	2006	Eros Grau	P	Administrado	Desapropriação para reforma agrária	Presidente da República	M	F	Efeito do recurso	Prazo		S	SC	S	61	66		N	S
025	RE	466546	14	2	2006	Gilmar Mendes	2T	Servidor público	Concurso público	União	U	F	Decadência			N	SC	S	2º	54		S	S
026	MS	25382	15	2	2006	Sepúlveda Pertence	P	Empresa privada	Controle externo sobre licitação	Presidente do TCU	U	F	-			N	N	S	-			N	S
027	RMS	25104	21	2	2006	Eros Grau	1T	Servidor público	Concurso público	União, MPT e Órgão especial do TST	U	F	Efeito do recurso			N	N	S	61			N	S
028	RE AgR	426147	28	3	2006	Gilmar Mendes	2T	Servidor público	Proventos	Estado do TO	U	E	Garantias processuais			N	SC	S	2º			N	S
029	RE AgR	217141-5	13	6	2006	Gilmar Mendes	2T	Servidor público	Enquadramernto funcional	Instituto da Previdência do Estado de SP	U	E	Garantias processuais			N	SC	S	2º	54		S	S
030	MS	25299	14	6	2006	Sepúlveda Pertence	P	Administrado	Desapropriação para reforma agrária	Presidente da República	M	F	Garantias processuais	Efeito do recurso	Motivação	S	SC	S	26	50	61	N	S

Caso	Ação	Número	Julgamento Dia / Mês / Ano			Relator	T/P	Pleiteante	Tema	Pleiteado	Un./ Mai.	N. F.	Elemento PA	Elemento PA	Elemento PA	Mantém?	Base na LFPA?	Mérito?	LFPA	LFPA	LFPA	CF - LFPA	Ratio decidendi?
031	MS	22373	14	6	2006	Ellen Gracie	P	Servidor público	Processo disciplinar	Presidente da República	U	F	Intimação			S	SC	S	26			N	S
032	ADI-MC	3434-1	23	8	2006	Joaquim Barbosa	P	PGR	Plano de cargos, carreira vencimentos de servidores públicos	Governador do PI e Assembleia Legislativa do PI	U	E	Decadência			-	SC	S	54			N	S
033	MS	25186	13	9	2006	Carlos Britto	P	Administrado	Desapropriação para reforma agrária	Presidente da República	U	F	Efeito do recurso			S	SC	S	61			N	S
034	AI AgR	451761	17	10	2006	Sepúlveda Pertence	1T	Servidor público - pensionista	Pensão	Instituto de Previdência do Estado do RS	U	E	-			N	N	N	-			N	N
035	MS	25787	8	11	2006	Gilmar Mendes	P	Empresa privada	Concessão	Presidente da República	M	F	Intimação	Garantias processuais		S	SC	S	2º	26	44	N	S
036	RMS	25491-6	12	12	2006	Eros Grau	2T	Associação privada	Renovação de certificado	União	U	F	Prazo para julgamento			S	N	S	59			N	S
037	AI AgR	451043	12	12	2006	Sepúlveda Pertence	1T	Servidor público - pensionista	Pensão	Instituto de Previdência do Estado do RS	U	E	-			N	N	N	-			N	N
038	AI AgR	536742	6	2	2007	Sepúlveda Pertence	1T	Servidor público - pensionista	Pensão	Instituto de Previdência do Estado do RS	U	E	-			N	N	N	-			N	N
039	MS	25072	7	2	2007	Marco Aurélio	P	Servidor público	Aposentadoria	TCU e União	M	F	Decadência			S	N	S	54			S	S
040	RMS	26226	29	5	2007	Carlos Britto	1T	Servidor público	Processo disciplinar	União	U	F	Garantias processuais			S	SC	S	LFPA			N	S
041	MS	24584-1	9	8	2007	Marco Aurélio	P	Servidor público	Responsabilidade por assessoria jurídica	TCU	M	F	Parecer jurídico			S	N	S	42			N	S
042	MS	26353-9	6	9	2007	Marco Aurélio	P	Servidor público	Ascensão funcional	TCU	U	F	Decadência			N	SE	S	54			S	S
043	RE AgR	425406	18	9	2007	Gilmar Mendes	2T	Administrado	Benefício previdenciário	INSS	U	F	Garantias processuais			N	SC	S	2º			N	S
044	MS	24448-8	27	9	2007	Carlos Britto	P	Servidor público - pensionista	Aposentadoria	TCU e Secretério RH MPOG	U	F	Decadência	Garantias processuais		N	SC	S	54	2º		S	S
045	RMS	25902-1	16	10	2007	Menezes Direito	1T	Servidor público	Anistia	União	U	F	-			N	N	S	-			N	N

