



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

CARLOS HENRIQUE VIEIRA BARBOSA

**APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO NA
CONCESSÃO DE APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO**

**Brasília
2007**

CARLOS HENRIQUE VIEIRA BARBOSA

**APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO NA
CONCESSÃO DE APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de
Pós-graduação *Lato Sensu*, na área de
Direito Público e Finanças Públicas

Orientador: Prof. Augusto Sherman
Cavalcanti

**Brasília
2007**

CARLOS HENRIQUE VIEIRA BARBOSA

**APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO NA
CONCESSÃO DE APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO**

**Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília
(UniCEUB/ICPD) como pré-
requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de
Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* na área de Direito Público
e Finanças Públicas.
Orientador: Augusto Sherman
Cavalcanti**

Brasília, ____ de _____ de _____

Banca Examinadora

Prof. Dra. Tânia Cristina Cruz

Prof. MSc José Augusto Lyra

AGRADECIMENTO

*Agradeço ao meu orientador e ao
Procurador Inácio Magalhães Filho do
MPC/DF pelas inefáveis contribuições*

RESUMO

A concessão de aposentadoria ao servidor público é matéria ainda pouco estudada e compreendida quanto à sua dinâmica legal, embora tenha-se tornado expressivamente importante, nos tempos atuais, ante os seguidos descompassos previdenciários. Nesse sentido, o presente trabalho visa a demonstrar, primeiramente, como ponto fundamental, o que vem a ser a apreciação da concessão de aposentadoria, cuja missão, por deferimento constitucional, cabe aos Tribunais de Contas. Outrossim, analisa-se a possibilidade de aplicação do princípio do contraditório, de estirpe constitucional, na apreciação das concessões de aposentadorias dos servidores públicos efetivada pelas Cortes de Contas brasileiras, sem que haja estrangulamento na eficiência tão requerida pela sociedade. Para tanto, conceitua-se, inicialmente, o processo de aposentadoria e sua apreciação quanto à legalidade ou à ilegalidade, passando, em seguida, à observação de como a jurisprudência trata do tema (o contraditório nas concessões de aposentadoria). Por fim, ocupa-se essa monografia da permissível coexistência da observância do contraditório com a prática rotineira dos Tribunais de Contas.

Palavras-chave: aposentadoria, contraditório, servidor público, Tribunal de Contas, eficiência.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 O PROCESSO DE APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO	9
1.1 CARACTERIZAÇÃO E FINALIDADE DO ATO DE APOSENTAÇÃO	9
1.2 AS DIVERSAS MODALIDADES DE APOSENTADORIA.....	10
1.3 A NATUREZA JURÍDICA DA APOSENTADORIA.....	14
2 A APRECIÇÃO DO PROCESSO DE APOSENTADORIA	21
2.1 A COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	21
2.2 A APRECIÇÃO DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE APOSENTADORIA.....	23
2.3 LIMITES DE AUTUAÇÃO DAS CORTES DE CONTAS.....	25
3 O PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO NAS CONCESSÕES DE APOSENTADORIAS SEGUNDO FONTES JURISPRUDENCIAIS	30
3.1 GÊNESE PRINCIPIOLÓGICA	30
3.2 A VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	32
3.3 A POSIÇÃO DAS CORTES DE CONTAS.....	36
4 A APLICAÇÃO PRÁTICO-LEGAL DO CONTRADITÓRIO NAS CONCESSÕES DE APOSENTADORIAS	42
4.1 OS PRINCÍPIOS E O SISTEMA JURÍDICO	42
4.2 A PROPORCIONALIDADE NA APRECIÇÃO DO PROCESSO DE APOSENTADORIA.....	43
4.3 RESTRIÇÃO DO CONTRADITÓRIO ÀS DECISÕES TERMINATIVAS DAS CORTES DE CONTAS.....	45
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS	53

INTRODUÇÃO

A concessão de aposentadoria ao servidor público é matéria ainda pouco estudada e compreendida quanto à sua dinâmica legal, embora tenha-se tornado expressivamente importante, nos tempos atuais, ante os seguidos descompassos previdenciários. É sob essa ótica que se sobressai, também, a necessidade de reflexão acerca da participação do servidor em seu processo de inativação.

Garantir instrumentos aos servidores, que possibilitem a convivência de seus direitos com o anseio público, é uma vertente de que se reveste o princípio constitucional do contraditório. Nesse contexto, entender o processo de aposentadoria, com todas as suas nuances, ganha importância, porquanto permite ao servidor público angariar conhecimento necessário à usufruição, em sua plenitude, do direito à aposentadoria que lhe confere a Carta Magna.

Dessa forma, primeiramente, pretender-se-á demonstrar como funciona o processo de aposentadoria do setor público, sua caracterização e finalidade. Importante, nesse ponto, trazer à compreensão as diversas modalidades de aposentadorias permitidas pelo texto constitucional, cada uma com suas exigências e conseqüências. Conhecer o processo requer análise da natureza jurídica da aposentadoria, cuja essência vai muito além do simples conceito da inatividade remunerada.

Ponto fundamental nesse esforço de conceituação é o estudo sobre a apreciação da concessão de aposentadoria, cuja missão, por deferimento constitucional, cabe aos Tribunais de Contas. Afinal, é dessas Cortes a palavra final sobre a legalidade ou a ilegalidade do ato de aposentação do servidor público. Daí a absoluta pertinência de verificar as competências e

limites estabelecidos pela Constituição a esses tribunais, cuja posição institucional requer exame acurado, pois que revestida de particularidades a um só tempo diminutas e essenciais.

A par de verificar a atuação das Cortes de Contas, mister se faz, também, examinar como o princípio do contraditório é aplicado nas concessões de aposentadorias. Trata-se de completar o elo Estado-servidor, no momento em que garante ao interessado dispor de instrumentos que compensem o peso estatal na aplicação das regras constitucionais.

Definir um processo e tentar desvendá-lo não prescinde, ao revés, de uma profunda análise jurisprudencial acerca do tema. Com esse intuito, o presente trabalho procurará desvendar as mais abalizadas opiniões de doutrinadores acerca de como se deve dar a utilização do princípio do contraditório, quando da apreciação de um ato de aposentadoria. Notar-se-á que as posições externadas não conduzem a um caminho de mão única.

Nesse momento, então, chegar-se-á ao ponto nodal de todo o esforço de argumentação desenvolvido no presente trabalho. Exatamente, a possibilidade de discutir a construção de nova concepção jurídica sobre a aplicação do contraditório nos processos de aposentadoria. Uma tentativa de demonstrar a correção de unir o dogma constitucional da compulsoriedade de observância do contraditório à prática laboral dos Tribunais de Contas, que, a cada ano, são obrigados a emaranhar-se num amontoado sem fim de processos. Em última análise, trata-se de garantir a aplicação do texto constitucional sem penalizar a eficiência das Cortes de Contas. Adequar a norma à realidade.

1 O PROCESSO DE APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO

1.1 Caracterização e finalidade do ato de aposentação

O processo de concessão de aposentadoria aos servidores públicos envolve diversas nuances que transcendem, em muito, o simples ato de dispensá-los do labor diário. Em realidade, as peculiaridades que cercam tais atos exigem análise detida de suas fases. Desde a confluência de atos administrativos oriundos de autoridades diversas às várias modalidades do instituto, definir o que vem a ser aposentadoria é, primeiramente, identificar os elementos substanciais de sua formação.

É bem verdade que rotular um conceito não restringe ou subtrai o problema de uma significação veraz. De fato, convém procurar seus aspectos unitários, para compor o todo. Noutras palavras, é necessário debruçar-se sobre as características, de per si, para se chegar à conclusão pretendida.

O ato de concessão de aposentadoria, assim, será, neste esforço de caracterização, dissecado em seus aspectos fundamentais, para que, ao depois, conheça-se sua profundidade. Pode-se separar, então, como elementos basilares, a finalidade precípua do instituto, a conformação legal dos diversos tipos de aposentadoria e a análise dos atos emanados das autoridades competentes.

De forma a mais singela possível, a finalidade da concessão de aposentadoria é permitir ao servidor público um descanso permanente remunerado. Trata-se de ato vinculado, ou seja, cumpridos os pressupostos legais, não poderá a Administração negar o benefício a quem o requeira. Logo, não é facultado ao Estado, ainda que em nome da economia orçamentária, negar o direito à aposentadoria e ao *quantum* remuneratório àqueles

beneficiários que satisfizerem todas as exigências normativas a respeito do instituto, quer as de sede constitucional, quer as de cunho infra-constitucional.

A propósito do fim colimado pela aposentação, leciona Abreu de Oliveira (1970, p. 7), com propriedade, que

considerados os elementos integrantes, chama-se aposentadoria, cuja finalidade é a eficiência do serviço, o ato de autoridade competente tendo por objeto assegurar uma pensão vitalícia ao servidor desinvestido da função pública na forma e por motivo prescritos no ordenamento jurídico (...) a aposentadoria caracteriza-se por uma situação permanente de inatividade remunerada por serviços prestados.

Com a decretação da aposentadoria, nasce para o ente estatal a obrigação de sustentar a subsistência do servidor, embora tenha que desligá-lo do serviço ativo. A forma em que se dará a aposentadoria também é fundamental para que se estabeleça o cabedal normativo a ser respeitado. Nesse sentido, cabe verificar os diversos tipos de aposentadoria e suas conformações legais.

1.2 As diversas modalidades de aposentadoria

A Constituição Federal estabelece, no artigo 40, três espécies de aposentadorias, todas com regras específicas: a por invalidez permanente do servidor, a compulsória, para aqueles que já atingiram setenta anos, e a voluntária.

Essas possibilidades decorrem da chamada regra geral de aposentadoria, constante da Carta Magna. Não se pode desconsiderar, também, a possibilidade de aposentadoria pelas denominadas regras de transição, estabelecidas nas Emendas Constitucionais 20/98, 41/03 e 47/05, que implantaram reformas no sistema previdenciário do servidor público. Contudo, tais emendas apenas adaptaram a norma geral para casos específicos. Daí a análise partir do texto normativo insculpido no artigo 40 da CF, *in verbis*:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

A aposentadoria por invalidez é decomposta em duas subespécies: a que dá direito a proventos integrais, por isso mesmo chamada de invalidez qualificada, e a que confere ao aposentado direito a proventos proporcionais ao tempo de contribuição, comumente chamada de invalidez simples.

A aposentadoria por invalidez qualificada é deferida quando o beneficiário tenha sofrido acidente de serviço, ou seja acometido de moléstia profissional ou de doença grave, contagiosa ou incurável. No caso de acidente de serviço, o ato de aposentação deve vir precedido de demonstração cabal do dano sofrido em virtude de afazeres profissionais, com prova convincente do nexo de causalidade entre o acidente e o atual estado de saúde do servidor.

É preciso que o dano sofrido pelo servidor, ao acidentar-se, seja suficientemente grave a ponto de não mais permitir-lhe trabalhar normalmente. Assim, há necessidade de apurar se o estado precário de saúde do servidor é decorrência do acidente de serviço sofrido.

