

# O registro tácito do ato de pessoal submetido ao Tribunal de Contas e os atos inválidos por flagrante inconstitucionalidade

Tacit register of personnel act submitted to the Court of Auditors and the invalid acts due to flagrant unconstitutionality

<https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.860>

**Evandro Nunes Franco<sup>1</sup>**  
**Vladimir da Rocha França<sup>2</sup>**

## RESUMO

Por historicamente possuírem natureza jurídica de ato complexo, os atos de pessoal sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas, durante muito tempo, tiveram um tratamento distinto em relação à garantia da ampla defesa, do contraditório e na razoável duração do processo do interessado eventualmente afetado pela decisão denegatória da Corte de Contas. Com a edição da tese de repercussão geral presente no Tema 445 do Supremo Tribunal Federal (STF), na qual se instituiu o prazo decadencial de cinco anos para o julgamento dos atos de pessoal pelos Tribunais de Contas, contados da entrada do processo na Corte, assiste-se a uma virada no tratamento da matéria, na qual o controle externo da Administração Pública deve reavaliar sua forma de atuação. No intuito de traçar um delineamento sobre a situação, especialmente em relação aos atos de pessoal eivados de flagrante inconstitucionalidade, este artigo, de natureza descritiva e exploratória, busca revisitar o conceito do ato de pessoal sujeito a registro, analisar o teor da tese emitida pelo STF, traçar um panorama sobre a invalidação dos atos administrativos e analisar o impacto da nova situação frente à atuação dos Tribunais de Contas. Concluiu-se que, apesar de haver elementos que possam contornar a desconstituição da competência consti-

---

1 Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Especialista em Direito Constitucional pela UFRN. Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN). E-mail: evandronfranco@outlook.com

2 Advogado. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor Titular de Direito Administrativo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: vrochafranca@gmail.com

tucional de registro dos atos de pessoal, as Cortes de Contas devem buscar meios mais efetivos de exercer o controle sobre a matéria de forma a não constituir situações flagrantemente inconstitucionais em atos perenes.

**Palavras-chave:** jurisdição constitucional; Supremo Tribunal Federal; Tribunais de Contas; atos de pessoal sujeitos a registro; invalidação de ato administrativo.

## ABSTRACT

Historically possessing the legal nature of a complex act, the acts of personnel subject to registration by the Courts of Accounts had a different treatment in terms of the guarantee of ample defense, the contradictory, and the reasonable duration of the process for the interested party eventually affected by the denying decision of the Audit Courts for a long time. With the edition of the thesis of general repercussion present in Theme 445 of the Federal Supreme Court, in which the decadence period of five years was established for the judgment of personnel acts by the Courts of Auditors, counted from the entry of the process in the Court, we are witnessing a turning point in the treatment of the matter, in which public administration's external control must reassess its way of acting. Aiming by outlining the situation, especially in relation to acts of personnel that are flagrantly unconstitutional, this article, of a descriptive and exploratory nature, seeks to revisit the concept of the act of personnel subject to registration, analyze the content of the thesis issued by the STF, outline an overview of the invalidation of administrative acts, and analyze the impact of the new situation on the performance of the Courts of Auditors. It was concluded that, even though there are elements that can circumvent the constitutional competence to register personnel acts, the Courts of Accounts must seek more effective means of exercising control over the matter in order to not constitute flagrantly unconstitutional situations into perennial acts.

**Keywords:** constitutional jurisdiction; Federal Supreme Court; Audit Courts; personnel acts subject to registration; invalidation of administrative act.

Avaliado pelo sistema  
double blind review  
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 02/05/2023

Data de aprovação: 31/07/2023

Data de versão final: 20/09/2023

Data de publicação online: 11/12/2023

## 1 INTRODUÇÃO

O julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.553 pelo Supremo Tribunal Federal, do qual se originou o Tema de Repercussão Geral nº 445, resultou na quebra de uma posição consolidada durante mais de sessenta anos, que entendia pela não incidência da decadência nos atos de pessoal submetidos a registro pelos Tribunais de Contas anteriormente à confirmação de registro efetuada em sede de decisão pelas Cortes de Contas.

A nova tese fixada, reforçando a preponderância do modelo jurisprudencial frente ao normativo, em situação capitaneada pelo Supremo Tribunal Federal, entendeu que os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo decadencial de cinco anos, contados desde o ingresso do respectivo processo à Corte de Contas, para o julgamento da legalidade do ato de pessoal, sob pena de registro tácito, perfectibilizando o ato de forma, se não compulsória, vinculada, em razão da decadência da prerrogativa de questionamento da legalidade ou regularidade do ato.

Ocorre que a operação da decadência sobre a apreciação dos atos de pessoal sujeitos a registro conflita com diversas situações consolidadas, como a não incidência da ampla defesa e do contraditório nessa matéria, e com a jurisprudencialmente consagrada natureza jurídica de ato complexo dos atos de pessoal. Ainda, entra em confronto direto com a não incidência da decadência quando a Administração ou o controlador se deparar com um ato no qual haja flagrante inconstitucionalidade em sua composição.

Tendo em vista toda a situação acima relatada, levanta-se o seguinte questionamento: quais os possíveis delineamentos e consequências, no

âmbito dos Tribunais de Contas, se o ato a eles submetido para registro estiver eivado de inconstitucionalidade flagrante e nele tenha incidido a decadência da prerrogativa de questionar a sua legalidade?