Caso	Ação	Número	Julgamento Dia / Mês / Ano			Relator	T/P	Pleiteante	Tema	Pleiteado	Un./ Mai.	N. F.	Elemento PA	Elemento PA	Elemento PA	Mantém?	Base na LFPA?	Mérito?	LFPA	LFPA	LFPA	CF - LFPA	Ratio decidendi?
046	RMS	26099-1	23	10	2007	Carlos Britto	1T	Empresa privada	Concessão de lavra	União	U	F	Prazo para recurso			S	SC	S	59			N	S
047	AI AgR	659791-8	6	11	2007	Eros Grau	2T	N. I.	N. I.	Estado do PI	U	E	-			N	N	N	-			N	N
048	AI AgR	630125-1	20	11	2007	Eros Grau	2T	Servidor público	Enquadramernto funcional	Município de Angra dos Reis	U	M	-			N	N	N	-			N	N
049	MS	25641-9	22	11	2007	Eros Grau	P	Servidor público	Ressarcimento ao erário	TCU e TRT-1ª Região	U	F	Decadência			N	N	S	54	69		N	S
050	MS	26405-5	17	12	2007	Cezar Peluso	P	Servidor público	Ascensão funcional	TCU	U	F	Decadência			N	SC	S	54			S	S
051	MS	26782-8	17	12	2007	Cezar Peluso	P	Servidor público	Ascensão funcional	TCU	U	F	Decadência			N	SC	S	54			S	S
052	MS	26628-7	17	12	2007	Cezar Peluso	P	Servidor público	Ascensão funcional	TCU	U	F	Decadência			N	SC	S	54			S	S
053	MS	26363-6	17	12	2007	Marco Aurélio	P	Servidor público	Ascensão funcional	TCU	U	F	Decadência			N	SC	S	54			S	S
054	MS	25477-7	11	2	2008	Marco Aurélio	P	Administrado	Desapropriação para reforma agrária	Presidente da República e INCRA	U	F	Efeito do recurso			S	SC	S	61			N	S
055	MS	26121-8	6	3	2008	Cármen Lúcia	P	Administrado	Desapropriação para reforma agrária	Presidente da República	U	F	Efeito do recurso	Garantias processuais		S	SC	S	61			S	S
056	MS	24449-6	6	3	2008	Ellen Gracie	P	Administrado	Desapropriação para reforma agrária	Presidente da República	M	F	Efeito do recurso			S	SC	S	61	69		N	S
057	RMS	25736-2	11	3	2008	Ricardo Lewandowski	1T	Servidor público	Processo disciplinar	União	M	F	Competência			S	N	S	11	13		S	S
058	MS	25552-8	7	4	2008	Cármen Lúcia	P	Servidor público	Aposentadoria	TCU	U	F	Decadência			S	SC	S	54			N	S
059	MS	24487-9	9	4	2008	Carlos Britto	P	Administrado	Desapropriação para reforma agrária	Presidente da República	U	F	Efeito do recurso			S	SC	S	61			N	S
060	MS	26919-7	14	4	2008	Marco Aurélio	P	Servidor público	Aposentadoria	TCU	U	F	Decadência			S	SC	S	54			N	S
061	MS	26163-3	24	4	2008	Cármen Lúcia	P	Servidor público	Concurso público	CNJ	U	F	-			S	N	S	-			N	N
062	RE	434059-3	7	5	2008	Gilmar Mendes	P	Servidor público	Processo disciplinar	União e INSS	U	F	Defesa Técnica			S	SC	S	2º			S	S

Caso	Ação	Número	Julgamento Dia / Mês / Ano			Relator	T/P	Pleiteante	Tema	Pleiteado	Un./ Mai.	N. F.	Elemento PA	Elemento PA	Elemento PA	Mantém?	Base na LFPA?	Mérito?	LFPA	LFPA	LFPA	CF - LFPA	Ratio decidendi?
063	RMS	24526	3	6	2008	Eros Grau	1T	Servidor público	Processo disciplinar	União	U	F	Intimação			S	SC	S	28			N	S
064	MS	26023-8	1	8	2008	Gilmar Mendes	P	Servidor público	Processo disciplinar	PGR	U	F	Intimação			S	SC	S	28	69		N	S
065	ADI	124-8	1	8	2008	Joaquim Barbosa	P	Governador	Litígio tributário	Assembléia Legislativa de SC	M	E	Prazo			-	N	S	LFPA			N	N
066	RMS	25883-4	9	9	2008	Sepúlveda Pertence	1T	Servidor público	Anistia	União	U	F	Decadência			S	SC	S	54			N	S
067	MS	25962	23	10	2008	Marco Aurélio	P	Funcionário notarial	Concurso público	CNJ	M	F	Intimação			N	SC	S	3º	26	28	N	S
068	MS	25963	23	10	2008	Cezar Peluso	P	Servidor público	Aposentadoria	TCU	U	F	Decadência			N	SE	S	54			S	S
069	RMS	25852	4	11	2008	Marco Aurélio	1T	Servidor público	Anistia	União	U	F	-			S	N	S	-			N	N
070	MS	23441-5	27	11	2008	Joaquim Barbosa	P	Servidor público	Exoneração	União e PGR	M	F	Garantias processuais			N	SC	S	2º			S	S
071	AI	622219-5	3	3	2009	Cármen Lúcia	1T	N. I.	N. I.	UFRGS	U	F	-			S	N	S	-			N	N
072	ADI	2980-1	5	2	2009	Cezar Peluso	P	PGR	Enquadramernto funcional	Presidente da República e Congresso Nacional	M	F	Decadência			-	SC	N	54			N	S
073	Pet	3388	19	3	2009	Carlos Britto	P	Administrado	Demarcação de terras indígenas	União	M	F	Coisa julgada administrativa			S	SC	S	53			N	S
074	RE AgR	490850-6	5	5	2009	Ricardo Lewandowski	1T	N. I.	N. I.	Distrito Federal	U	DF	-			N	N	N	-			N	N
075	MS	26117-0	20	5	2009	Eros Grau	P	Servidor público	Ascensão funcional	TCU	U	F	Decadência			N	SC	S	54	2º		S	S
076	MS	26393	29	10	2009	Cármen Lúcia	P	Servidor público	Ascensão funcional	TCU	U	F	Decadência			N	SC	S	54			S	S
077	Rcl	8025	9	12	2009	Eros Grau	P	Servidor público	Eleição para presidente de Tribunal	TRF-3ª Região	M	F	-			N	N	S	-			N	N
078	MS	25525	17	2	2010	Marco Aurélio	P	Servidor público	Aposentadoria	Presidente do TCU	U	F	Decadência			S	SE	S	54			N	S
079	MS	27185	17	2	2010	Cármen Lúcia	P	Servidor público	Aposentadoria	TCU	U	F	Decadência			N	SC	S	54			N	S
080	MS	25697	17	2	2010	Cármen Lúcia	P	Servidor público	Aposentadoria	Presidente do TCU	U	F	Decadência			S	SC	S	54			N	S