Daí a relevância do nexos causal entre um e outro. Importante notar que o conceito de nexos causal não advém de qualquer instituto jurídico, do qual possam espriar-se interpretações diversas. Interessante, nesse ponto, a lição de Sérgio Cavalieri Filho (2003, p. 66-67):

Cuida-se então, de saber (...) que relação deve existir entre o dano e o fato para que este, sob a ótica do Direito, possa ser considerado causa daquele. O conceito de nexos causal não é jurídico; decorre das leis naturais. É o vínculo, a ligação ou relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado (...). É através dele que poderemos concluir quem foi o causador do dano. (...) É preciso demonstrar (...) que sem o fato alegado, o dano não se teria produzido

A invalidez por doença grave, contagiosa ou incurável, a seu turno, tem conotação objetiva, no momento em que deflui de expressa determinação legal. Aqui não há que provar qualquer nexos de causalidade entre a doença e o estado de saúde do futuro aposentado, eis que o direito à aposentadoria decorre de simples previsão normativa. É a própria lei que estabelece rol taxativo de enfermidades que possibilitam a aposentadoria.

Evidentemente, caberá à junta médica oficial apontar a doença de que padece o servidor, entre aquelas enumeradas exaustivamente pela legislação. No âmbito do Distrito Federal, vigora a Lei nº 8.112/90 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União), recepcionada pela Lei nº 197/91, cujo artigo 186, § 1º, estabelece a relação de doenças que conduzem à aposentação por invalidez qualificada:

Consideram-se doenças graves, contagiosas ou incuráveis, a que se refere o inciso I deste artigo, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira posterior ao ingresso no serviço público, hanseníase, cardiopatia grave, doença de Parkinson, paralisia irreversível e incapacitante, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estados avançados do mal de Paget (osteíte deformante), Síndrome de Imunodeficiência Adquirida – AIDS, e outras que a lei indicar, com base na medicina especializada.

A par da doença grave ou incurável prevista em lei, subsiste também a doença profissional como causa de aposentação do servidor com proventos integrais. A inativação daí decorrente será destacada por junta médica oficial, que deverá comprovar, de forma inequívoca, o liame existente entre as atividades diárias do servidor e a incapacidade laboral.

Aqui volta-se a sentir a necessidade de auferir o nexo causal entre a doença profissional e a invalidez do servidor para o trabalho. Noutras palavras, a aposentadoria só será deferida se a doença realmente for advinda de complicações decorrentes da atividade profissional.

A inativação do servidor por invalidez pode-se dar, ainda, por doença que o impeça de trabalhar, mas que não conste daquelas expressamente enumeradas pela legislação, ou seja advinda de atividades profissionais. É o caso da aposentadoria por invalidez simples. Essa modalidade não garante ao servidor proventos integrais (a não ser no caso em que o servidor já tenha acumulado tempo para tanto), mas proporcionais ao tempo de contribuição. Entrementes, o mecanismo de aferição da invalidez é o mesmo do caso de moléstia profissional, ou seja, a junta médica oficial deverá identificar o nexo causal entre a enfermidade sofrida pelo servidor e sua incapacidade laborativa.

A aposentadoria compulsória encontra abrigo em um único pressuposto, qual seja, a idade. Homem e mulher que completarem setenta anos obrigatoriamente deverão ser aposentados com proventos proporcionais ao seu tempo de contribuição. A imperatividade nesse caso é tanta que se o servidor continuar trabalhando após aquela idade, o tempo de serviço não surtirá qualquer efeito, para fins de melhoria ou alteração em seus proventos. Por isso mesmo poder-se afirmar que a aposentadoria compulsória é um dever da Administração.

A Lei nº 8.112/90 é conclusiva a respeito, conforme se observa no artigo 187: “A aposentadoria compulsória será automática, e declarada por ato, com vigência a partir do dia imediato àquele em que o servidor atingir a idade-limite de permanência no serviço ativo”.

A terceira modalidade de aposentadoria guarda mais complexidade que as anteriores, pelo fato de enumerar série de pressupostos para a sua consecução. Em primeiro lugar, o interessado deverá adimplir o mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.

Convém, nesse ponto, diferenciar o que vem a ser o tempo de serviço público e o tempo no cargo em que se dará a aposentadoria. Como efetivo exercício público, é considerado o tempo de serviço em cargo, função ou emprego público, ainda que descontínuo, na Administração direta, autárquica, ou fundacional de qualquer dos entes federativos.

Por cargo efetivo, pode entender-se o conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades específicos previstos na estrutura organizacional dos entes federativos cometidos a um servidor aprovado por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos. Ressalte-se que a regra do concurso comporta exceções, *ex vi* dos artigos 19 do ADCT e 243 da Lei nº 8.112/90.

Cumpridos esses dois requisitos prévios, passa-se, então, às duas possibilidades de inativação voluntária. A primeira conjuga a idade do servidor com o tempo de contribuição. Assim, alcançadas as exigências (sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher), o interessado passa a ter direito à aposentadoria, independentemente da vontade da Administração, eis que, como já demonstrado alhures, o ato de aposentadoria é vinculado.

A segunda hipótese de aposentadoria voluntária leva em consideração apenas o fator idade do servidor (sessenta e cinco anos, se homem, e sessenta anos, se mulher), com os proventos sendo calculados à proporção do tempo de contribuição. Note-se que, também nessa segunda hipótese, o servidor público deverá ter satisfeito as exigências de tempo mínimo no serviço público e no cargo em que se dará a aposentadoria.

1.3 A natureza jurídica da aposentadoria

Conforme já salientado, a aposentadoria é uma espécie de ato administrativo, cuja definição clássica pode ser entendida como uma declaração do Estado, ou de quem lhe faça as

vezes, no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante atributos previstos em lei, submetida a controle de legalidade por órgão jurisdicional.

O ato administrativo pode ser, segundo cristalizada doutrina, vinculado ou discricionário. Entende-se por ato vinculado aquele que é regrado pela lei. É aquele que a lei não dá margem de escolha à Administração. Por sua vez, o ato discricionário, embora também adstrito aos termos da lei, abre espaço para que a Administração adote juízo de valor acerca de qual procedimento adotar diante do caso concreto.

Veja-se pela definição que a aposentadoria é, sem laivo de dúvida, um ato administrativo vinculado, a partir do momento em que, cumpridas as exigências legais, o servidor tem o direito inegável de aposentar-se. À Administração cabe apenas verificar exatamente o cumprimento de requisitos, mas não julgar a conveniência ou necessidade de expedir o ato.

A aposentadoria, contudo, contém regras próprias, pois, para ganhar plena efetividade, carece de atos emanados de autoridades diversas: a Administração, que expede o ato, e o Tribunal de Contas, a quem constitucionalmente cabe avaliar a legalidade de tal concessão.

Questão intrincada é determinar o aspecto jurídico desse ato. A doutrina biparte-se em duas correntes antagônicas: uma defende que o ato de aposentadoria completa-se com a manifestação da Administração, sendo a atribuição do Tribunal de Contas um ato de controle, extrínseco àquele; outra posição assegura que o ato de aposentadoria está inserido no rol dos atos complexos, porque considera que a manifestação da Corte de Contas integra o ato de aposentadoria, exercendo, *in casu*, função administrativa intrínseca. Convém, nesse ponto, avaliar as premissas defendidas em cada visão.

Para aqueles que defendem que a atuação do Tribunal de Contas é um ato de controle, a aposentadoria, logo que concedida, reveste-se de plena perfeição e eficácia, produzindo desde já todos os efeitos do ato administrativo. Ampara-se essa corrente, primacialmente, no consagrado entendimento do Supremo Tribunal Federal de que o Tribunal de Contas não tem o poder de modificar o ato, mas apenas de ordenar ou não o seu registro. Essa característica dá à atividade da Administração plena efetividade, eis que presente a não-obrigatoriedade imediata da decisão da Corte de Contas.

Esse é o entendimento do ilustre Procurador-Geral do Tribunal de Contas da União, Lucas Rocha Furtado, externado no Processo nº TC 010.215/2001-6, em que assevera que: “o ato pelo qual o Tribunal de Contas aprecia a concessão de aposentadoria ou pensão é ato de controle (externo), que não integra nem completa o ato de concessão, mas que converte a executoriedade precária (porque condicionada) da concessão em executoriedade definitiva”.

Outra premissa comumente levantada por essa corrente, avessa à teoria do ato complexo, diz respeito à ausência de hierarquia entre o Tribunal de Contas e o órgão do qual se origina o ato. Assim, não haveria sentido em fazer com que a aposentadoria dependesse da vontade externada pelo Tribunal. Entendem os que defendem essa corrente que, quando a aposentadoria é submetida ao Tribunal de Contas, não há vontades que se revistam do mesmo conteúdo ou dos mesmos fins.

Aludem, ainda, os adeptos dessa primeira corrente, que o ato da Corte de Contas, por ser de controle, incide sobre o decreto de aposentadoria, mas não diretamente sobre a relação funcional entre o servidor e a Administração.

Passando a outro prisma, cabe, agora, verificar a base de argumentação da corrente que entende o ato de aposentadoria como sendo ato administrativo complexo. Saliente-se, de antemão, que ato complexo é aquele que para cuja formação contribuíram duas ou mais vontades, de órgãos ou entidades diferentes. Distingue-se do processo administrativo

na medida em que este se constitui de um complexo de atos, e não uma manifestação complexa de vontades. No ato complexo há identidade de conteúdo e de finalidade.

Nesse sentido, para aqueles que consideram a aposentadoria um ato complexo, o ato efetivado pelo Tribunal de Contas é condição *sine qua non* a que o ato inaugural do órgão de origem adquira perfeição e validade plena. A explanação de Seabra Fagundes (*apud* FERRAZ, 1999, p. 156) mostra bem tal visão:

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

Dessa forma, o ciclo do ato de aposentação só se completaria com o concurso da vontade jurídica dos dois órgãos – Administração e Tribunal de Contas - , fato que confirma a natureza complexa. Embora o ato praticado pela Corte de Contas seja efetivamente também de controle, entendem os adeptos dessa corrente que tal característica não subtrai a essência do ato complexo, eis que doutrina e jurisprudência reconhecem a existência de atos administrativos complexos cujas vontades são oriundas de valores jurídicos diversos.

Colocadas, de forma propositadamente sintética, as visões antagônicas a respeito da natureza jurídica do ato de aposentação, mister se faz apenas tecer algumas considerações, sem o propósito de esgotar o tema, eis que tal desiderato escapa à intenção deste trabalho.

A respeito da primeira corrente que defende a noção de que o ato praticado pela Corte de Contas é um ato de controle, deve-se sopesar que o Tribunal, ao negar validade a um ato de aposentadoria, impede que ele opere efeitos no mundo jurídico. Então, a questão parece não ser apenas dar executoriedade definitiva, mas tornar de eficácia plena um ato até então de eficácia apenas relativa. Ademais, como defender que o ato emanado do Tribunal de

Contas não compõe o ato de concessão se, caso negado o registro pela Corte de Contas, há série de conseqüências para o interessado que podem levar, inclusive, ao desfazimento do ato?

Outra questão relevante é a que diz respeito ao registro. Quando aprecia uma concessão, o Tribunal avalia a conformidade da situação fática abrangida pelo ato em relação ao respectivo fundamento legal, aí incluindo também o correto cálculo dos proventos. Além disso, é mister salientar que o Tribunal de Contas tem, também, o poder de penetrar na esfera patrimonial do interessado, caso constate lesão ao erário. Ora, se o ato fosse apenas de registro, não teria tamanha dimensão.