O objetivo geral desta pesquisa é justamente verificar se a ocorrência da decadência na situação acima apresentada encerra a possibilidade de controle pelos Tribunais de Contas de um ato de pessoal sujeito ao seu registro, levando em consideração a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tratamento dos atos flagrantemente inconstitucionais.

Para tanto, inicialmente o trabalho tratará dos aspectos gerais dos atos de pessoal sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas, discutindo inclusive sua natureza de ato complexo; após, fará exposição do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.553, que levou à tese de repercussão geral objeto deste artigo; em seguida, atualizará as definições sobre a invalidação dos atos administrativos, para melhor entendimento da matéria; e, por fim, levantará os principais pontos relativos ao conflito da decadência do questionamento do ato de pessoal flagrantemente inconstitucional.

Este estudo, de caráter descritivo e exploratório, utilizará o método dedutivo a ser fundamentado principalmente mediante pesquisa bibliográfica, em maior grau, e documental (jurisprudencial, especialmente). Não se trata de um estudo de caso, mas das implicações em razão da decisão de um caso concreto.

O artigo traz uma temática atual, fato de inquietude principalmente no âmbito dos Tribunais de Contas que contam com um alto número de atos de pessoal com mais de cinco anos sem decisão pelo registro e que, em razão da novidade trazida pelo tema 445, estão em situação de enfraquecimento do controle de pessoal e de busca por novos meios de atuação, céleres e efetivos.

Objetiva-se, por fim, apresentar eventuais soluções a serem adotadas pelos Tribunais de Contas para o reforço de suas atribuições, não apenas de registro de atos de pessoal, como também de fiscalização em geral da aplicação da despesa pública.

## 2 ATOS DE PESSOAL SUJEITOS A REGISTRO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ASPECTOS GERAIS

Os Tribunais de Contas são dotados de um plexo de atribuições exclusivas para o exercício da fiscalização dos atos de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública. Dentre as competências conferidas pelo texto constitucional, em seu artigo 71, está, no inciso III, a de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, excetuados os provimentos para cargos comissionados, assim como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

O ato de pessoal sujeito a registro, portanto, é o ato que se encaixa em uma das categorias elencadas pela Constituição, obrigatoriamente submetido à apreciação do Tribunal de Contas. Trata-se, além das contas anuais de governo (artigo 71, inciso I), de atribuição em razão da qual o Tribunal deve analisar todos os atos individualmente. Os tipos de ato mais comumente associados são: a admissão em cargo efetivo; a aposentadoria de servidores públicos vinculados a algum Regime Próprio de Previdência (RPPS), assim como a concessão de pensão por morte a seus dependentes; e os atos de inativação de militares (transferência para a reserva remunerada e reforma). Há controvérsia quanto à necessidade de submissão aos Tribunais de Contas, para fins de registro, das contratações temporárias para o atendimento de excepcional interesse público, tendo em vista não apenas o seu caráter não perene, mas também eventual conflito com a competência do Poder Legislativo em sustar contratos (artigo 71, parágrafo 1º da Constituição Federal).

O registro de ato de pessoal tem uma natureza dupla: ao mesmo tempo em que coopera à realização do ato (FAGUNDES, 2006), isto é, confere ao ato a sua plena produção de efeitos no ordenamento jurídico, conforme se verá adiante, é também uma ação de controle. A visão de José

Afonso da Silva é nesse sentido:

Por certo não há de ter sentido puramente cartorário. O texto significa que se os atos forem legais, o Tribunal determina o registro; se ilegais, recusa o registro, assinará prazo para que o órgão ou entidade competente adote as providências necessárias ao exato cumprimento (art. 71, X, da Constituição Federal), corrigindo e invalidando os atos viciados (SILVA, 2014, p. 767-768).

A apreciação de ato pessoal para fins de registro é matéria de previsão constitucional desde 1946 (artigo 77, inciso III), uma derivação originada da atribuição de registro de atos de que resultem pagamentos pelo Tesouro Nacional e de contratos conferida aos Tribunais de Contas a partir da Constituição de 1934 (artigo 101), consubstanciando-se em condição necessária à validade desses atos e contratos (CANHA, 2016).

O registro de atos e contratos é decorrente da inspiração italiana dentre os sistemas clássicos do controle externo da Administração Pública (controle a priori). Tendo em vista essa influência, segue o conceito desse instrumento, segundo Alexandre Manir Figueiredo Sarquis:

Desses, o sistema italiano era caracterizado pelo “registro” dos atos de despesa, formalidade que lhes integravam a eficácia. O registro, portanto, nasceu como homologação indispensável para a repercussão da manifestação de vontade da Administração Pública no mundo jurídico. Ato sujeito a registro era, pois, ato complexo, válido somente apenas após o seu processamento na Corte de Contas (SARQUIS, 2016, p. 218).

Atos complexos, segundo o conceito exprimido por Maria Sylvia Zanella di Pietro, são:

[...] os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou colegiados, cuja vontade se funde para formar um ato único. As vontades são homogêneas; resultam de vários órgãos de uma mesma entidade ou de entidades públicas distintas, que se unem em uma só vontade para formar o ato; há identidade de conteúdo e fins (DI PIETRO, 2020, p. 264).