Caso	Ação	Número	Julgamento Dia / Mês / Ano			Relator	T/P	Pleiteante	Tema	Pleiteado	Un./ Mai.	N. F.	Elemento PA	Elemento PA	Elemento PA	Mantém?	Base na LFPA?	Mérito?	LFPA	LFPA	LFPA	CF - LFPA	Ratio decidendi?
081	RMS	25988	9	3	2010	Eros Grau	2T	Servidor público	Anistia	União	U	F	Motivo			S	SC	S	2º			N	S
082	RMS	25856	9	3	2010	Eros Grau	2T	Servidor público	Anistia	União	U	F	Decadência			S	SC	S	54			N	S
083	RE AgR	602734	6	4	2010	Cármen Lúcia	1T	Servidor público	Proventos	Câmara Municipal de SP e seu Presidente	U	M	-			S	N	N	-			N	N
084	AI AgR	765151	27	4	2010	Ellen Gracie	2T	Servidor público	Aposentadoria	UFPR	U	F	-			S	N	N	-			N	N
085	RE AgR	583329	18	5	2010	Dias Toffoli	1T	Empresa privada	Litígio tributário	União	U	F	-			S	N	N	-			N	N
086	RE ED	520805	18	5	2010	Dias Toffoli	1T	Empresa privada	Litígio tributário	União	U	F	-			S	N	N	-			N	N
087	MS	26872	19	5	2010	Marco Aurélio	P	Servidor público	Aposentadoria	Presidente do TCU	M	F	Decadência			S	SC	S	54			N	S
088	RMS	26235	8	6	2010	Cármen Lúcia	1T	Empregado público - sindicato	Anistia	União	U	F	Decadência	Garantias processuais		S	SC	S	54			S	S
089	RMS	26133	8	6	2010	Cármen Lúcia	1T	Servidor público	Anistia	União	U	F	-			S	N	S	-			N	S
090	RMS	25867	22	6	2010	Cármen Lúcia	1T	Servidor público	Anistia	União	U	F	-			S	N	S	-			N	S
091	RMS	26119	29	6	2010	Cármen Lúcia	1T	Servidor público	Anistia	União	U	F	Garantias processuais			S	SC	S	2º			N	S
092	MS	25116	8	9	2010	Carlos Britto	P	Servidor público	Aposentadoria	Presidente da 1ª Câmara TCU, Relator do processo no TCU e Subprocurador-Geral da 1ª Câmara do TCU	M	F	Decadência	Garantias processuais		N	SC	S	54	2º		S	S
093	MS	25403	15	9	2010	Carlos Britto	P	Servidor público - pensionista	Aposentadoria	TCU e Coord. RH do MT	M	F	Decadência			N	SC	S	54	2º		S	S
094	AI AgR	813956	16	11	2010	Gilmar Mendes	2T	N. I.	N. I.	DNOCS	U	F	-			S	N	N	-			N	N
095	RE AgR	605289	2	12	2010	Marco Aurélio	1T	Empresa privada	Litígio tributário	União	U	F	-			S	N	N	-			N	N
096	MS	28279	16	12	2010	Ellen Gracie	P	Funcionário notarial	Concurso público	Presidente do CNJ	M	F	Decadência			S	SC	S	54			S	S
097	AI ED	811374	8	2	2011	Ellen Gracie	2T	N. I.	Obtenção de certidão	União	U	F	-			S	N	N	-			N	N