Analisando a previsão constitucional, observa-se no artigo 71, III, CF, que o Tribunal de Contas da União (disposição aplicável também aos Tribunais de Contas estaduais pelo princípio da simetria) deve:

apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

Veja-se que o texto da Carta Magna impõe à Corte de Contas apreciar a legalidade do ato, para, depois, registrá-lo. Appreciar a legalidade do ato é conformá-lo aos ditames legais, exatamente como faz o órgão concessor original. A diferença, aqui, é que o Tribunal, depois de novamente avaliar a legalidade, irá dar ares de definição ao ato, registrando-o. Quer parecer que não se trata de um mero ato de controle, pois a legalidade do ato de aposentadoria depende da manifestação tanto da Administração quanto da Corte de Contas.

Quanto à segunda corrente, também merece temperamento a idéia de que o ato emanado da Administração não terá sido nenhum, como afirma Seabra Fagundes, sem a chancela do Tribunal de Contas. Em realidade, a partir do momento em que o órgão de

origem pública o ato de aposentadoria, o servidor público não tem mais a obrigação de trabalhar e, mais que isso, já tem direito a usufruir de todos os benefícios legais que compõem o arcabouço de sua concessão. Tal fato causará repercussão no mundo jurídico, o que demonstra consistência do ato originário da Administração.

Outro caso emblemático, que contraria a total dependência do ato da Corte de Contas para validade da aposentadoria, ocorre quando a concessão original está irregular e o servidor público tem o direito de alegar boa-fé no recebimento de seus proventos, com o propósito de não efetuar qualquer tipo de ressarcimento.

Veja-se, por exemplo, o teor da Súmula de Jurisprudência nº 79 do Tribunal de Contas do Distrito Federal:

nos casos de valores pagos a maior, se a impugnação nada disser sobre o seu ressarcimento, a causa da **ilegalidade deverá ser avaliada pela Administração**, dispensando-se a restituição do indébito na hipótese de falha na interpretação da norma legal de regência, salvo se houver erro crasso de procedimento” (grifo nosso).

Ora, se a ilegalidade deverá ser observada pela Administração, inclusive com o poder de dispensar o indébito, é porque o ato de aposentadoria emanado do órgão de origem tem, sim, contornos de eficácia.

A questão, como se observa, é de difícil inteligência. Procurou-se, nesse item, apenas demonstrar a amplitude da matéria com suas vicissitudes. Como dito alhures, entretanto, não é mister desse trabalho procurar a melhor conceituação jurídica para o instituto da aposentadoria. Afinal, como o que se pretende é discutir a efetividade do princípio constitucional do contraditório nas concessões de aposentadoria, saber se tal ato é de controle ou complexo torna-se subjacente.

Quer parecer, todavia, que assiste razão, em parte, a ambas as correntes. Assim, *permissa venia*, poder-se-ia definir a natureza jurídica da aposentadoria como um ato

administrativo complexo *sui generis*. Complexo, porque depende realmente da vontade de órgãos diversos, sem as quais não tem o condão de definitividade. Nesse aspecto, o ato da Corte de Contas integra o âmago jurídico do ato, não lhe sendo extrínseco, apenas de controle. Porém, *sui generis*, porquanto, desde a primeira manifestação do órgão de origem, a concessão de aposentadoria já ganha contornos de eficácia, com resultados concretos no mundo jurídico, independentemente da chancela do Tribunal de Contas.

2 A APRECIÇÃO DO PROCESSO DE APOSENTADORIA

2.1 A competência institucional dos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas, graças à atuação ambivalente, porquanto ora exercem mera função administrativa, ora impregnam-se de caráter jurisdicional tal e qual qualquer tribunal de poder judiciário, encontram-se numa lacuna jurídica. Ante a redação do art. 71, *caput*, da Constituição Federal, há quem advogue que o Tribunal de Contas é mero órgão auxiliar do Poder Legislativo. Vozes de peso se levantam, todavia, contra essa visão reducionista.

São muitos os argumentos, de fato, a justificar o posicionamento contra a questionada tese. O Tribunal de Contas é independente, não se subordinando a nenhum dos poderes, cujo corpo de magistratura se localiza entre a Administração e a Legislatura. Sua missão é fiscalizar todos os poderes, inclusive o Poder Legislativo. Afora isso, ainda releva notar que o Tribunal de Contas é órgão dotado de autonomia administrativa e financeira.

Outros doutrinadores, com relevo em Jacoby Fernandes (2003, p. 32-34), entendem que os Tribunais de Contas ora exercem função jurisdicional, ora exercem função administrativa. Ao julgar as contas de um administrador público (art. 71, inciso II, da Constituição Federal), e tão-somente nessa hipótese, o Tribunal de Contas estará exercendo função jurisdicional e a decisão a ser por ele adotada fará coisa julgada. Quando, por outro lado, apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadoria, o Tribunal de Contas estará no exercício de função administrativa, podendo sua decisão ser revista pelo Poder Judiciário.

Outros juristas, no entanto, defendem a tese de que o Tribunal de Contas desempenha sempre função administrativa. Essa corrente de pensamento nega categoricamente índole jurisdicional às decisões do Tribunal de Contas, refiram-se elas a contas ou a atos sujeitos a registro.

Como se observa, de fato, a questão de estabelecer-se a competência institucional dos Tribunais de Contas dentro do ordenamento jurídico suscita diversas interpretações.

Com a devida licença, entretantes, quer parecer que, se o Tribunal de Contas, conquanto não possa ser considerado um quarto poder, não se sente à vontade em nenhum dos três poderes, se ele é um conjunto orgânico perfeitamente autônomo e se a função por ele exercida perpassa os três poderes, urge reconhecer que desempenha sempre função com características próprias, inconfundíveis com as demais atividades do Estado.

Entende-se que, assim, superam-se as dificuldades advindas da insistência em classificar a função exercida pelo Tribunal de Contas como administrativa ou jurisdicional, ignorando as diferenças que teimam em aparecer sempre que assim se procede.

Esta posição encontra amparo na lição de Maria Sylvia Zanella di Pietro (1996, p. 33):

Já no caso do Tribunal de Contas, a situação é um pouco diversa, quer quando comparada com a função jurisdicional, quer quando comparada com a função puramente administrativa. Existem alguns pontos de semelhança e de diferença com as duas funções.

Com efeito, os membros do Tribunal de Contas, conforme visto, são dotados das mesmas garantias outorgadas aos membros da Magistratura. Além disso, pode-se dizer que, como órgão integrado no Poder Legislativo, a sua posição pode ser considerada imparcial em relação às relações que lhe são submetidas. Tais características – aliadas ao fato de ser órgão de controle externo – aproximam, de certo modo, as suas atribuições da função jurisdicional. Não obstante, o fato é que o legislador constituinte optou por não lhe conferir função tipicamente jurisdicional, até porque o procedimento que se desenvolve perante o Tribunal de Contas não se cerca da mesma rigidez e das mesmas garantias que o processo judicial; mesmo considerando que o princípio do contraditório e da ampla defesa é obrigatoriamente aplicado, por força do artigo 5º, inciso LV, da Constituição. As suas regras procedimentais aproximam-se muito mais das estabelecidas para os procedimentos administrativos do que daquelas fixadas para os processos judiciais; o mesmo se diga com relação aos princípios da gratuidade, oficialidade, pluralidade de

instâncias, informalismo, aproveitamento dos atos processuais, todos típicos dos processos administrativos.

Contudo, apesar das semelhanças com a função administrativa, não se pode colocar a decisão proferida pelo Tribunal de Contas no mesmo nível que uma decisão proferida por órgão integrado na Administração Pública. Não teria sentido que os atos controlados tivessem a mesma força que os atos de controle.

Pode-se afirmar que a decisão do Tribunal de Contas, se não se iguala à decisão jurisdicional, porque também está sujeita a controle pelo Poder Judiciário, também não se identifica com a função puramente administrativa. Ela se coloca a meio caminho entre uma e outra. Ela tem fundamento constitucional e se sobrepõe à decisão das autoridades administrativas, qualquer que seja o nível em que se insiram na hierarquia da Administração Pública, mesmo no nível máximo da Chefia do Poder Executivo

Com essas considerações, mister admitir que as decisões do Tribunal de Contas fazem coisa julgada formal, no sentido da coisa julgada administrativa (preclusão da via administrativa), mas não material, porque podem sempre ser revistas pelo Poder Judiciário.

2.2 A apreciação da legalidade do processo de aposentadoria

O processo de apreciação da legalidade de aposentadoria configura competência própria das Cortes de Contas, diferenciando-se do processo judicial e do processo administrativo. Isso não quer dizer que as regras destes não se aplicam àquele. Em verdade, essas normas se aplicam subsidiariamente.

A esse respeito, convém conferir a Súmula nº 103 do Tribunal de Contas da União: “na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil”.

Assunto interessante diz respeito à existência de duplo grau de jurisdição na análise da legalidade do processo de aposentadoria. Na verdade, esse princípio não vigora na atuação das Cortes de Contas. Em primeiro lugar, os Tribunais de Contas não se subordinam

uns aos outros. Assim, a decisão que provier de um Tribunal de Contas estadual não estará sujeita a reforma ou anulação por parte do Tribunal de Contas da União.

De outra parte, há que dizer que o fato de um Tribunal de Contas dividir-se em câmaras, não enseja admitir o duplo grau. Com efeito, essa divisão não infirma o grau único, pois recurso para plenário de decisão proferida por câmara não constitui novo grau, conforme preconiza Jacoby Fernandes (2003, p. 454-455).

O Tribunal de Contas da União, por exemplo, se divide em duas câmaras (art. 7º do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União), com as seguintes competências:

Art. 17. Compete à Primeira e à Segunda câmaras deliberar sobre:

.....

III – a legalidade, para fins de registro, de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão a servidor público e a militar federal ou a seus beneficiários;

.....

VII – pedido de reexame, recurso de reconsideração e embargos de declaração apresentados contra suas próprias deliberações, bem como agravo interposto a despacho decisório proferido em processo de sua competência.

Da análise desses dispositivos regimentais, infere-se que as câmaras são competentes tanto para apreciar a legalidade das aposentadorias dos servidores titulares de cargo efetivo quanto para julgar os recursos eventualmente interpostos contra suas deliberações.

O processo de apreciação da legalidade de aposentadoria não se confunde com o processo de aposentadoria em si. Este destina-se à concessão da aposentadoria ao servidor, segundo a modalidade requerida; aquele verifica a conformidade do ato de aposentação às exigências legais.

2.3 Limites de atuação das Cortes de Contas

Questão que se sobressai diz respeito aos limites de atuação da Corte de Contas, quando da apreciação do processo de aposentadoria. Recorrentes posições definem que o órgão de controle limitará sua intervenção em considerar a legalidade ou não da concessão. Esta corrente, certamente, baseia-se no entendimento emanado do Supremo Tribunal Federal¹, segundo o qual não pode o “Tribunal de Contas determinar seu registro em termos diversos dos em que foi requerida e deferida, o que implicaria aposentadoria compulsória fora dos casos em que a lei o permite”.

Essa posição da Excelsa Corte, contudo, deve ser entendida com mais cuidado. É evidente que o Tribunal de Contas não pode registrar uma concessão de aposentadoria em termos diversos do ato deferido pela Administração. Entrementes, isso não impede que a Corte de Contas recomende o cumprimento de diligências, com o fito de sanear o processo e colocá-lo em condições de ser apreciado e registrado, quanto à legalidade, sem fugir do requerido pelo servidor. Esta, aliás, a tese defendida atualmente pelo Supremo Tribunal Federal - STF (MS 21466/DF).