Para Marcos Bernardes de Mello (2019a), na construção de um ato complexo (assim como do ato composto) deve-se considerar que ele existe desde a expedição de um primeiro ato condicionante, ou seja, tem o condão de produzir efeitos. O ato final, que torna o ato complexo perfeito, passa a dotá-lo de eficácia ou de validade. Assim o é o ato de pessoal sujeito a registro, especialmente na ótica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup>, ainda atualmente, mesmo havendo posicionamentos em sentido diverso<sup>4</sup>. O servidor admitido no serviço público passa a exercer suas funções e a ter o direito de remuneração pelas atividades desenvolvidas, independente da manifestação do Tribunal de Contas sobre o seu ingresso. Da mesma forma, a aposentadoria opera efeitos financeiros a partir da sua publicação, sem a necessidade de pronunciamento sobre a sua legalidade pelo Tribunal de Contas para a saída do servidor da atividade e o início do pagamento dos proventos.

Em decorrência da natureza do ato de pessoal submetido a registro, resguardando a única competência dos Tribunais de Contas ainda nesse sentido no texto constitucional vigente, duas peculiaridades se destacam: a inobservância ao contraditório nos casos em que o beneficiário do ato pode ser prejudicado, e a não operação da decadência antes do pronunciamento, em sede de decisão, pelo Tribunal de Contas, pelo registro. Esta segunda situação será aprofundada no tópico seguinte.

Relativamente à não incidência do contraditório, a partir de diversos questionamentos judiciais de interessados que não foram chamados à participação no processo administrativo antes da decisão de denegação do registro do ato, a Suprema Corte foi instada à manifestação, que, nos ter-

3 “O ato de aposentação configura ato complexo e a aposentadoria só se aperfeiçoa com o registro do Tribunal de Contas, que exerce sua função constitucional de controle externo (art. 71 da CF).” (STF. RE 1222222 AgR. Segunda Turma. Relator Ministro Edson Fachin. Data de publicação do acórdão: 8/7/2020)

4 Rafael Cás Maffini (2014, p. 536) entende que se tratam de atos compostos: “Isso porque, de um lado, a verificação realizada pelos Tribunais de Contas é pautada pela noção de legalidade (ou validade) do ato, o que pressupõe a sua existência e, de outro, porque os atos sujeitos a registro e a decisão de registro propriamente dita são formal e materialmente atos administrativos autônomos; a autonomia de tais atos, um principal (o ato sujeito a registro) e o outro acessório e complementar (a decisão de registro), é demonstrada pelo fato de que cada um deles surte efeitos jurídicos diversos, bem assim possuem pressupostos e formalidades independentes”.

mos do artigo 103-A<sup>5</sup> da Constituição Federal, editou a Súmula Vinculante nº 3, *in verbis*:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União assegurar-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão (BRASIL, 2007).

Na visão consagrada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e oficializada pela Súmula Vinculante, portanto, o processo de apreciação de registro de ato de pessoal consubstancia-se em uma relação endoadministrativa, isto é, estabelecida entre o Tribunal de Contas e o órgão público fiscalizado para atestar a regularidade ou não do ato, e apenas após a manifestação do último ente para instituir o ato complexo o interessado é chamado a se manifestar e apresentar razões para a defesa de seus interesses em relação ao ato fiscalizado.

Posteriormente, o preceito estabelecido pela Súmula Vinculante nº 3 foi mitigado, sendo necessário oportunizar o exercício do contraditório e da ampla defesa ao interessado prejudicado quando ainda não houver

5 Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. Segue, ainda, a definição de Vladimir da Rocha França (2023, p. 155) sobre o instituto: “Em rigor, trata-se de um modelo jurídico jurisprudencial que se destina a pacificar a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja, entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública, controvérsia atual que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão”.

decisão sobre o ato de pessoal decorridos cinco anos da entrada no Tribunal de Contas<sup>6</sup>.

Em se tratando de decisão pelo registro do ato de pessoal, a ele são adicionadas as qualidades de definitividade e perfectibilidade, passando o ato a produzir todos os seus efeitos de forma plena.

No caso de decisão que considere o ato de admissão de pessoal ilegal e, conseqüentemente, na recusa do registro, o Tribunal de Contas determinará as medidas regularizadoras cabíveis para o saneamento do ato em prazo a ser delimitado pelo Conselheiro Relator do processo, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado, ou, em caso do não atendimento, nos termos do artigo 71, inciso X, da Constituição Federal de 1988, a própria Corte sustará o ato.

No tocante à natureza de recomendação ou determinação da decisão que denega o registro do ato e exige a sua regularização ou anulação, fica claro, pelo exposto no parágrafo acima, que as Cortes de Contas podem sim, em decisão sobre a negativa de registro do ato, determinar ao ente jurisdicionado que este corrija o ato viciado.