Caso	Ação	Número	Julgamento Dia / Mês / Ano			Relator	T/P	Pleiteante	Tema	Pleiteado	Un./ Mai.	N. F.	Elemento PA	Elemento PA	Elemento PA	Mantém?	Base na LFPA?	Mérito?	LFPA	LFPA	LFPA	CF - LFPA	Ratio decidendi?
098	MS	24924	24	2	2011	Joaquim Barbosa	P	Administrado	Desapropriação para reforma agrária	Presidente da República e União	M	F	Garantias processuais			S	N	S	69			N	S
099	RE AgR ED	556187	1	3	2011	Ellen Gracie	2T	N. I.	N. I.	Distrito Federal	U	DF	-			N	N	N	-			N	N
100	MS	24781	2	3	2011	Gilmar Mendes	P	Servidor público	Aposentadoria	TCU	M	F	Decadência			N	SE	S	54			S	S
101	RMS AgR	27197	23	3	2011	Ricardo Lewandowski	1T	Servidor público	Anistia	União	U	F	Decadência			S	SC	S	54			N	S
102	AI AgR	730267	23	3	2011	Marco Aurélio	1T	Funcionário notarial	Exoneração	Estado de SC	U	E	-			S	N	N	-			N	N
103	AI AgR	719709	12	4	2011	Marco Aurélio	1T	Servidor público	Proventos	Distrito Federal	U	DF	-			N	N	N	-			N	N
104	MS	26391	13	4	2011	Marco Aurélio	P	Servidor público	Aposentadoria	Presidente da 2ª Câmara do TCU	U	F	Decadência			S	SC	S	54			N	S
105	AI AgR	802357	13	4	2011	Luiz Fux	1T	Servidor público	Processo disciplinar	Estado da BA	U	E	-			N	N	N	-			N	N
106	RMS	26212	3	5	2011	Ricardo Lewandowski	1T	Empresa privada	Demarcação de terras indígenas	União	U	F	Garantias processuais			S	N	S	69			N	N
107	RMS AgR	27022	10	5	2011	Ricardo Lewandowski	1T	Servidor público - sindicato	Anistia	União	U	F	Decadência			S	SE	S	54			N	S
108	MS	25612	11	5	2011	Marco Aurélio	P	Servidor público	Aposentadoria	TCU	U	F	Decadência	Garantias processuais		S	SC	S	54			N	S
109	AI AgR	808719	15	5	2011	Ellen Gracie	2T	Servidor público	N. I.	União	U	F	-			N	N	N	-			N	N
110	AI AgR	763708	31	5	2011	Ricardo Lewandowski	1T	Servidor público	Aposentadoria	UFPR	M	F	-			S	N	N	-			N	N
111	RE RG	636553	23	6	2011	Gilmar Mendes	P	Servidor público	Aposentadoria	União	M	F	Decadência			-	SE	S	54			N	S
112	MS	26320	2	8	2011	Marco Aurélio	1T	Servidor público	Aposentadoria	Presidente do TCU	U	F	Decadência			S	SC	S	54			N	S
113	RE AgR	462805	16	8	2011	Carlos Britto	2T	Servidor público	Aposentadoria	Distrito Federal	U	DF	-			N	N	N	-			N	N

Caso	Ação	Número	Julgamento Dia / Mês / Ano			Relator	T/P	Pleiteante	Tema	Pleiteado	Un./ Mai.	N. F.	Elemento PA	Elemento PA	Elemento PA	Mantém?	Base na LFPA?	Mérito?	LF PA	LF PA	LF PA	CF - LFPA	Ratio decidendi?
114	RE	486825	6	9	2011	Carlos Britto	1T	Servidor público	Restituição de valores pagos indevidamente	Estado do RJ	M	E	Direito arquirido			N	N	S	53			N	S
115	MS	28105	27	9	2011	Cármen Lúcia	1T	Servidor público	Aposentadoria	TCU e Presidente do TRT-16ª Região	U	F	Motivo			N	SC	S	2º			N	S
116	RMS	27544	27	9	2011	Cármen Lúcia	1T	Servidor público	Processo disciplinar	União	U	F	Intimação			S	N	S	69			N	S
117	MS	28333	25	10	2011	Ricardo Lewandowski	2T	Servidor público	Aposentadoria	Presidente do TCU	U	F	Decadência	Garantias processuais		N	SC	S	54			S	S
118	MS	28107	25	10	2011	Cármen Lúcia	1T	Servidor público	Aposentadoria	TCU	U	F	Decadência			S	SE	S	54			S	S
119	MS	28229	25	10	2011	Cármen Lúcia	1T	Servidor público	Aposentadoria	TCU e Presidente do TCU	U	F	Decadência			S	SC	S	54			N	S
120	MS	28929	25	10	2011	Cármen Lúcia	1T	Servidor público	Aposentadoria	TCU e União	U	F	Decadência			S	SC	S	54			N	S
121	RMS	28887	6	12	2011	Ricardo Lewandowski	2T	Servidor público	Processo disciplinar	União	U	F	Competência			S	SC	S	13			N	S
122	RE AgR	656256	7	2	2012	Cármen Lúcia	1T	Servidor público	Anistia	União	U	F	-			N	N	N	-			N	N
123	RMS	27967	14	2	2012	Luiz Fux	1T	Servidor público	Processo disciplinar	União	U	F	Instrução			S	SC	S	3º			N	S
124	RMS	30973	29	2	2012	Cármen Lúcia	1T	MPF	Anistia	União	M	F	Decadência			S	SC	S	54			N	S
125	MS	28953	28	3	2012	Cármen Lúcia	1T	Servidor público - sindicato	Enquadramernto funcional	TCU	U	F	Decadência			N	SE	S	54	69		S	S
126	MS	25568	6	3	2012	Rosa Weber	1T	Servidor público - associação	Aposentadoria	Presidente do TCU	M	F	Decadência	Garantias processuais		N	SC	S	54			S	S
127	RE AgR	603323	13	3	2012	Joaquim Barbosa	2T	Empresa privada	Litígio tributário	União	U	F	Prazo para julgamento			N	N	S	49			N	N
128	RMS	31042	13	3	2012	Marco Aurélio	1T	Servidor público	Anistia	União	U	F	Decadência			S	SC	S	54			S	S
129	RE AgR	599734	20	3	2012	Marco Aurélio	1T	Servidor público	Estabilidade	Estado do MA	U	E	-			S	N	N	-			N	N
130	MS	28720	20	3	2012	Carlos Britto	2T	Servidor público - pensionista	Aposentadoria	Presidente do TCU e União	U	F	Decadência	Garantias processuais		N	SC	S	54			S	S
131	MS	28520	20	3	2012	Carlos Britto	2T	Servidor público	Aposentadoria	TCU	U	F	Decadência	Garantias processuais		S	SE	S	54			S	S