Claro está, pois, que é vedado ao Tribunal de Contas cambiar a subespécie de aposentadoria deferida pela Administração. Todavia, outra indagação que surge é quanto ao cumprimento das diligências emanadas das Cortes de Contas pelos órgãos de origem. Segundo o posicionamento do STF, o Tribunal deve recomendar à jurisdicionada que adote medidas necessárias ao saneamento do feito, quando não impliquem em ilegalidade. Ora, recomendar não é determinar. Mas, por outro lado, pode a Administração furtar-se a cumprir as determinações da Corte, nesse caso?

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Administrativo. Mandado de Segurança 20038/DF. Relator Ministro Moreira Alves.

Quer parecer, *data venia* de posições divergentes, que não. De fato, não há relação, como dito alhures, de hierarquia entre a Administração e o Tribunal de Contas. Contudo, por determinação constitucional, cabe às Cortes de Contas apreciar a legalidade e registrar a aposentadoria do servidor público.

Assim, se sabidamente uma aposentadoria está irregular e depende apenas da atuação dos órgãos administrativos para sua regularização, não pode a Administração esquivar-se do cumprimento das medidas arroladas pela Corte, sob pena de obstar-lhe a competência advinda da própria Carta Magna. Não se trata de posição hierárquica, mas de atribuições constitucionais.

Outro caso que merece relevo, quanto ao limite de atuação dos Tribunais de Contas, diz respeito às concessões de aposentadorias com proventos incorretos, ou seja, com valores remuneratórios maiores ou menores do que o permitido pela legislação. Veja-se que, aqui, não se trata da fundamentação legal do ato concessório, mas da composição do *quantum* da aposentação. Mais especificamente, poderá a Corte de Contas dar registro a aposentadorias, com fundamentação legal escoreta, cujo demonstrativo financeiro (abono provisório) não esteja corretamente calculado?

A posição das Cortes de Contas tem variado. No Tribunal de Contas do Distrito Federal, *v.g.*, houve tempo em que, majoritariamente, a Corte determinava aos órgãos jurisdicionados que corrigissem as impropriedades em momento ulterior. Na prática, o TCDF considerava legal a aposentadoria, guardando, para etapa posterior, geralmente em auditoria na jurisdicionada, a verificação da efetiva correção do abono provisório, conforme o exemplo a seguir (Decisão ordinária nº 8080/1998 Processo-TCDF nº 1412/1991):

O Tribunal, de acordo com o voto da Relatora, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I) considerar legal, para fins de registro, o ato de inativação em exame; II) determinar à Secretaria de Saúde que, posteriormente, adote as seguintes providências: a) se ainda não o fez, corrija a proporcionalidade dos proventos da inativa para 28/30 (vinte e oito trinta avos), bem como o percentual da parcela ATS, de 20% (quinqüênios), no período de 05.12.90 a

31.12.91, para 24% (anuênios), de 01.01.92 em diante, consoante documentos de fls. 78 e 113; b) discriminar, e corrija se for o caso, as parcelas de quintos/décimos incorporados a que faz jus a inativa, tendo em vista a impropriedade observada no mapa de fl. 112 (devidos 2/5 do DF-05 e não do DF-06, nos termos da Lei nº 159/91); c) providencie o ressarcimento ao erário das quantias pagas indevidamente à servidora, nos termos do artigo 46 da Lei nº 8.112/90, fazendo constar dos autos nova planilha dos cálculos correspondentes; III) autorizar a 4ª ICE incluir o processo em roteiro de futura auditoria programada junto à jurisdicionada, com vista a verificar o fiel cumprimento desta decisão.

Essa medida visava a privilegiar o princípio da economia processual, uma vez que as falhas evidenciadas eram de pequena monta. Aquelas que maculavam com tónus mais grave a concessão eram objeto de diligência. Veja-se que, embora aqui se tenha utilizado o tempo passado, ainda não é incomum observar decisões daquela Corte que ainda determinam a correção de falhas posteriormente, cuja verificação de cumprimento dar-se-á em auditoria. É que, de fato, a concepção desses procedimentos não é tão tranqüila.

Em termos gerais, contudo, atualmente a Corte vem-se valendo de outro modo de atuação para enfrentar tal problema. O TCDF passou a considerar legal a concessão de aposentadoria que apresente falhas menores no abono provisório, mas, todavia, sem determinar a correção posterior, tampouco condiciona essa prática à verificação em futura auditoria. Há, agora, sugestão para que as Inspetorias de Controle Externo alertem as jurisdicionadas sobre a necessidade de correção de falhas formais que não interfiram no mérito da análise. É o que se depreende da Decisão-TCDF nº 1396/06, adotada na Sessão Ordinária 3991, de 06/04/2006:

O Tribunal decidiu: 1) por maioria, de acordo com o voto do Relator, Conselheiro JORGE CAETANO: I - orientar a 4ª ICE para que adote os seguintes procedimentos a serem submetidos ao Tribunal, que decidirá nos casos concretos: (...) c) propor a legalidade de concessões que contenham incorreções nos cálculos inerentes ao Abono Provisório ou Título de Pensão, mas cujos pagamentos já foram regularizados no SIGRH, considerando a maior efetividade do controle externo; d) sugerir alerta às jurisdicionadas, no sentido de que corrijam as falhas meramente formais ou irrelevantes para a apreciação do mérito da legalidade da concessão, evitando indicar sua fiscalização em futuras auditorias; (...).

Sem dúvida, esse posicionamento do TCDF vem dar contornos mais céleres à apreciação da legalidade do processo de aposentadoria. Entretanto, nem tudo que é mais rápido responde melhor à exatidão processual. Explica-se.

Em realidade, quando a citada Corte registra a legalidade da aposentadoria, com alerta para que o órgão de origem corrija falhas evidenciadas no abono provisório, embora de pequena monta, estão-se decompondo partes que são indissociáveis. Afinal, o abono provisório é parte integrante da aposentadoria, que complementa e reflete o direito estampado no ato concessório. É a face objetiva de tudo o que foi contemplado juridicamente na fundamentação legal.

O ato concessório é legal porque tanto o direito por ele abarcado, quanto o *quantum* remuneratório estão devidamente consignados. Daí mesmo o *nomen juris* abono provisório, pois que só será definitivo quando do registro da aposentadoria. Não obstante reconheça-se a praticidade, vislumbra-se na decisão acima transcrita incoerência técnica.

A respeito do tema, cabe selecionar a lição do Procurador do Ministério Público junto ao TCDF, Inácio Magalhães Filho, que bem sintetiza esse raciocínio (Processo-TCDF 1193/01 – Parecer 0326/05- IMF):

(...)

11. A questão proeminente que se coloca nos autos diz respeito à possibilidade de o Tribunal determinar diligência ao órgão de origem, para saneamento de falhas que são posteriores aos atos da concessão. O *Parquet* entende ser necessário, de antemão, refletir sobre a competência dessa Corte de Contas no que tange às concessões de aposentadorias, pensões ou reformas.

12. Nesse aspecto, convém observar o vetusto mas consistente magistério de J. E. Abreu de Oliveira¹:

A meu ver, a competência do Tribunal de Contas alcança todos aqueles atos que importem em alteração das bases ou do critério adotados na concessão inicial, tais como:

a) alteração do fundamento legal do ato de aposentação ou reforma;

b) alteração de provento fixado, em virtude:

1) de revisão do tempo de serviço; 2) de verificação da incidência de doença especificada (contemporânea ao afastamento do funcionário civil ou militar, ou posterior (caso da Lei nº 1050-50); 3) de promoção do aposentado ou do reformado; 4) de reclassificação do funcionário inativo; 5) de posterior apuração de pressupostos para a concessão de proventos com vantagens;

c) alteração do fundamento legal do ato de concessão da pensão (civil, militar, especial);

d) alteração no valor da pensão, por motivo:

1) de revisão do tempo de serviço; 2) de verificação de relação causal entre a *causa mortis* e acidente de serviço ou doença profissional; 3) de promoção póstuma; 4) de alteração póstuma do *status* do funcionário.

(...)

13. Vê-se, do excerto apresentado, que ao analisar qualquer concessão, **o Tribunal não deve cingir-se apenas a analisar o ato concessório, mas também as demais peças que consubstanciam o pleito, especialmente o abono provisório ou título de pensão que daquele decorrem primacialmente.** (grifo nosso)

Grande preocupação que ainda reveste a atuação das Cortes de Contas, afora a especificidade de suas atribuições constitucionais, diz respeito à relação daquelas com os interessados diretos nos processos de aposentadoria. Verificar como se dá essa simbiose é tarefa árdua, mormente quando se perscruta se as garantias individuais de cada servidor estão sendo obedecidas.

Nesse desiderato, cumpre averiguar a aplicação do princípio do contraditório na concessão de aposentadoria.

3 O PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO NA CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS SEGUNDO FONTES JURISPRUDENCIAIS

3.1 Gênese principiológica

O princípio do contraditório pode ser entendido, em sua essência, no direito que tem qualquer indivíduo de tomar conhecimento e de contraditar tudo o que é levado ao processo pela parte adversária. Desta premissa advém o significado de que todo ato produzido pela acusação terá como conseqüente lógico o direito de defesa. O contraditório assegura, assim, igualdade das partes no processo.

Em sua dimensão histórica, o princípio do contraditório encontra raízes no princípio do devido processo legal, de reminiscências no reinado de “João Sem Terra”, na Inglaterra do século XIII. Aponta a história que, após sucessivos fracassos em batalhas expansionistas e desentendimentos com a Igreja Católica, o rei inglês sofreu ataques dos barões feudais que lhe faziam forte oposição, principalmente em função de problemas de ordem tributária, porquanto o rei impunha à coletividade (principalmente aos barões) pesados impostos.

Em 10 de junho de 1215, Londres foi tomada e os inimigos de João o forçaram a aceitar um documento conhecido como os “Artigos dos Barões”. Em troca, os barões renovaram os seus juramentos de fidelidade ao rei. Um diploma formal, preparado em 15 de junho de 1215, para registrar o acordo entre o Rei João e os barões, ficou conhecido como *Magna Carta*.

Esse documento, escrito em latim bárbaro, dispunha sobre liberdades políticas, além de promover reformulação no direito e na justiça, principalmente em virtude do artigo 39, cuja tradução livre, advinda do idioma inglês, assim dispunha:

Nenhum homem livre será preso, aprisionado ou privado de uma propriedade, ou tornado fora-da-lei, ou exilado, ou de maneira alguma destruído, nem agiremos contra ele ou mandaremos alguém contra ele, a não ser por julgamento legal por seus pares, ou pela lei da terra.

Estava estabelecido o julgamento segundo o devido processo legal. A partir de então, nenhuma pessoa seria julgada conforme a vontade real, mas conforme a lei. Nota-se que a Magna Carta foi realmente um instrumento contundente, quando se percebe que alguns de seus pressupostos ainda vigoram em diversos ordenamentos jurídicos.

Ainda refletindo o medieval documento, a expressão devido processo legal (*due process of law*) encontra primeiro registro em 1789, em emenda apresentada por Madison à Constituição americana, convertida posteriormente na Quinta Emenda:

Ninguém será detido para responder por crime capital, ou outro crime infamante, salvo por denúncia ou acusação perante um Grande Júri, exceto em se tratando de casos que, em tempo de guerra ou de perigo público, ocorram nas forças de terra ou mar, ou na milícia, durante serviço ativo; ninguém poderá pelo mesmo crime ser duas vezes ameaçado em sua vida ou saúde; nem ser obrigado em qualquer processo criminal a servir de testemunha contra si mesmo; nem ser privado da vida, liberdade, ou bens, sem processo legal; nem a propriedade privada poderá ser expropriada para uso público, sem justa indenização.