### 3 O TEMA 445 E O REGISTRO TÁCITO DOS ATOS DE PESSOAL

Conforme dito no tópico anterior, um dos efeitos relativos à natureza complexa do ato de pessoal sujeito a registro era o da não incidência da decadência em razão da inação do Tribunal de Contas, o que, somado

---

6 “A inércia da Corte de Contas, por mais de cinco anos, a contar da aposentadoria, consolidou afirmativamente a expectativa do ex-servidor quanto ao recebimento de verba de caráter alimentar. Esse aspecto temporal diz intimamente com: a) o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito; b) a lealdade, um dos conteúdos do princípio constitucional da moralidade administrativa (*caput* do art. 37). São de se reconhecer, portanto, certas situações jurídicas subjetivas ante o poder público, mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder, como se dá com o ato formal de aposentadoria. [...] 5. O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido *in albis* o interregno quinquenal, a contar da aposentadoria, é de se convocar os particulares para participarem do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV)” (STF. MS 25116. Plenário. Relator Ministro Ayres Britto. Data de publicação do acórdão: 10/2/2011).

ao alto número de atos submetidos a registro, tendo em vista a necessidade de análise e pronunciamento individualizado, gera a situação de um estoque alto de atos e na intempestividade na decisão relativa ao registro, chegando a ultrapassar, com frequência, a média de cinco anos para que o Tribunal decida sobre o ato.

O Supremo Tribunal Federal, ao confirmar os atos de pessoal como complexos, sedimentou jurisprudência também no sentido da não operação da decadência<sup>7</sup>, mas, em que pese não reconhecê-la, em casos como o abaixo aceitava a incidência do princípio da segurança jurídica em razão da consolidação da situação no tempo:

Direito Administrativo. 2. Aposentadoria. 3. Tribunal de Contas da União. Negativa de registro de aposentadoria. 4. Segurança jurídica como subprincípio do estado de direito. Situação consolidada, prevalecendo a boa-fé e a confiança. 5. Aptidão da justificação judicial para produzir os efeitos a que se destina. 6. Segurança concedida (STF. MS 22.315. Segunda Turma. Ministro Relator Gilmar Mendes. Data de publicação do acórdão: 16/5/2012).

Houve, no entanto, o julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.553, contra acórdão no qual se reconhecia a possibilidade de aplicação do prazo quinquenal de decadência da Administração em anular seus próprios atos de aposentadoria quando ilegais, no todo ou em parte, nos termos do artigo 54<sup>8</sup> da Lei Federal nº 9.784/1999.

Como fundamento principal do Recurso Extraordinário, a União (recorrente), estatuiu que, tendo em vista que não houve a apreciação da aposentadoria pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e sendo um ato complexo, não haveria sujeição à decadência nos termos da Lei Federal do

<sup>7</sup> “É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de que o ato concessivo de aposentadoria, pensão ou reforma configura ato complexo, cujo aperfeiçoamento somente ocorre com o registro perante a Corte de Contas, após submissão a juízo de legalidade. Assim, a aplicação do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99 somente se opera a partir da publicação do referido registro.” (STF. MS 26132 AgR. Segunda Turma. Relator Ministro Dias Toffoli. Data de publicação do acórdão: 1/12/2016)

<sup>8</sup> Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Processo Administrativo, devendo a contagem ser iniciada apenas após o registro do ato. O processo ainda foi submetido à sistemática da repercussão geral<sup>9</sup>, tema de nº 445.

Na apreciação do caso, o Ministro Relator Gilmar Mendes viu que o processo de concessão do benefício previdenciário ingressou no TCU em 18/7/1996 e o julgamento pela negativa de registro em razão de irregularidades no ato ocorreu apenas em 4/11/2003, sem a oportunação do contraditório após transcorridos cinco anos. De início, o voto da Relatoria foi no sentido de reafirmação da jurisprudência do STF em relação à anulação de decisão do TCU em razão da ausência do contraditório passados mais de cinco anos.

Após voto do Ministro Edson Fachin, no qual se levantou objeção, inclusive relativa à natureza jurídica de ato complexo para os atos submetidos a registro pelo Tribunal de Contas, o Relator propôs a adoção da seguinte tese de repercussão geral:

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas (STF. RE 636.553. Pleno. Ministro Relator Gilmar Mendes. Data de publicação do acórdão: 6/3/2020).

Portanto, definiu-se a aplicação de um prazo decadencial, com base no artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/1999, para que o Tribunal de Contas decida sobre a legalidade de um ato de pessoal submetido a registro após o seu ingresso para a apreciação, em uma mudança de paradigma dominante desde o julgamento do Mandado de Segurança nº 3.881, relatado pelo Ministro Nelson Hungria.

<sup>9</sup> Artigo 102, § 3º da Constituição Federal: “No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.”

Convém ressaltar que a natureza do ato de pessoal como complexo foi objeto de debate<sup>10</sup>, mas sem aprofundamento, permanecendo assim o seu reconhecimento ao menos a nível da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sendo assim reiterado, inclusive, em julgados mais recentes<sup>11</sup>.

Em razão da decisão que fundamentou o Tema 445 manter o entendimento pela natureza complexa do ato de pessoal, ainda a mencionada modulação de efeitos da Súmula Vinculante nº 3, concernente à obrigatoriedade da oferta do contraditório e da ampla defesa aos interessados passados cinco anos da remessa do ato à Corte de Contas sem decisão, tornou-se letra morta: se há a decadência, o Tribunal de Contas deverá registrar o ato na forma em que ele se encontra, não havendo que se falar em chamar a parte interessada para o exercício de contraditório sobre uma decisão que não modificará, em qualquer dos termos, o conteúdo original do ato. Não há mais aplicabilidade.