Caso	Ação	Número	Julgamento Dia / Mês / Ano			Relator	T/P	Pleiteante	Tema	Pleiteado	Un./ Mai.	N. F.	Elemento PA	Elemento PA	Elemento PA	Mantém?	Base na LFPA?	Mérito?	LF PA	LF PA	LF PA	CF - LFPA	Ratio decidendi?
132	AI AgR	660844	27	3	2012	Dias Toffoli	1T	Servidor público	Proventos	Distrito Federal	U	DF	-			N	N	N	-			N	N
133	MS	30558	27	3	2012	Cármen Lúcia	1T	Servidor público	Aposentadoria	TCU	M	F	Decadência	Garantias processuais		S	N	S	54			N	S
134	MS ED AgR	24389	10	4	2012	Gilmar Mendes	2T	Servidor público	Aposentadoria	TCU	U	F	Decadência	Garantias processuais		N	SE	S	54			S	S
135	MS AgR	27682	17	4	2012	Joaquim Barbosa	2T	Servidor público	Aposentadoria	TCU	U	F	Decadência	Garantias processuais		S	SC	S	54			S	S
136	MS	30689	22	5	2012	Marco Aurélio	1T	Servidor público	Aposentadoria	TCU e União	U	F	Decadência	Garantias processuais		S	SC	S	54			S	S
137	ARE AgR	641054	22	5	2012	Luiz Fux	1T	Empresa privada	Sanção em PA	Estado do RJ	U	E	Garantias processuais	Reformatio in pejus		S	SE	S	64			S	S
138	MS	30680	22	5	2012	Marco Aurélio	1T	Servidor público	Aposentadoria	Presidente do TCU	U	F	Decadência	Garantias processuais		S	SC	S	54			S	S
139	MS	28074	22	5	2012	Cármen Lúcia	1T	Servidor público	Aposentadoria	TCU	M	F	Decadência	Garantias processuais		N	N	S	54			S	S
140	RMS	30964	22	5	2012	Celso de Mello	2T	Servidor público	Anistia	MPF	U	F	Decadência			S	SC	S	54			S	S
141	MS	30916	22	5	2012	Cármen Lúcia	1T	Servidor público - pensionista	Aposentadoria	TCU	U	F	Decadência			S	SE	S	54			S	S
142	MS ED	27746	12	6	2012	Dias Toffoli	1T	Servidor público	Aposentadoria	Presidente do TCU, Reitor e Pró-Reito de RHda UFRGS	U	F	Decadência			S	SC	S	54			N	S
143	RMS ED	31027	26	6	2012	Dias Toffoli	1T	Servidor público	Anistia	União	U	F	Decadência			S	SE	S	54			N	S
144	AI AgR	762589	21	8	2012	Marco Aurélio	1T	Servidor público	Pensão	Instituto da Previdência e Assistência do Município do RJ	U	M	-			S	N	S	-			N	N
145	MS AgR	27699	21	8	2012	Dias Toffoli	1T	Servidor público	Aposentadoria	TCU e União	U	F	Decadência	Garantias processuais		S	SC	S	54	3º		S	S
146	RMS AgR	27359	21	8	2012	Dias Toffoli	1T	Empregado público	Anistia	União	U	F	-			S	N	S	-			N	N
147	AI AgR	853538	11	9	2012	Luiz Fux	1T	Servidor público	Anistia	DNOCS	U	F	-			S	N	N	-			N	N

ANEXO 03. Fichas dos precedentes das Súmulas e Súmulas Vinculantes

Neste anexo, apresento os dados colhidos nos precedentes das súmulas e das súmulas vinculantes, assim como nos debates de aprovação destas últimas.

Após uma leitura dos verbetes aprovados após 1º de fevereiro de 1999 (data da vigência da LFPA), entendi por pertinentes as súmulas 673 e 684, assim como as súmulas vinculantes 03, 05 e 21.

A seguir, para cada verbete, exponho quantos precedentes foram analisados, quais tem a LFPA na fundamentação e, para aqueles em que a Lei foi citada ao menos pelas partes envolvidas, apresento o quadro de análise, com os mesmo critérios utilizados no Anexo 01.