Hodiernamente, segundo reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal, o postulado do contraditório assegura diversos direitos, entre os quais destacam-se o dever do julgador em informar à parte contrária dos atos praticados no processo, bem como o direito de manifestação que assegura ao defendente a possibilidade de pronunciar-se sobre os elementos fáticos da contenda e ver seus argumentos considerados pelo julgador na prolação de uma decisão judicial.

Segundo José Afonso da Silva (2000, p. 435), quando se conjugam os princípios do devido processo legal e do contraditório:

fecha-se o ciclo das garantias processuais. Garante-se o processo, e quando se fala em 'processo', e não em simples procedimento, alude-se, sem dúvida, a formas instrumentais adequadas, a fim de que a prestação jurisdicional, quando entregue pelo Estado, dê a cada um o que é seu, segundo os imperativos da ordem jurídica. E isso envolve a garantia do contraditório, a plenitude de defesa, a isonomia processual e a bilateralidade dos atos procedimentais (...).

3.2 A visão do Supremo Tribunal Federal

Coexistem na excelsa Corte, atualmente, duas correntes antagônicas a respeito da observância do contraditório nas concessões de aposentadoria. A primeira, assim denominada apenas a título de exemplificação, entende que, quando o Tribunal de Contas nega registro a concessões antigas, suspendendo de forma unilateral o pagamentos dos estipêndios, sem o conhecimento prévio do interessado, viola-se o princípio do contraditório.

Essa posição pode ser bem notada no relato do Mandado de Segurança nº 24268, no qual solicitavam-se providências no sentido de anular ato do Tribunal de Contas que negou registro à concessão de pensão especial, sem observância do contraditório. Em decisão publicada no DJU, de 16/02/2004, o Ministro Gilmar Mendes salientou:

(...) Divirjo da orientação adotada pela eminente Relatora. Tenho enfatizado, relativamente ao direito de defesa, que a Constituição de 1988 (art. 5º, LV) ampliou o direito de defesa, assegurando aos litigantes, em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Como já escrevi em outra oportunidade, as dúvidas porventura existentes na doutrina e na jurisprudência sobre a dimensão do direito de defesa foram afastadas de plano, sendo inequívoco que essa garantia contempla, no seu âmbito de proteção, todos os processos judiciais ou administrativos...

(...)

O Estado, em tema de punições disciplinares ou de restrição a direitos, qualquer que seja o destinatário de tais medidas, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade o postulado da plenitude de defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídico de qualquer medida estatal - que importe em punição disciplinar ou em limitação de direitos - exige, ainda que se cuide de procedimento meramente

administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do princípio do devido processo legal. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos. Precedentes. Doutrina" (RTJ 183/371-372, Rel. Min. CELSO DE MELLO)" (MS 24.268/MG, Voto, Min. Celso de Mello)..."

(...)

Esse Supremo Tribunal Federal tem perfilhado o entendimento oposto, conforme se depreende do julgamento do RE nº 158.543, Rel.: Min. MARCO AURÉLIO DJU 06/10/95, p. 33135, onde ficou assentado que, 'tratando-se da anulação de ato administrativo cuja formalização haja repercutido no campo de interesses individuais, a anulação não prescinde da observância do contraditório, ou seja, da instauração de processo administrativo que enseja a audição daqueles que terão modificada situação já alcançada. Presunção de legitimidade do ato administrativo praticado que não pode ser afastada unilateralmente, porque é comum à administração e ao particular. (...) O vocábulo litigante há de ser compreendido em sentido lato, ou seja, a envolver interesses contrapostos. Destarte, não tem o sentido processual de parte, a pressupor uma demanda, uma lide, um conflito de interesses constante de processo judicial. Este enfoque decorre da circunstância de o princípio estar ligado, também, aos processos administrativos. A presunção de legitimidade dos atos administrativos milita não só em favor da pessoa jurídica de direito privado, como também do cidadão que se mostre de alguma forma, por ele alcançado. Logo, o desfazimento, ainda que sob o ângulo da anulação, deve ocorrer cumprindo-se, de maneira irrestrita, o que se entende como devido processo legal (lato sensu), a que o inciso LV do artigo 5º objetiva preservar. O contraditório e a ampla defesa, assegurados constitucionalmente, não estão restritos apenas àqueles processos de natureza administrativa que se mostrem próprios ao campo disciplinar (...)

A posição consolidada na 2ª Turma desta Corte mereceu igualmente, o referendo do Plenário no julgamento do MS nº 23550. É o que se depreende da seguinte passagem do voto de Sepúlveda Pertence: "De outro lado, se se impõe a garantia do devido processo legal aos procedimentos administrativos comuns, a fortiori, é irrecusável que a ela há de submeter-se o desempenho de todas as funções de controle do Tribunal de Contas, de colorido quase-jurisdicional. 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. (...) 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. No Tribunal, a solução afirmativa prevaleceu por maioria na 2ª Turma, no RE 158543, de 30.8.94 (RTJ 157/1042); e por votação unânime no RE 199733 (RTJ 169/1061) e no AgRAG 217849 (RTJ 170/702), ambos de 15.12.98, os três casos, relatados pelo Ministro Marco Aurélio; o entendimento contrário, no entanto, parece ter sido acolhido pela 1ª Turma no RE 213513, de 08.06.99, relator o Ministro Galvão (DJ 24.09.99). O dissenso - que também se manifesta na doutrina -, não parece ter lugar quando se cuide, a rigor, não de anulação ex officio, mas de processo administrativo de um órgão de controle, qual o Tribunal de Contas ainda quando a representação parta de órgão de sua própria estrutura administrativa, quais as secretarias de controle externo sediadas nos Estados, como inicialmente se deu no caso. A discussão, no entanto, seria ociosa no caso concreto, no qual houve também representação de particular, empresa vencida na licitação e, por isso, de interesse contraposto ao da impetrante, de modo a evidenciar uma situação típica de litígio, a reclamar indubitavelmente a oportunidade da defesa e do contraditório (MS 23550/DF, Relator Min. Marco Aurélio, DJU de 31.10.2001).

Em oposição a esse pensamento, uma segunda corrente acredita que, na apreciação da legalidade de concessão de aposentadoria, a Corte de Contas exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição, no qual não está jungida a um processo contraditório. Cabe verificar, pela contundência, os argumentos do Ministro Sydney Sanches, em um processo de suspensão de segurança (AgSS 514, RTJ 150/403), reproduzido pelo Ministro Sepúlveda Pertence no RE nº 163301- AM:

(...) O Tribunal de Contas do Estado, ao desfazer os atos de concessão de aposentadorias de seus servidores, pendentes de registro, e ao anular atos de registro de aposentadorias já consumadas, atuou na esfera de sua competência de controle interno de legalidade de seus próprios atos, no exercício de seu poder de autotutela (Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal) e de controle externo da atividade administrativa do próprio Tribunal (CF/88, arts. 71, III, e 75).

O exercício dessa atividade inclui-se na esfera de sua própria competência constitucional, prescindindo de provocação judicial, embora os atos praticados evidentemente, sejam passíveis de controle do Poder Judiciário.

Sem a pretensão ou o risco de ingressar no exame de mérito da decisão concessiva do writ, incabível na via sumária e excepcional da suspensão de segurança, cumpre referir que o Tribunal de Contas do Estado, apreciando documentos públicos anexados aos pedidos de aposentadorias, com a finalidade de comprovar tempo de serviço, limitou-se ora a considerá-los como insuficientes à tal comprovação em face da Resolução do Tribunal, que exige documentos suplementares, ora a considerá-los como fortemente indiciários de falsidade, visto que atestavam iniciação no serviço público com idades que variavam de 8 a 11 anos, ensejando, pois, providências no sentido de instaurar sindicância administrativa para apurar tais irregularidades, sem prejuízo da anulação do ato de concessão e registro de aposentadoria, que já se impunha com base em outros fundamentos legais. (...)

No tocante aos atos do tribunal de contas que anularam atos de concessão pendentes de registro, não parece razoável cogitar-se de inobservância do contraditório, vez que se trata aqui de procedimento unilateral do tribunal de contas na apreciação da legalidade, sem necessidade de intervenção do interessado.

Entendo que essa ameaça justifica, por si só, a subsistência da suspensão de segurança, independentemente de reavaliação dos efeitos financeiros, ao sabor dos incidentes da execução, e das cautelas nele adotadas pelo Tribunal Estadual (...)

Também marcante a posição do Ministro Octavio Gallotti, egresso do Tribunal de Contas da União, ao relatar a suspensão de segurança acima referida:

(...) Considerar que o Tribunal de Contas, quer no exercício da atividade administrativa de rever os atos de seu Presidente, quer no desempenho da competência constitucional para o julgamento da legalidade da concessão de aposentadorias (ou ainda na aferição da regularidade de outras despesas), esteja

jungido a um processo contraditório ou contencioso, é submeter o controle externo, a cargo daquela Corte, a um enfraquecimento absolutamente incompatível com o papel que vem sendo historicamente desempenhado pela Instituição, desde os albores da República.

Embora vencidos no RE nº 158.543-9, os eminentes Ministros Paulo Brossard e Néri da Silveira também abraçaram essa tese:

(...) Senhor Presidente, lamento divergir da douta maioria. Entendo que a cláusula do inciso LV é muito precisa em seu alcance e em sua finalidade. Não se trata aqui de um litígio, nem judicial nem administrativo; não se trata de nenhum acusado que tenha direito ao contraditório ou à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Senhor Presidente, estou a lembrar-me do que ocorre, especialmente em períodos finais de governo, quando são praticados atos, às vezes em número considerável, que criam dificuldades à Administração nascente, a qual se vê obrigada a tomar urgentes, inadiáveis e saneadoras providências, fundada no princípio de que a Administração pode rever os seus atos, sem embargo de, caso a caso, a parte que entender ter sido lesada em seus direitos recorrer ao Poder Judiciário, ou por via do mandado de segurança ou por via de ação ordinária. Eu temo que a Administração se veja praticamente impedida de tomar medidas normais e necessárias particularmente em determinados momentos (Voto do Ministro Paulo Brossard).

(...) Entendo que o dispositivo da Constituição não possui tão larga abrangência a ponto de impedir à Administração de, tendo praticado um ato, anulá-lo, sem criar um contencioso administrativo, chamando a parte a vir se defender perante a Administração e demonstrar as suas razões. No caso concreto, trata-se de concessão de uma gratificação” (Voto do Ministro Néri da Silveira).

Mais recentemente, a Excelsa Corte proferiu decisão unânime no MS 24.784-3 - PB, em que essa segunda corrente saiu vencedora:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO INCORPORADA: SUA ABSORÇÃO, POR LEI QUE MAJOROU VENCIMENTOS: INEXISTÊNCIA DE OFENSA A DIREITO ADQUIRIDO OU AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. TRIBUNAL DE CONTAS: JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE APOSENTADORIAS: CONTRADITÓRIO.

I - Gratificação incorporada, por força de lei. Sua absorção, por lei posterior que majorou vencimentos: inexistência de ofensa aos princípios do direito adquirido ou da irredutibilidade de vencimentos, na forma da jurisprudência do STF.

II - Precedentes do STF.

III - O Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade de concessão de aposentadoria, exercita o controle externo que lhe atribui a

Constituição, no qual não está jungido a um processo contraditório ou contestatório.

IV - Mandado de Segurança indeferido" (grifo nosso).