#### **4 EFEITOS DA INVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS EM RAZÃO DE SUA INCONSTITUCIONALIDADE**

O ato de pessoal sujeito a registro, seja a admissão no serviço público ou a concessão de benefício previdenciário, nada mais é do que um ato jurídico administrativo ou ato jurídico de direito público (MELLO, 2019a). O conceito, a nível geral, guarda sentido com a definição de ato administrativo no sentido material de Miguel Seabra Fagundes (2005, p. 29): “os atos administrativos são aqueles pelos quais o Estado determina situações jurídicas individuais ou concorre para sua formação”.

Os requisitos de validade do ato administrativo seguem, via de regra, os clássicos elementos nucleares que devem guardar respeito ao or-

---

<sup>10</sup> Trecho de voto da Ministra Rosa Weber: “E continuo, por ora, considerando a aposentadoria como ato complexo, mas quem sabe vamos revisitar. Já refleti sobre a possibilidade de enquadramento como ato composto, mas, ao final, reputei inviável. O Ministro Fachin suscitou a ideia de classificar como ato simples. Eu ainda não avanço para afirmar que se trata de ato simples, mas eu vou pensar.”

<sup>11</sup> Vide nota de rodapé nº 2. Posicionamento também repetido no julgamento do RE 1264679 ED-AgR, de relatoria do Ministro Edson Fachin, com publicação da decisão em 10/6/2021.

denamento jurídico delimitado por Miguel Seabra Fagundes (2005), quais sejam: manifestação da vontade (competência), forma, objeto, motivo e finalidade. Há, ainda, um sexto elemento necessário à validade do ato jurídico administrativo, que é a obediência aos requisitos procedimentais necessários à sua expedição (FRANÇA, 2023).

Como elementos necessários à existência do ato, ainda, ele deve pertencer à função administrativa, ou seja, a ação da Administração Estatal exercida junto aos administrados, geralmente em posição de autoridade, e a publicidade (FRANÇA, 2023). Ainda, os atos administrativos devem ser norteados pelos princípios gerais da Administração Pública, previstos na Constituição Federal e na Lei Federal nº 9.784/1999, destacando-se os princípios da legalidade e da transparência (MELLO, 2019a).

O ato administrativo cujos elementos nucleares não guardem relação com as disposições do ordenamento jurídico ou que não preencham os requisitos necessários à sua existência ou produção de efeitos, em afronta direta às normas que regulamentem a sua emanção (tendo a legalidade como balizadora dos atos jurídicos administrativos), torna-se ato ilícito, podendo ser sancionado com a invalidação (MELLO, 2019b).

A invalidade do ato gera a possibilidade da Administração, diretamente ou provocada pelo órgão de controle administrativo, interno ou externo, e pelo Poder Judiciário, mediante provocação dos administrados atingidos pelo ato ilegal ou por quem detenha a legitimidade processual, em proceder com a decretação de nulidade ou anulação (FRANÇA, 2023). O ato nulo ou anulável produz efeitos enquanto silentes o Estado-Administração e o Estado-Jurisdição. Deve haver manifestação expressa no sentido da invalidação.

A invalidação do ato jurídico pressupõe a sua retirada – ou pelo menos o impedimento de produção de efeitos – do ordenamento para que a ordem jurídico-administrativa seja restaurada (FRANÇA, 2000). Ocorre que o remédio da invalidação por vezes pode ser mais danoso aos administrados ou à própria ordem jurídica do que a eventual manutenção dos

seus efeitos. Nesse sentido, é necessário distinguir os atos administrativos nulos dos atos anuláveis.

Os atos administrativos nulos são aqueles que, em razão da infração ao ordenamento jurídico-administrativo, não geram qualquer efeito jurídico que se possa reconhecer licitude. Os atos nulos portam vícios que não comportam saneamento. Desta feita, ele é eliminado do mundo jurídico positivo, assim como não lhe é reconhecido qualquer efeito (FRANÇA, 2023).

Os atos administrativos anuláveis são aqueles que – em razão do interesse público, justiça e equidade (FAGUNDES, 2005), contenham inviolabilidade sanável (FRANÇA, 2023) – tem seus efeitos pretéritos e futuros reconhecidos, podendo a Administração convalidar o ato para propiciar essa produção de efeitos, nos termos do art. 55 da Lei Federal nº 9.784/1999.

Como visto no tópico anterior, o ato nulo ou anulável, após a sua perfectibilização, deve ser questionado em tempo hábil, sob pena de decadência da prerrogativa da Administração ou do controlador em invalidá-lo, salvo comprovada má-fé. O prazo mais utilizado é justamente o de cinco anos, conforme o estabelecido pelo artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/1999. Normas específicas, no entanto, podem estabelecer prazo diverso (FRANÇA, 2023).

O Supremo Tribunal Federal ainda estabelece que os atos que afrontem diretamente a Constituição, isto é, atos que infrinjam, flagrantemente, normas constitucionais, são nulos de pleno direito, ou seja, são atos nulos, cujos efeitos, desde o seu nascedouro, devem ser extintos (*ex tunc*). Outro efeito em razão da afronta direta ao texto constitucional é a não incidência da decadência da prerrogativa de anulação dos atos, seja pela Administração, seja via Poder Judiciário<sup>12</sup>.