Súmula 673

Dos 07 precedentes que compõem a súmula 673, apenas 01 foi editado posteriormente à vigência da Lei n. 9.784, qual seja, o RE 203.254-9/SP, e este não se fundamenta na LFPA.

Precedente	LFPA
RE 121.553-0/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 26.04.1990	Não
RE 197.649-7/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 04.06.1997	Não
RE 199.800-8/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 04.06.1997	Não
AI 210.220-7 AgR/DF, Rel. Min. Octavio Galloti, 1ª Turma, j. 19.05.1998	Não
RE 227.312-7/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, 2ª Turma, j. 22.05.1998	Não
RE 219.402-1/PR, Rel. Min. Moreira Alves, 1ª Turma, j. 23.06.1998	Não
RE 203.254-9/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, 1ª Turma, j. 30.03.1999	Não

Súmula 684

Nenhum dos 05 precedentes em que a súmula 684 se baseia é posterior à LFPA.

Precedente	LFPA
RMS 17.999/SP, Rel. Min. Victor Nunes Leal, 1ª Turma, j. 12.02.1968	Não

RE 111.400-2/RJ, Rel. Min. Carlos Madeira, 2ª Turma, j. 10.04.1987	Não
RE 125.556-1/PR, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 27.03.1992	Não
AI 179.583-3 AgR/PE, Rel. Min. Maurício Corrêa, 2ª Turma, j. 15.04.1996	Não
RE 200.747-1 AgR/PE, Rel. Min. Maurício Corrêa, 2ª Turma, j. 01.10.1996	Não

Súmula Vinculante 03

Compõem esta súmula de efeito vinculante 04 precedentes, sendo que apenas 01 deles adota a Lei n. 9.784 em sua fundamentação. Os debates de aprovação não citam a LFPA.

Precedente	LFPA
MS 24.268-0/MG, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 05.02.2004	**Sim**
MS 24.742-8/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 08.09.2004	Não
MS 24.754-1/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 07.10.2004	Não
MS 24.728-2/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 03.08.2005	Não

Acórdão	**MS 24.268-0 / DF**
Data julgamento	05.02.2004 (DJ 17.09.2004)
Relator	Ellen Gracie (p/ acórdão: Gilmar Mendes)
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público – pensionista (aposentadoria)
Parte pleiteada	Presidente do TCU e Gerente de RH da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MF em Minas Gerais
Unanimidade/Dissidência?	Maioria
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Decadência; Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Não.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º; 54.
Relação CF – LFPA	Sim. A LFPA acolhe o princípio da segurança jurídica, subprincípio do princípio do Estado de Direito.
Ratio decidendi	Inadmissível anulação do ato administrativo após o decurso de 18 anos. Deve o TCU assegurar a ampla defesa e o contraditório. A LFPA garante direito à ampla defesa e contraditório nos processos em que o TCU revise aposentadorias, quando transcorridos 18 anos de sua concessão. Há dúvidas quanto à aplicação retroativa do prazo quinquenal do art. 54.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Sobre o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão julgado (Recht auf Berucksichtigung), que corresponde, obviamente, ao dever do juiz ou da Administração de a eles conferir atenção (Beachtenspflicht), pode-se afirmar que envolve não só o dever de tomar conhecimento (Kenntnisnahmepflicht), como também o de considerar, séria e detidamente, as razões apresentadas (Erwagungspflicht). É da obrigação de considerar as razões apresentadas que deriva o dever de fundamentar as decisões. Dessa perspectiva, **não se afastou a Lei nº 9.784**. de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O **art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório**. O parágrafo único desse dispositivo estabelece que nos **processos administrativos serão observados, dentre outros, os critérios de 'observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados' (inciso VIII) e de 'garantia dos direitos à comunicação'** (inciso X." (p. 170 dos autos). "A posição consolidada na 2ª Turma desta Corte mereceu igualmente, o referendo do Plenário no julgamento do MS nº 23.550. É o que se depreende da seguinte passagem do voto de Sepúlveda Pertence: '[...]De qualquer modo, se se pretende insistir no mau vezo das autoridades brasileiras de inversão da pirâmide normativa do ordenamento, de modo a acreditar menos na Constituição do que na lei ordinária, nem aí teria salvação o processo: **nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da União da aplicação subsidiária da lei geral do processo administrativo federal, a L. 9784/99**, já em vigor ao tempo dos fatos. Nela, explicitamente, se prescreve a **legitimação, como 'interessados no processo administrativo, de todos 'aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada'** (art. 9º, II).' E, adiante, conclui Pertence: 'Certo, não há consenso acerca da incidência do princípio do contraditório e da ampla defesa, quando se cuide do exercício de autotutela administrativa, mediante a anulação pela própria administração de atos viciados de ilegalidade.'" (pp. 175-176) "Impressiona-me, ademais, o fato de a cassação da pensão ter ocorrido passados 18 anos de sua concessão – e agora já são 20 anos. **Não estou seguro de que se possa invocar o disposto no art. 54 da Lei nº 9.784**, de 1999, [cita art. 54] - embora tenha sido um dos incentivadores do projeto que resultou na aludida lei -, **uma vez que, talvez de forma ortodoxa, esse prazo não deva ser computado com efeitos retroativos**. Mas, afigura-se-me inegável que há um 'quid' relacionado com a segurança jurídica que recomenda, no mínimo, maior cautela em casos como o dos autos." (pp. 177-178)