3.3 A posição das Cortes de Contas

A aplicação do princípio do contraditório, com seu corolário da ampla defesa, no âmbito do Tribunal de Contas da União, espelha o entendimento de que essa Corte, quando exerce o controle externo, não está adstrita aos termos rígidos daquele princípio. Veja-se, por exemplo, o excerto extraído do Processo nº 004.951/1997-2 (acórdão nº 564/2003 – 2ª Câmara):

(...)

7.1.1. Em resposta à alegada ausência de processo legal devidamente instaurado, ao cerceamento do direito à ampla defesa e ao contraditório e à falta de comunicação individualizada, vale inserir aqui trecho do parecer de autoria do Ministro Benjamin Zymler, à época Secretário de Controle Externo da 10ª SECEX, nos autos do TC 249.055/1993-7, AC-0175-16/99, com o qual se puseram de acordo o Ministério Público e o Relator, Ministro Humberto Souto, que o adotou como razão de decidir. (verbis)

‘...

4. A respeito da aplicação do princípio da ampla defesa quando a decisão do Tribunal assume feição genérica, permitimo-nos transcrever nosso entendimento já explicitado em outro feito TC 525.237/95-0, in verbis:

2. O princípio da ampla defesa, insculpido no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, é assegurado a qualquer litigante, em qualquer processo, seja ele judicial ou administrativo. Tem plena aplicabilidade, portanto, nos processos de contas que tramitam no TCU.

3. Entretanto, as competências desta Corte de Contas encontram também guarida constitucional, em especial no art. 71, incisos I a XI da Carta Magna. No exercício da função de controle da gestão dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, por vezes, o TCU profere decisões que terminam por afetar terceiros, aos quais deve ser assegurado o direito de se manifestarem nos autos.

4. Por essa razão, é facultado o ingresso de interessados no processo, desde que evidenciada a existência de razão legítima para sua intervenção, conforme previsto expressamente nos §§ 2º e 3º do art. 2º e nos arts. 6º e 7º da Resolução nº 36/95.

5. Há de se reconhecer, todavia, que o direito de ampla defesa reconhecido a todo litigante, não é absoluto, mas sim, como qualquer direito, relativo. Nesse sentido,

cumpra conciliar esse direito individual, elevado a garantia fundamental do cidadão, com o dever de fiscalizar as contas públicas. Explique-se: não pode o direito a ampla defesa ser erigido como algo inarredável, intransponível, a ponto de inviabilizar toda a atividade fiscalizatória, a ponto de inviabilizar toda a atividade fiscalizatória desta Corte de Contas.

6. Com o intuito de conciliar a efetividade do controle com a garantia da ampla defesa, a Resolução nº 36/95, por meio dos dispositivos já citados, permite a habilitação de terceiros nos processos. Porém, não significa que devam ser intimados dos atos processuais a partir do início dos feitos. Tal medida, se por um lado, viabiliza a atuação do TCU, por outro, assegura o direito de os interessados intervirem nos autos, sempre que tenham razão legítima para isso.

...

10. A aferição de infração aos princípios constitucionais da ampla defesa requer o exame da circunstância concreta que se põe. As garantias constitucionais de natureza processual prestam-se a proteger pessoas de violações reais. Não consubstanciam um fim em si mesmas. Portanto, a impugnação de ato decisório do TCU, com fundamento na violação do princípio da ampla defesa, dependeria da demonstração de ter havido intransponível obstáculo à incidência do direito material, com prejuízo para o interessado. Isso, porque o processo possui caráter meramente instrumental.'

...”.

7.1.2 Além disso, o entendimento transcrito no subitem 7.1.1 adquire novos contornos de legitimidade, justificando-se plenamente, se levadas em consideração as disposições constantes dos artigos 31 e 48 da Lei nº 8.443/92, mediante as quais é assegurado a todos os que tiverem interesse legítimo no processo, ainda que a posteriori, oportunidade para a defesa e para o contraditório, com o conseqüente efeito suspensivo. Acrescente-se, ainda, que, em outras assentadas, ao decidir sobre matéria similar, esta Corte de Contas proferiu a DC-0230-38/1999-1 e a DC-0233-28/2000-1, que afastam a preliminar da necessária defesa prévia nos processos de que trata o art. 1º, inciso V, da Lei nº 8.443/92, ante o estabelecido no art. 32 da mesma lei e em precedentes do Supremo Tribunal Federal, respectivamente. Ademais, no caso em exame, sobram evidências do pleno exercício desses direitos.

(...)

Mais explicitamente ainda, o TCU adotou no Processo nº 015.260/1995-0

(Decisão nº 233/2000 – 1ª Câmara), a seguinte exegese:

Relativamente à preliminar de cerceamento de defesa, suscitada pelo recorrente, cumpre observar que a mesma questão já foi, por diversas vezes, enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, que, à unanimidade, tem entendido inexistir direito ao prévio contraditório em casos da espécie. Note-se, por exemplo, trecho do parecer do então Procurador-Geral da República Aristides Junqueira, acolhido pelo Ministro Sydney Sanches, na Presidência do STF, em processo de suspensão de segurança (RTJ 150/403):

"No tocante aos atos do Tribunal de Contas que anularam atos de concessão pendentes de registro, não parece razoável cogitar-se de inobservância do contraditório, vez que se trata aqui de procedimento unilateral do Tribunal de Contas na apreciação da legalidade, sem necessidade de intervenção do interessado."

Ao examinar agravo contra essa decisão, o Ministro Octávio Gallotti registrou (AgSS 514 - AM):

"Considerar que o Tribunal de Contas, quer no exercício da atividade administrativa de rever os atos de seu Presidente, quer no desempenho da competência constitucional para o julgamento da legalidade da concessão de aposentadorias, (ou ainda na aferição da regularidade de outras despesas), esteja jungido a um processo contraditório ou contencioso, é submeter o controle externo, a cargo daquela Corte, a um enfraquecimento absolutamente incompatível com o papel que vem sendo historicamente desempenhado pela Instituição, desde os albos da República."

O mesmo Ministro, nos autos do MS 21449-SP, completou:

"O registro das concessões de pensões, como de aposentadorias e reformas, e ainda os atos de admissão de pessoal (art. 71, III, da Constituição), é uma atividade de auditoria, assinalada pelo caráter exaustivo do controle de legalidade. Desenrola-se, o respectivo procedimento, entre os órgãos de fiscalização e os de gestão, sem margem para a participação ativa de eventuais credores da Fazenda, que possam vir a sofrer os efeitos das glosas ou correções impostas."

Acolhendo, nesse processo, as conclusões do ilustre Relator, o Plenário da Suprema Corte aprovou, em 27/09/95, Acórdão cuja ementa foi taxativa:

"Preterição não caracterizada da garantia constitucional da ampla defesa da impetrante."

Entendimento semelhante foi esposado pelo Ministro Sepúlveda Pertence no RE 163.301-AM, aprovado pelo Tribunal em 21/10/97.

Como visto, o exame procedido pelo Tribunal sobre os atos de aposentadorias e pensões caracteriza uma ação de fiscalização, voltada para a verificação da legalidade dessas concessões. Nesse sentido, não se encontra tal exame sujeito ao contraditório dos beneficiários, sob pena de comprometimento da efetividade do controle externo constitucionalmente delegado a esta Corte (grifo nosso).

O Tribunal de Contas do Distrito Federal promoveu estudo acerca da possibilidade de o interessado apresentar defesa prévia em concessões de aposentadorias. A Corte acabou por considerar que os recursos disponíveis para manejo do interessado suprem a garantia constitucional do contraditório. Vejam-se os argumentos do Conselheiro Jorge Caetano (Processo TCDF nº 2093/04):

(...) As manifestações ainda não uniformes da Suprema Corte, quanto à submissão ou não dos tribunais de contas a um processo contraditório ou contencioso, no julgamento da legalidade das concessões de aposentadoria, reforma ou pensão, não devem, a meu ver, interferir nas conclusões do presente estudo, que, nos estritos termos da Decisão nº 2.713/2004, diz respeito apenas à obrigatoriedade ou não de o Tribunal determinar a audiência dos interessados nos processos de concessão, antes de proferir decisão que resulte em redução de proventos ou ilegalidade do ato de concessão.

Assim, sem pretender desmerecer as outras razões trazidas aos autos pelo órgão técnico, endossadas pelo *Parquet*, para concluir pela desnecessidade da audiência prévia, destaco a que toma em consideração o efeito suspensivo que se atribui ao Pedido de Reexame, fazendo com que, na prática, a decisão do Tribunal só produza efeitos após examinada toda a argumentação e elementos de prova trazidos aos autos

juntamente com o recurso, o que atenderia plenamente à garantia do contraditório e da ampla defesa, sem a necessidade de acrescentar-se mais uma possibilidade de recurso, ademais, sem previsão legal.

Concordo que seria de bom alvitre este Tribunal, ao proferir decisões que provoquem redução de proventos ou considerem a concessão ilegal, recomendar à autoridade administrativa que, antes de adotar os procedimentos necessários ao exato cumprimento da lei, cientificasse o interessado sobre a possibilidade de oferecer Pedido de Reexame, com efeito suspensivo, da decisão.

Outro aspecto ressaltado no estudo é que, na hipótese em que a concessão já tenha sido considerada legal pelo Tribunal, uma eventual revisão para reduzir vantagens ou mesmo considerá-la ilegal, só poderá ocorrer após audiência prévia do interessado.

Tal assertiva merece algumas considerações.

Fora de dúvidas que este Tribunal, no exercício do controle externo, quanto aos atos sujeitos a registro, não pratica qualquer ato administrativo concessivo, modificativo ou anulatório de direitos, como também não atribui responsabilidade ou aplica penalidades aos beneficiários dos referidos atos. A relação que se estabelece, não contenciosa, é entre o Tribunal e a Administração, e rege-se em função do princípio constitucional da legalidade.

Por outro lado, a relação do interessado dá-se inteiramente com a Administração, que é quem pratica os atos de seu interesse. Somente se estabelecerá uma relação do interessado com o Tribunal se aquele, eventualmente, vier a manejar um Pedido de Reexame, ou outro tipo de recurso, como interposição de Embargos ou Recurso de Revisão.

Nessas condições, mesmo na hipótese de alteração ou anulação de concessão já considerada legal pelo Tribunal, caberá à Administração, e não ao Tribunal, adotar todos os procedimentos inerentes, inclusive a instauração de processo administrativo que garanta ao interessado valer-se de todos os meios de prova admitidos em direito, em defesa de seus interesses. O Tribunal apenas verificará se a Administração cumpriu adequadamente todos os requisitos legais que respaldem a providência pretendida.

Por conseguinte, não vejo razão para decidir-se a esse respeito, no escopo do presente estudo.

Deve-se notar, também, que a Administração é a responsável pela instrução do processo, que deverá conter todos os elementos de comprovação do direito retratado no ato concessivo e no Abono Provisório/Título de Pensão. Diante de alguma falta, o Relator ou o próprio Tribunal determinará à autoridade administrativa o saneamento dos autos. A autoridade providenciará o saneamento com os meios de que dispuser e, apenas se houver necessidade, convocará o interessado para apresentar a prova requerida ou, se for o caso, para alterar o seu pedido. (...)

Pelo voto-condutor do relator, percebe-se que, em seu entender, as ações unilaterais da Corte, no controle externo dos atos praticados pela Administração, não carecem de prévia manifestação dos interessados. Foi o que ficou assentado pelo Plenário daquela Corte. Veja-se o teor do *decisum*:

DECISÃO Nº 5232/2004

O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, considerou que não é obrigatória a audiência prévia do interessado para que o Tribunal, no julgamento da legalidade dos atos de aposentadoria, reforma ou pensão, no exercício do controle externo, possa proferir decisão que resulte em redução de proventos ou ilegalidade do ato de concessão, uma vez que **o efeito suspensivo que se atribui ao pedido de reexame atende plenamente à garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa.** (grifo nosso).