Salienta-se, no entanto, que mesmo nos casos referentes aos atos administrativos declarados nulos, é recorrente o reconhecimento dos efei-

12 “As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988”. (STF. Plenário. RE 817338-DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de publicação do acórdão: 31/07/2020)

tos jurídicos deles decorrentes, em proteção à segurança jurídica, ao ato jurídico perfeito e ao princípio da confiança e da boa-fé dos administrados. As situações constituídas anteriormente à invalidação do ato nulo permanecem dotadas de eficácia no mundo jurídico<sup>13</sup>.

Tal entendimento se coaduna com a preocupação crescente relativa às consequências oriundas das decisões do administrador, controlador ou julgador pela invalidação dos atos, resultando, em 2018, na inclusão, dentre outros, do artigo 21 do Decreto-lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), o qual expressamente, além de atentar ao tomador da decisão sobre as consequências dela advindas, prevê que a regularização da situação deverá ocorrer de forma equânime, proporcional e sem prejuízo aos interesses gerais. Pelo que se extrai da norma, a exceção tende a ser, portanto, a nulidade de pleno de direito de um ato, prezando-se pela preservação das situações dele constituídas, desde que de boa-fé (NOBRE JÚNIOR, 2019).

## **5 PANORAMA DO REGISTRO TÁCITO DO ATO DE PESSOAL FRENTE ÀS SITUAÇÕES DE NULIDADE POR AFRONTA À CONSTITUIÇÃO**

Dado o cenário apresentado até então, permanece o questionamento: quando se tratar de atos de pessoal sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas que afrontem de forma direta a Constituição, como proceder? O

13 EMENTA: PROCESSO CONSTITUCIONAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. SEGURANÇA JURÍDICA. ESTABILIDADE EXCEPCIONAL PARA SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NÃO CONCURSADOS. HIPÓTESES DE APOSENTADORIA. NECESSIDADE DE PRESERVAR A VALIDADE DOS ATOS PRATICADOS PELOS SERVIDORES DE PROVIMENTO IRREGULAR. POSSIBILIDADE DE MODULAR EFEITOS. PARCIAL PROVIMENTO DOS DECLATÓRIOS. 1. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade para (i) preservar os atos praticados pelos ocupantes dos cargos declarados irregulares e (ii) ressaltar, exclusivamente para fins de aposentadoria, os aposentados e os indivíduos que implementaram os requisitos para aposentação até a data da publicação da ata de julgamento. Precedentes representativos: ADI nº 1.301-ED, Rel. Min. Roberto Barroso; ADI nº 3.609, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI nº 4.876, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI nº 3.415-ED-Segundos, Rel. Min. Alexandre de Moraes. 2. Embargos de declaração parcialmente providos. (STF. Plenário. ADI 3552 ED. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Data de publicação do acórdão: 11/02/2019)

Tribunal de Contas deixa de reconhecer a decadência e pode exercer sua competência constitucional de forma plena? Ou a submissão ao prazo estipulado pelo STF deve ser absoluta? Da leitura do decorrer do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.553 se chega a uma conclusão.

Após a definição da tese de repercussão geral, a Advocacia-Geral da União propôs embargos declaratórios sobre a decisão final do STF, pugnando que:

[...] notadamente para correta compreensão quanto ao fundamento legal do prazo quinquenal que deve ser observado pelas Cortes de Contas no exercício constitucional do controle externo (art. 71, III, da CF), restando expressamente consignado que, mesmo prevalecendo o prazo disposto no art. 1º do Decreto nº 20.910/1032, é possível a aplicação da disciplina jurídica do art. 54 da Lei 9.784/1999, em especial para que: ii.1) reste esclarecido que o prazo quinquenal não é aplicável às hipóteses em que for constatada má-fé ou fraude por parte dos interessados; ii.2) reste consignada a possibilidade de interrupção do prazo quinquenal; ii.3) reste esclarecido que o prazo quinquenal não alcança as situações flagrantemente inconstitucionais (BRASIL, 2021).

Além de reafirmar a natureza do ato de pessoal como ato complexo, o Ministro Relator, na decisão sobre os embargos, reiterou que: “trata-se de prazo ininterrupto, a ser computado a partir da chegada do processo à respectiva corte de contas – ou, como definido pelo Ministro Roberto Barroso durante o julgamento, um verdadeiro período de ‘cinco anos *tout court*’” (BRASIL, 2021), ou seja, a decadência para a negativa de registro do ato pelo Tribunal se opera passados cinco anos do ingresso do ato para análise, mesmo que flagrantemente inconstitucional, assim como se constatada má-fé ou fraude do gestor ou do interessado. Ocorre, portanto, uma restrição da competência do Tribunal de Contas no sentido de analisar o ato para fins de registro.

Portanto, decorridos cinco anos sem tomada de decisão sobre a legalidade do ato de pessoal, o Tribunal deve registrar o ato, dotando-o de

plenos efeitos perante o mundo jurídico, independente de conter vícios insanáveis ou inconstitucionais, ou se notadamente anuláveis ou nulos.

É necessário se atentar, porém, ao seguinte aspecto: o que ocorre ante o Tribunal de Contas quando da decadência é a impossibilidade do exercício da competência de registro, para conferir plenos efeitos ao ato, tendo em vista que se trata de um ato complexo, em atendimento à segurança jurídica e proteção da confiança. Se é um ato complexo, e se ele deixa de ser precário após o registro, tácito ou não, passa a preencher os planos de existência, eficácia e validade (MELO, 2009).