	"Considera-se, hodiernamente, que o tema tem, entre nós, assento constitucional (princípio do Estado de Direito) e **está disciplinado, parcialmente, no plano federal, na Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999 (v.g. art. 2º). Como se vê, em verdade, **a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito**, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material" (p. 183)
Debates	O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence – Uma coisa é, no processo de concessão da aposentadoria ou da pensão, o Tribunal decidir de sua legalidade, porque isso integra o processo de formação administrativa do ato concessivo. Outra coisa é, depois de julgada legal a concessão da aposentadoria e da pensão, vir o Tribunal de Contas e cancelá-la, sem ouvir o titular da situação criada há **dezoito anos**." (p. 188)
Carlos Velloso	"Penso, eminente Presidente, com a licença sempre devida à eminente Ministra-Relatora, existir dois fundamentos sobre os quais posso me apoiar para deferir em definitivo a segurança: primeiro, a questão da **segurança jurídica**. Isso foi deferido há mais de **dezoito anos**, quer dizer, o Tribunal de Contas julgou a legalidade desta pensão há mais de dezoito anos. Não é possível que venha, em 2001 – parece-me que o ato é de 2001 -, a **revogar o seu entendimento quando, como órgão da Administração, devia obediência à Lei nº 9.784/99, que estabelece a prescrição**: [cita art. 54] A Lei nº 9.784, que rege o processo administrativo federal em vigor quando da prática dos atos ora questionados, estava em vigor. [...] E mais: vem um terceiro fundamento, suscitado pelo eminente Ministro Nelson Jobim. Seria possível a um órgão da Administração – e o Tribunal de Contas é órgão da Administração, é tribunal administrativo -, a um tribunal administrativo anular um ato jurisdicional, um ato praticado pelo Poder Judiciário? Penso que, por ato próprio, não. E se quisesse promover essa anulação, **encontraria obstáculo na decadência da Lei nº 9.784/99, art. 54, §1º, ou na prescrição quinquenal imposta, estabelecida em favor da Fazenda Pública que, é de se aplicar, em termos de construção, tendo em vista o princípio isonômico**." (p. 203-204)

Acórdão	**MS 24.728-2 / RJ**
Data julgamento	03.08.2005 (DJ 09.09.2005)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público - pensionista (pensão)
Parte pleiteada	Presidente do TCU
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Garantias processuais.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º, caput e XIII.

Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	O ato de registro de pensões é ato complexo, que não exige a observância da ampla defesa e do contraditório em favor do pensionista.
Obs.	Liminar deferida, suspendendo decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
	"Noutro ponto, [a PGR] afirma que a decisão do TCU contraria o principio da segurança jurídica (fls. 97): 'A Lei nº 9.784/99, que rege o processo administrativo federal, em vigor quando da data da prática dos atos ora questionados, prevê a expressa observância do _princípio da segurança jurídica em seu art. 2º, caput, e em seu inciso XIII 'a interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação'.' Por fim, remete ao julgamento do MS 24.268, em, que se concedeu a segurança em caso semelhante, por ofensa aos princípios do contraditório, da ampla defesa, do de 'do processo legal, do direito adquirido e da coisa julgada. No entanto, não se trata, aqui, de hipótese semelhante àquela dos autos do MS 24.268-MG, Rel. Ellen Gracie (vencida), Pleno, DJ 05.02.04, do qual fui redator para o acórdão." (pp. 166-167 dos autos)

Debates de aprovação da Súmula Vinculante n. 03	
	Nenhuma referência à Lei n. 9.784.

Súmula Vinculante 05

São 04 os precedentes em que a súmula vinculante 05 se baseia, tendo apenas 01 julgado decidido com fundamento na LFPA. Os debates de aprovação não acolhem a Lei n. 9784 nas razões da súmula.

Precedente	**LFPA**
AI 207.197-8 AgR/PR, Rel. Min. Octavio Gallotti, 1ª Turma, j. 24.03.1998	Não
RE 244.027-2 AgR/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, 1ª Turma, j. 28.05.2002	Não
MS 24.961-7/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 24.11.2004	Não
RE 434.059-3/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 07.05.2008	**Sim**

Acórdão	**MS 24.961-7 / DF**
Data julgamento	24.11.2004 (DJ 04.03.2005)
Relator	Carlos Velloso
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Não identificado (tomada de contas especial)
Parte pleiteada	Presidente da 1ª Câmara do TCU e Relator do acórdão 1367/2004 no processo administrativo n. 0760/1999-4 do TCU

Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Garantias processuais; defesa técnica.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Não.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	Nenhum.
Relação CF – LFPA	Não.
Ratio decidendi	Desnecessária a defesa por advogado em processo administrativo.
Obs.	Liminar indeferida, mantendo decisão TCU.