Ainda com foco nessa matéria, cabe observar argumentos advindos do Poder Legislativo, com quem as Cortes de Contas têm umbilical ligação. Pela extensão da análise, convém trazer à colação excertos do Parecer nº 15/99 – SAFF, do então Procurador-Geral da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Roberto Benjó:

(...) no que tange ao processo administrativo encontra-se logo no dispositivo seguinte, que trata do contraditório e da ampla defesa:

“LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”

A adequada compreensão do alcance destas garantias pode ser obtida trazendo à baila a classificação dos processos administrativos reportada por DIÓGENES GASPARINI. Com fulcro na doutrina de HELY LOPES MEIRELLES, aquele Autor divide os processos administrativos em: de outorga, de polícia, de controle, de punição e de expediente.

Ora, segundo o ilustre administrativista, o processo de punição, gênero no qual se inclui a espécie processo administrativo disciplinar, seria “o promovido pela Administração Pública com o objetivo de apurar infração à lei ou contrato, cometida por servidor, administrado, contratado ou por quem estiver submetido a um vínculo especial de sujeição, e aplicar a correspondente penalidade”, ao passo que o processo de expediente seria “aquele que tramita pelo interior da Administração Pública, instaurado por sua determinação ou mediante provocação de terceiros, e que não se caracteriza como de outorga, de polícia, de controle ou de punição. Assim, são processos dessa espécie, por exemplo, os que objetivam a desapropriação, a licitação, a implantação de um novo serviço, a elaboração de uma lei e a abertura de concurso público de admissão de servidores, todos instaurados, *sponte propria*, pela Administração Pública.”

Parece indene de dúvidas que o processo de aposentadoria quadra-se à classe dos processos de expediente, tratando-se de procedimento interno da Administração, diferentemente dos processos de punição. É o mesmo Autor que trata da aplicabilidade das garantias constitucionais num e noutro caso:

“Os processos de punição são necessariamente contraditórios, integrando sua índole a observância do devido processo legal e da ampla defesa, sob pena de nulidade da punição aplicada. São processos, portanto, que têm uma fase de defesa”, enquanto a

“tramitação dos processos de expediente pelos vários órgãos da Administração Pública não observa qualquer rito; no entanto, ocorre segundo a instrução que vai recebendo dos diversos órgãos que se pronunciam em função de seu objetivo e da necessidade de se ver convencida, ou não, a Administração Pública na adoção da conclusão final, tomada em razão do objetivo determinante de sua instauração”

À luz desses ensinamentos, claro está que a garantia do devido processo legal foi respeitada na espécie e, quanto ao contraditório e ampla defesa, não são aplicáveis, por não se tratar de processo punitivo (...)

Percebe-se, desses diversos excertos jurisprudenciais, que a matéria está longe de alcançar um tratamento uniforme. Acredita-se, entretanto, que melhor solução será encontrada, conjugando-se a dicção constitucional do princípio do contraditório, com a prática do controle exercido pelos Tribunais de Contas. Não se quer aqui, ao revés, ofuscar a inteligência de norma constitucional em prol de práticas comezinhas dos órgãos de controle externo, como forma de validar atos que podem ferir o texto da Carta Magna.

Por outro lado, ousa-se, nesse ponto, a não restringir a análise apenas à observação pelo viés puramente dogmático. Confluir teoria e prática nem sempre é possível. Mas seria tal tarefa óbice diante do qual não se possa avançar? Cumpre investigar.

4 A APLICAÇÃO PRÁTICO-LEGAL DO CONTRADITÓRIO NAS CONCESSÕES DE APOSENTADORIAS

4.1 Os princípios e o sistema jurídico

Estabelecidos os contornos de utilização do princípio do contraditório nos processos de aposentadoria, cabe perquirir a respeito de uma convivência, a mais harmoniosa possível, entre a dogmática aplicação desse baluarte constitucional e a imensa carga de processos que, pela mesma coerção da Carta Magna, devem passar sob o crivo dos Tribunais de Contas.

A questão que deve ser enfrentada diz respeito, então, à possibilidade de garantir eficácia no trabalho hercúleo das Cortes de Contas, sem prejuízo da garantia constitucional colocada à disposição dos interessados em aposentar-se. Antes, porém, de adentrar-se no âmago do problema, é necessário compreender que o ordenamento jurídico não é uma caixa hermeticamente fechada. Ao contrário, deve ser entendido como um sistema complexo em que seus elementos (leis, princípios) aproximam-se, buscando unidade.

Nesse sentido, deve-se compreender que os princípios estão latentes no sistema jurídico, permitindo, quando necessário, a elaboração de soluções para as quais a norma positivada é insuficiente. Essa distinção entre norma e princípio repousa no grau de abstração do intérprete. Assim, ensina Canotilho (1994, p. 166): “os princípios são normas com grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as regras possuem uma abstracção relativamente reduzida”.

Cada caso deve ser considerado de per si, pois princípios podem não ser aplicáveis em determinado problema e, logo depois, terem aplicação em outros casos

análogos. Exercem, em consequência, a função de correção e orientação na aplicação das regras.

Em realidade, não se pode cogitar, no ordenamento pátrio, de direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, uma vez que razões de interesse público legitimam a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas de tais liberdades, desde que respeitados, evidentemente, os termos estabelecidos na própria Constituição. Tais restrições encontram limites, especialmente, no princípio da proporcionalidade, que impõe ao legislador o dever de não estabelecer limitações inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais aos direitos fundamentais.

Essa digressão é capaz de conduzir ao seguinte argumento: não pode a aplicação cega do contraditório atrapalhar ou mesmo invalidar o trabalho das Cortes de Contas. Mister se faz levantar argumentos que atendam àquele princípio ao mesmo tempo em que permite a atuação do controle. Daí a plena utilização do princípio da proporcionalidade em seus dois suportes, quais sejam, a necessidade e a adequação do ato praticado pelo ente público.

4.2 A proporcionalidade na apreciação do processo de aposentadoria

O princípio da proporcionalidade, quanto ao seu conteúdo, segundo clássica doutrina alemã, subdivide-se em três subprincípios, quais sejam, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito, como consequência dos avanços doutrinários nesta área.

O primeiro traduz uma exigência de compatibilidade entre o fim pretendido pela norma e os meios por ela enunciados para sua consecução. Trata-se do exame de uma relação de causalidade. Uma lei somente deve ser afastada por inidônea quando absolutamente incapaz de produzir o resultado perseguido.

A necessidade diz respeito ao fato de ser a medida restritiva de direitos indispensável à preservação do próprio direito por ela restringido ou a outro em igual ou superior patamar de importância, isto é, na procura do meio menos nocivo capaz de produzir o fim propugnado pela norma em questão.

Por último, o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito diz respeito a um sistema de valoração, na medida em que ao se garantir um direito muitas vezes é preciso restringir outro. O juízo de proporcionalidade permite um perfeito equilíbrio entre o fim almejado e o meio empregado, ou seja, o resultado obtido com a intervenção na esfera de direitos do particular deve ser proporcional à carga coativa da mesma.

É sob o prisma desse último subprincípio que se vaza a argumentação de que, no processo de aposentadoria, a aplicação do princípio do contraditório aos interessados deve ser restringida, mas não extirpada. Em primeiro lugar, como dito em linhas anteriores, não se pode apartar da prática, sob o risco de emaranhar-se em fios doutrinários incapazes de solucionar o trabalho que dia após dia se avoluma nas Cortes de Contas.

Apenas para visualização, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, que é um órgão pequeno, se comparado a outros tribunais similares existentes no país e, sabidamente, com estrutura bem menor que a do Tribunal de Contas da União, analisou, em 2005, dois mil trezentos e cinquenta processos de aposentadorias, o que representou aproximadamente 35% (trinta e cinco por cento) de todos os processos analisados pelo TCDF, conforme dados extraídos do RAD – Relatório Anual de Desempenho de 2005 (Processo nº 2929/04).

Imagine-se então o caso do TCU. Segundo dados constantes do Relatório Anual de Atividades de 2005 (disponível no sítio www.tcu.gov.br), deram entrada naquela Corte de Contas a impressionante marca de oitenta e quatro mil, quatrocentos e oitenta e um atos de pessoal. Se a cada impropriedade verificada, ano após ano, o TCU tivesse que chamar o

interessado ao feito, para exercer o direito ao contraditório, provavelmente a Corte federal estaria dando registro a inativações de contemporâneos de Rui Barbosa, seu criador.

Aqui se aplica a proporcionalidade. Não é, de fato, proporcional, razoável querer que o órgão de controle seja maior que o controlado. Sim, porque para garantir a tudo e a todos o contraditório, em qualquer caso, haveria um aumento exponencial do número de processos a ser analisado, sem contar no custo advindo da oitiva de cada interessado. Isso tudo sem contar o exagerado aumento no tempo de processamento de tal rotina. Realmente, os tribunais deveriam ter dimensões que deixariam o *Leviatã* ruborizado.

4.3 Restrição do contraditório às decisões terminativas das Cortes de Contas

Questão intrincada que se coloca, logo, é como garantir o contraditório, sem atrapalhar a prática das Cortes de Contas. Nesse aspecto, mostra-se oportuna a idéia do Procurador do Ministério Público de Contas do Distrito Federal, Inácio Magalhães Filho, de cientificar o interessado, para, querendo, integrar o feito. Esta iniciativa, apresentada no Processo TCDF nº 2093/04, mitigaria o princípio do contraditório, sem exterminá-lo, em prol da efetividade de atuação das Cortes de Contas.

Aduz o Procurador:

(...)

18. No caso de processos que envolvam concessões de aposentadorias, pensões ou reformas, cabe analisar como o contraditório e a ampla defesa devem ser obedecidos.

19. A atuação do Tribunal de Contas pode ser considerada bifásica: uma, quando recomenda apenas saneamento do processo; outra, quando, de fato, esmiúça o mérito.

20. Nessa arbitrariamente chamada primeira fase, não há que falar realmente em defesa prévia, assim como posiciona-se a Inspeção, ancorada em uma vertente do Supremo Tribunal Federal. Contudo, não se pode chegar ao extremo de soçobrar os princípios constitucionais.

21. Ocorre que em fase de saneamento, ainda não há defesa a ser feita, eis que os autos ainda não estão conclusos para análise do mérito. Antes, o julgador-relator determina que aos autos sejam carreados documentos/explicações que irão subsidiar a tomada de decisão. Assim, postular defesa prévia nessa fase não faz sentido, porque o defendente sequer sabe se sua pretensão (a concessão requerida) logrará o êxito esperado. Veja-se, a propósito, o artigo 197, § 4º, do Regimento Interno desse Tribunal, *in verbis*:

§ 4º Saneado o processo, será a matéria submetida à apreciação do Plenário, **para decisão do mérito** (grifou-se).

22. Por outro lado, mesmo nesse caso não se deve abandonar o contraditório ou a ampla defesa. Em realidade, esses princípios estariam sendo obedecidos desde que, ao determinar diligência, o interessado fosse cientificado daquilo que ainda sente-se ausência nos autos. Note-se que a audiência da jurisdicionada é imperativa. De fato, cientificando-se o interessado, este poderá, de própria mão, suprir as carências do processo, sem que isso, repise-se, signifique defesa, porquanto o mérito ainda não foi verificado.