A partir da plena produção de efeitos se inicia a contagem dos prazos prescricional e decadencial – de fato – para o seu desfazimento, seja pela Administração ou pela via judicial. Assim, complementou na decisão sobre os embargos de declaração o Ministro Gilmar Mendes: “passado esse prazo sem finalização do processo, o ato restará automaticamente estabilizado. Abre-se, a partir daí, a possibilidade de sua revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.873/1999”.

Excluída a possibilidade de apreciação para fins de registro, abre-se ao Tribunal de Contas o outro lado da natureza dúplice da apreciação dos atos de pessoal: o de fiscalização. Ao controle externo se abre a possibilidade de atuação em duas frentes.

A primeira é a aplicação do procedimento da revisão do ato pelo Tribunal de Contas, sem se confundir com o registro. No âmbito do Tribunal de Contas da União, o parágrafo 2º do artigo 259 do Regimento Interno<sup>14</sup> assim dispõe:

§ 2º O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público e do beneficiário do ato, dentro do prazo de cinco anos da apreciação, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé (BRASIL, 2023).

14 Aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/7B/17/AB/27/9E6D3810B4FE0FF7E18818A8/RITCU.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

Assim tem sido inclusive na jurisprudência do TCU. Verificado que o ato de pessoal possui mais de cinco anos em trâmite na Corte de Contas sem decisão pela sua legalidade, ele é examinado de forma perfunctória para que se verifique, se detectada violação à ordem jurídica (nulidade ou anulabilidade) ou má-fé, a necessidade de revisão imediatamente após o registro tácito:

ATOS DE PENSÃO MILITAR. LEGALIDADE DE UM ATO. ILEGALIDADE DOS DEMAIS ATOS. TRANSCURSO DO PRAZO DE 5 ANOS DESDE A ENTRADA DOS ATOS ILEGAIS NO TCU. ATOS TACITAMENTE REGISTRADOS, CONSOANTE ENTENDIMENTO DO STF NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553/RS, EM 4/12/2020. POSSIBILIDADE DE REVISÃO DE OFÍCIO, COM FULCRO NO ART. 54 DA LEI 9.874/1999, C/C O ART. 260, § 2º, DO RI/TCU. DETERMINAÇÃO INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE REVISÃO DE OFÍCIO. OUTRAS DETERMINAÇÕES À SEFIP.

1. Passados cinco anos, contados de forma ininterrupta, a partir da entrada do ato de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão (CF, 71, III) no TCU, o ato restará automaticamente estabilizado e considerado registrado tacitamente (RE 636.553/RS, Pleno, rel. E. Ministro Gilmar Mendes).

2. Estabilizado o ato, abre-se, a partir daí, a possibilidade de sua revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.874/1999 (ED no RE 636.553/RS, Pleno, rel. E. Ministro Gilmar Mendes) (TCU. Acórdão nº 122/2021. Plenário. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues. Julgado em: 27/01/2021. BTCU Deliberações: 04/02/2021).<sup>15</sup>

15 Em igual sentido para os atos de admissão de pessoal: “ADMISSÃO DE PESSOAL. PUBLICAÇÃO DOS ATOS DE ADMISSÃO PRATICADOS, APÓS O PRAZO DE VALIDADE DO CORRESPONDENTE CONCURSO PÚBLICO, A PARTIR DE DECISÕES JUDICIAIS NÃO TRANSITADAS EM JULGADO. EVENTUAL PREJUÍZO À ATUAL APRECIÇÃO DOS ATOS DE ADMISSÃO, POR AUSÊNCIA DE DEFINITIVO OBJETO, ANTE A PRESENTE FALTA DA DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. EVENTUAL RESPEITO, CONTUDO, AO PRINCÍPIO DO COLEGIADO DIANTE DAS DECISÕES DO TCU EM SENTIDO DIVERSO. DECURSO, TODAVIA, DE CINCO ANOS DESDE A ENTRADA DO ATO NO TCU. APLICAÇÃO PELO TCU DA TESE N.º 445 DE REPERCUSSÃO GERAL NO STF. REGISTRO TÁCITO PARA O ATO. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES. [...] 9.1. reconhecer o registro tácito para o ato de admissão em prol de Ricardo Augusto Furlan Lopes (à Peça 3 sob o n.º 10000313-01-2013-001588-6) , nos termos, por analogia, da Tese n.º 445 de Repercussão Geral no STF e da subsequente jurisprudência inaugurada pelo TCU a partir do Acórdão 122/2021-TCU-Plenário; [...] 9.3. promover por intermédio da Sefip, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta deliberação, a adoção das seguintes medidas: 9.3.1. passe a promover a devida revisão de ofício sobre o referido ato de admissão em prol de Ricardo Augusto Furlan Lopes (à Peça 3 sob o n.º 10000313-01-2013-001588-6) , nos termos do art. 260, § 2º, do RITCU e, por analogia, nos termos da aludida Tese n.º 445 de Repercussão Geral no

A segunda situação é no exercício da competência estatuída pelo inciso IV do artigo 71 da Constituição Federal, mediante a realização de inspeções e auditorias. Em se detectando ato registrado e perfectibilizado, mas cujo prazo decadencial não tenha sido irrompido, o Tribunal de Contas pode determinar a regularização da situação, conforme o inciso IX do mesmo artigo 71 acima, ou até mesmo sustar o ato irregular no caso de não atendimento à sua determinação, nos termos do inciso X do artigo 71.