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto

Acórdão	**RE 434.059-3 / DF**
Data julgamento	07.05.2008 (DJ 11.09.2008)
Relator	Gilmar Mendes
Turma/Plenário	Plenário
Parte pleiteante (tema)	Servidor público (processo disciplinar)
Parte pleiteada	INSS e União
Unanimidade/Dissidência?	Unanimidade
Nível federativo	Federal
Elemento do PA	Defesa técnica.
Manutenção do ato adm.?	Sim.
Com base na LFPA?	Sim, concorrentemente.
Análise de mérito?	Sim.
Se não, por quê?	-
Artigo LFPA invocado	2º, *caput* e parágrafo único, VIII e X
Relação CF – LFPA	Não há ofensa ao art. 5, LV, CF, se garantido o direito à informação, à manifestação e à consideração dos argumentos manifestados. Nesse caso, a ampla defesa é exercida em sua plenitude. Não ofende o art. 133, CF (o qual consigna que o advogado é essencial para a administração da justiça – aqui, os Ministros entendem se tratar de processo judicial), a não participação do advogado no processo administrativo.
Ratio decidendi	Não invalida o processo administrativo disciplinar a ausência de defesa técnica.
Obs.	Precedente para a SV5. O STJ havia concedido a segurança, consignando ser essencial a defesa técnica em processo administrativo. Joaquim Barbosa sugere a adoção de súmula vinculante. Gilmar Mendes propõe o verbete. Iniciam-se debates a respeito da possibilidade de edição de SV (requisitos de reiteradas decisões, necessidade por segurança jurídica, etc.)

Trechos dos votos	
Ministro	Excerto
Gilmar Mendes	"Entende-se que o direito à defesa e ao contraditório tem plena aplicação

	não apenas em relação aos processos judiciais, mas também em relação aos procedimentos administrativos de forma geral. Dessa perspectiva **não se afastou a Lei n. 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. O art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório. O parágrafo único desse dispositivo estabelece que nos processos administrativos serão atendidos, dentre outros, os critérios de 'observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados' (inciso VIII) e de 'garantia dos direitos à comunicação' (inciso X). Sob a Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal vem afirmando que tanto **em tema de punições disciplinares como de restrição de direito em geral há de assegurar-se a ampla defesa e o contraditório**. [...] Na espécie, o único elemento apontado pelo acórdão recorrido como incompatível com o direito de ampla defesa consiste na **ausência de defesa técnica na instrução do processo administrativo disciplinar em questão**. Ora, **se devidamente garantido o direito (i) à informação, (ii) à manifestação e (iii) à consideração dos argumentos manifestados, a ampla defesa foi exercida em sua plenitude**, inexistindo ofensa ao art. 5º, LV, da Constituição Federal. Por si só, a ausência de advogado constituído ou de defensor dativo com habilitação não importa nulidade de processo administrativo disciplinar, como já decidiu este STF: [...]. Nesses pronunciamentos, o Tribunal reafirmou que a disposição do art. 133 da CF não é absoluta, tendo em vista que a própria Carta Maior confere o direito de postular em juízo a outras pessoas" (pp. 743-745 dos autos).
Joaquim Barbosa	"Senhor presidente, eu também acompanho e **sugiro adoção de súmula vinculante**." (p. 749)
Gilmar Mendes	"É uma matéria que tem súmula no STJ em sentido contrário" (p. 749) "Senhores Ministros, também eu tinha tido sentimentos de que **era uma matéria que reclamava súmula, exatamente porque a Súmula nº 343, do STJ, diz: 'É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar'**. Por isso o Advogado-Geral da União ressaltou, muito bem, que há um temor de anulação de processo, tendo em vista a repercussão que esse julgamento pudesse ter sobre os demais casos. Daí formular, seguindo a lição do Ministro Marco Aurélio, um verbete: 'A ausência de defesa técnica, por si só, não implica nulidade do processo administrativo disciplinar'. Submeto a todos, mas, de qualquer forma, essa seria a ideia básica." (p. 759)

Debates de aprovação da Súmula Vinculante n. 05	
	Nenhuma referência à Lei n. 9.784.

Súmula Vinculante 21

A súmula vinculante 21 é composta por 15 precedentes. Nenhum destes adota a LFPA na fundamentação, tampouco os debates de aprovação tem na Lei as suas razões.

Precedente	LFPA
RE 389.383-1/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 28.03.2007	Não
RE 388.358-3/PE, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 28..03.2007	Não
RE 390.513-9/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 28.03.2007	Não
ADI 1.976-7/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. 28.03.2007	Não
AI 398.933-7 AgR/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 02.04.2007	Não
AI 408.914-1 AgR/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 02.04.2007	Não
RE 504.288-0 AgR/BA, Rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma, j. 29.05.2007	Não
AI 431.017-3 AgR/RJ, Rel. Min. Cezar Peluso, 2ª Turma, j. 26.06.2007	Não
RE 370.927-5 AgR/RJ, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, j. 13.11.2007	Não
AI 649.432/SP, Decisão monocrática Min. Menezes Direito, j. 13.03.2008	Não
AI 351.042-1 ED AgR/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 01.04.2008	Não
AC 1.887-1 MC/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, 1ª Turma, j. 29.04.2008	Não
RE 563.844/SP, Decisão monocrática Min. Carlos Britto, j. 08.05.2008	Não
AI 687.411/SP, Decisão monocrática Min. Ricardo Lewandowski, j. 27.06.2008	Não
AI 698.626-4 QO RG/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário. j. 02.10.2008	Não

Debates de aprovação da Súmula Vinculante n. 21	
	Nenhuma referência à Lei n. 9.784.