23. Tal sistemática, a de cientificação compulsória do interessado, garante-lhe o atendimento aos princípios advindos da Carta Magna. Nisso, portanto, difere esse órgão ministerial da Inspeção. Em realidade, não é que sejam dispensáveis o contraditório e a ampla defesa nos processos sujeitos ainda à apreciação do Tribunal. Tais princípios devem, sim, ser observados, mas de forma mitigada.

24. *Mutatis mutandis*, é o que se observa no processo civil. O juiz, antes de proferir a sentença de mérito, pode, por meio de simples despacho, determinar diligências necessárias à instrução esmerada do processo, sem que as partes tenham o direito de interpor recurso. Entretanto, ainda assim, os princípios do contraditório e da ampla defesa são observados, a partir do momento em que há a intimação dos interessados, para que façam ou deixem de fazer alguma coisa (artigo 234, do CPC).

25. De notar que a cientificação do interessado nessa fase preliminar torna-se importante, porquanto daí podem advir conseqüências gravosas, que poderiam ser evitadas.

26. Foi com base nessa doutrina, que o Supremo Tribunal Federal, no HC 84.009, decidiu que, mesmo durante o inquérito policial, o indiciado tem direito à vista dos autos antes da data designada para a sua inquirição.

27. Em suma: na fase de diligências, não há que falar ainda em recurso ou defesa prévia, mas necessariamente deve-se cientificar o interessado dos atos e termos dos autos, resguardando, assim, o contraditório e a ampla defesa (...).

Entretanto, a idéia carece, *data venia*, de maior adequação, pois, se tomada indistintamente, em qualquer ocasião da apreciação do processo de aposentadoria, pode-se tornar similar àquela corrente que defende a aplicação irrestrita do contraditório, no momento em que o Tribunal de Contas teria que avisar a todos de quaisquer irregularidades no processo, com a possibilidade de todos intervirem no feito, o que causaria transtorno à atuação do órgão de controle.

Entende-se que a verificação do contraditório deve permear o limite da legalidade ou ilegalidade do ato concessório de aposentadoria. Assim, quando o órgão de controle determina correções ao longo do processo que não interfiram na apreciação final, não há que falar em contraditório. É o que ocorre, a título de exemplo, em diligências dos Tribunais de Contas para correções rotineiras na fundamentação legal do ato ou de adequação de valores constantes do demonstrativo financeiro das aposentadorias.

Ao agir assim, o órgão de controle dá eficácia à determinação constitucional, não malferindo o princípio do contraditório, simplesmente porque ainda não adveio qualquer prejuízo ao interessado. Trata-se de uma aplicação proporcional da atribuição de apreciar o processo de aposentadoria.

Diferentemente, contudo, é o caso de impropriedades que podem levar a Corte a considerar ilegal o ato de aposentadoria, quer seja em momento intermediário ou final da apreciação. De fato, se o Tribunal impõe restrição que acarreta ou poderá acarretar prejuízo à avaliação final da aposentadoria, quanto à sua legalidade ou ilegalidade, com a qual não concorde o interessado, parece obrigatório prever-se o contraditório.

Melhor resumindo a tese: se o Tribunal de Contas ao analisar a aposentadoria determina correções que não respondam ainda pelo mérito final, não há que falar em contraditório, pois está-se diante da previsão constitucional garantida às Cortes, sem que haja qualquer malogro ao interessado. Por outro lado, se o Tribunal, em avaliação final de mérito, ou de qualquer medida que influenciará no mérito final, impõe restrição ao pretendido pelo interessado, mister se faz a presença do contraditório, pois nesse caso as atribuições constitucionais da Corte estariam em conflito com o interesse do aposentado.

É importante realçar que providenciando o contraditório sempre que ocorrer qualquer medida que possa conduzir à ilegalidade da aposentadoria (como, v.g., nos casos em que há necessidade de acostar certidões comprobatórias de tempo de serviço) e não apenas no

momento em que, de fato, há a apreciação final, ganha-se em celeridade no tempo de processamento processual. Afinal, se o próprio interessado puder diligenciar para que o processo tramite o mais rápido possível, participando do feito, melhor será tanto para ele quanto para a Administração e o Tribunal de Contas, que poderão evitar dispêndios desnecessários de tempo e de mão-de-obra.

Caso houvesse divergências, cientificar-se-ia o aposentado para que, querendo, viesse aos autos apresentar suas razões de defesa. Em simetria ao Processo Civil, assim surgiria a lide, ou na definição clássica de Francesco Carnelutti, o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida. Mister reconhecer que, nesse caso, afigura-se o dispositivo constitucional que merece atenção compulsória (art. 5º, 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”.

Note-se que tal solução é diferente daquela que pugna pela suficiência do contraditório na utilização dos recursos disponíveis ao interessado para rever decisões do Tribunal de Contas. No caso dos recursos, há uma solução temporariamente definitiva, que pode causar prejuízos ao servidor, sem que lhe tenha dado armas para se defender a tempo. Certo que com o recurso a situação anterior pode mudar-se; os efeitos passados, porém, não serão apagados.

Por outro viés, insista-se, garantindo o contraditório sempre que o Tribunal estiver diante de uma decisão final de mérito, ou de quaisquer medidas que nele interfiram de forma viral, evitam-se danos ao interessado, ao mesmo tempo em que não subtrai da Corte de Contas sua função constitucional. Essa atuação permitiria equilibrar o fim pretendido pelo Estado, que é o controle, com o meio empregado para tanto, na medida em que preservaria a defesa dos direitos do particular.

Cumprе assinalar que, ao garantir o contraditório, sem penalizar o bom funcionamento dos Tribunais de Contas, estar-se-á dando azo à aplicação da celeridade processual, princípio instituído no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

CONCLUSÃO

Não se pode deixar de reconhecer que a questão aqui enfrentada é de extrema complexidade, cujo deslinde pode ferir julgamentos abalizados inclusive da mais alta Corte do País. Contudo, entende-se que encontrar solução que prestigie o princípio constitucional do contraditório e, simultaneamente, atenda às especiais características do processo de apreciação da legalidade de aposentadoria é função da qual os operadores do direito não se podem furtar.

De fato, para cuidar do clamor unívoco da sociedade por atuação mais célere dos tribunais, entre eles os de contas, embora não afeitos ao Poder Judiciário, impõe-se ruptura com práticas arcaicas ou extremamente burocráticas. O momento é de possibilitar melhor funcionamento estatal, ao mesmo tempo em que se preservem as garantias do cidadão. Evidentemente, não se está imune a críticas.

Nesse intuito, acredita-se que a aposentadoria é um ato administrativo complexo *sui generis*, pois embora dependa da vontade de órgãos diversos, sem as quais não tem o condão de definitividade (daí a chancela de complexo), demonstra contornos de eficácia, com atuação sobre o mundo jurídico, mesmo alheio às manifestações do Tribunal de Contas.

A apreciação da legalidade do processo de aposentadoria, a seu turno, revela também nuances próprias que o levam a figurar em um entremeio de processo judicial e administrativo. Sim, porque as Cortes de Contas guardam atribuições que ora relembram meras funções administrativas, ora assumem feições judiciárias. Em realidade, o Tribunal de Contas é um conjunto orgânico autônomo, cuja atuação perpassa os três poderes, com características próprias e inconfundíveis com as demais atividades do Estado.

A pedra fundamental desse trabalho, então, apresenta-se exatamente na forma de agir dos Tribunais de Contas. Mais especificamente, em como afluir ao mesmo destino, na apreciação de um processo de aposentadoria, a necessária observância do princípio constitucional do contraditório e a imensidade de processos que, pela mesma coerção da Carta Magna, devem passar sob a clava dos Tribunais de Contas e acarretam à sociedade custos elevados decorrentes de longa tramitação processual.

Entende-se funcional a aplicação prático-legal do contraditório, denominação aqui sugerida para aquela atuação que busque preservar o princípio constitucional sem burocratizar demais as atribuições dos Tribunais de Contas. Acredita-se que o interessado deve ter garantido o contraditório nas situações limítrofes da legalidade ou da ilegalidade do ato concessório de aposentadoria. Trata-se de aplicação do princípio da proporcionalidade no ato de apreciar o processo de aposentadoria.

O Tribunal de Contas, quando analisa a aposentadoria, pode determinar correções que não respondam ainda pelo mérito final. Nessa fase, falar em contraditório constitui excesso de cuidados, que perturba a tão exigida celeridade processual, porquanto não há, ainda, qualquer malefício ao interessado. Por outro viés, se o Tribunal, em avaliação final de mérito, ou de qualquer medida que influenciará no mérito final, impõe restrição ao pretendido pelo interessado, mister se faz a presença do contraditório, pois nesse caso as atribuições constitucionais da Corte estariam em conflito com o interesse do aposentado.

Aqui, então, surge a necessidade de cientificar o cidadão para vir aos autos, querendo, apresentar fatos em sua defesa. Importante realçar que não se trata de utilização de recursos, pois que, neste caso, já há uma solução temporariamente definitiva, que pode já ter causado prejuízos ao servidor, sem que o Estado lhe tenha dado armas para se defender a tempo.

Cumpra insistir que, garantido o contraditório sempre que o Tribunal estiver diante de uma decisão final de mérito, ou de quaisquer medidas que nele interfiram de forma viral, evitam-se danos ao interessado, ao mesmo tempo em que não subtrai da Corte de Contas sua função constitucional. Acredita-se que assim estarão garantidos os desígnios de um Tribunal de Contas que, nas palavras de Rui Barbosa², “possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil”.

² Exposição de motivos do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas da União

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rui. **Exposição de motivos do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890.** Disponível em: <<http://www.google.com.br>> Acesso em: 07.nov.2006.08:40.

BENJÓ, Roberto. **Parecer nº 15/99 - SAFF.** Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2000/revdireito2000A/pare_159SAFF.pdf.> Acesso em: 22.set.2006.09:15.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, Câmara dos Deputados, 2006.

BRASIL. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.** Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>> Acesso em: 19.out.2006. 11:00.

BRASIL. Resolução nº 38, de 30 de outubro de 1990. Dispõe sobre o **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal.**

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1994.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil.** 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Coisa julgada – aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União.** Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, vol. 27, nº 70, out/dez,1996.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e competência.** Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de contas.** Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.** 2ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1999.

LEVY, José Luiz. **O Tribunal de Contas e as Aposentadorias.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 217, jul/set, 1999.

MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Inaplicabilidade compulsória do art. 54 da Lei nº 9.784/99 aos atos sujeitos à apreciação pelo Tribunal de Contas**. Revista do Curso de Direito da AEUDF, Brasília, v.2, n.2, jul/dez, 2001.

MEDAUAR, Odete (org.). **Constituição Federal – Coletânea de Legislação Administrativa**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MODESTO, Paulo (org.). **Reforma da previdência: análise e crítica da Emenda Constitucional nº 41/2003 (doutrina, pareceres e normas selecionadas)**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 8ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NUNES, Luiz Antônio Rizzato. **Manual da Monografia Jurídica**. 4ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVEIRA, J. E. Abreu de. **Aposentadoria no Serviço Público**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1970.

PAULO, Vicente. **Aulas de Direito Constitucional**. 7ª ed. Niterói, RJ: Impetus, 2006.

SANTOS, Jair Lima. **Tribunal de Contas da União & controles social e estatal da Administração Pública**. Curitiba: Juruá, 2003.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. Vol. 1: 21ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.