## 6 CONCLUSÃO

Tendo em vista todo o exposto, a modificação de entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a incidência da decadência na análise dos atos de pessoal sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas delinea um cenário em que, por um lado, se garante maior segurança jurídica aos administrados, especialmente aos servidores, cujos atos serão apreciados pelas Cortes de Contas, com a garantia da razoável duração do processo.

Por outro lado, a limitação da atribuição constitucional dos Tribunais de Contas ao se conferir presunção de validade para situações flagrantemente inconstitucionais em razão do tempo configura-se em uma problemática com o potencial de gerar graves efeitos ao erário, tendo em vista a perpetuação de irregularidades gerarão impactos a médio e longo prazo, em especial nos casos de admissões irregulares ou concessões de proventos em valor acima do que o beneficiário teria direito.

Conforme visto neste trabalho, há instrumentos passíveis de se atuar sobre os atos que serão atingidos pela decadência, porém este é apenas um lado da situação. A inoperância dos Tribunais de Contas no exercício da sua atribuição se dá, entre outros fatores, em razão do alto volume de atos submetidos ao seu crivo, com o risco da maioria dos atos que lhes são

---

STF, além da subsequente jurisprudência inaugurada pelo TCU a partir do Acórdão 122/2021-TCU-Plenário<sup>9</sup> (TCU. Acórdão nº 5821/2021. Segunda Câmara. Ministro Relator André de Carvalho. Julgado em: 06/04/2021. BTCU Deliberações: 26/04/2021).

encaminhados serem registrados tacitamente caso a forma de atuação não se modifique.

O cenário aqui descortinado, portanto, deve ser um indutor para que os Tribunais de Contas busquem formas mais tempestivas, efetivas e eficientes de exercer o controle de pessoal a nível geral, buscando saída de um modelo clássico, porém anacrônico (não à toa essa é a única função de registro que permanece no rol de atribuições conferidos pela Constituição vigente), perpetuando situações ainda decorrentes do insistente patrimonialismo que permeia a Administração Pública brasileira, especialmente no âmbito dos estados e municípios.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [(Constituição 1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. [(Constituição 1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 3.881-SP**. Relator: Ministro Nelson Hungria. Brasília, 22 de novembro de 1957.

BRASIL. [(Constituição 1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. **Regimento interno do Tribunal de Contas da União**, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Republicado no Boletim Especial nº 3, de 6 de janeiro de 2023. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/7B/17/AB/27/9E6D3810B4FE0FF7E18818A8/RITCU.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 3**. Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. Brasília, 30 de maio de 2007. Diário Oficial da União, 6 jun. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 25.116-DF**. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 8 de setembro de 2010. Diário de Justiça Eletrônico, 10 fev. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 26.132-DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 18 de novembro de 2016. Diário de Justiça Eletrônico, 1º dez. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.609-AC**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 14 de dezembro de 2018. Diário de Justiça Eletrônico, 11 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 817.338-DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 16 de outubro de 2019. Diário de Justiça Eletrônico, 31 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 636.553-RS**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 19 de fevereiro de 2020. Diário de Justiça Eletrônico, 26 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.222.222-RS**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 29 de junho de 2020. Diário de Justiça Eletrônico, 8 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 636.553-RS**. Diário de Justiça Eletrônico, 4 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração no Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 1.264.679-SC**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 4 de outubro de 2021. Diário de Justiça Eletrônico, 13 out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 122/2021 – Plenário**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 27 de janeiro de 2021. BTCU Deliberações – Diário Eletrônico, 4 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 5821/2021 – Segunda Câmara**. Relator: Ministro André de Carvalho. Brasília, 6 de abril de 2021. BTCU Deliberações – Diário Eletrônico, 26 abr. 2021.

CANHA, C. A. O crescente anacronismo do registro de atos de pessoal nos Tribunais de Contas. *In*: LIMA, L. H.; SARQUIS, A. M. F. **Controle externo dos Regimes Próprios de Previdência Social: estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 237-251.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 1176 p.

FAGUNDES, M. S. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. Atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 538 p.

FRANÇA, V. da R. **Invalidação judicial da discricionariedade administrativa: no regime jurídico-administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 188 p.

FRANÇA, V. da R. **Crise da legalidade e jurisdição constitucional: o princípio da legalidade administrativa e a vinculação do Estado-Administração aos direitos fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2023. 252 p.

MAFFINI, R. C. Atos administrativos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas e a decadência da prerrogativa anulatória da Administração Pública. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito, PPG-Dir/UFRGS**, v. 4, n. 7. p. 519-538. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/50868/31675>. Acesso em: 24 abr. 2023.

MELLO, M. B. de. **Teoria do fato jurídico**: Plano da validade. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019a. *E-book*.

MELLO, M. B. de. **Teoria do fato jurídico**: Plano da existência. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019b. *E-book*.

MELO, F. J. G. de. **Admissão de Pessoal no Serviço Público**: Procedimentos, restrições e controles (de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 181 p.

NOBRE JÚNIOR, E. P. **As normas de Direito Público na Lei de Introdução ao Direito brasileiro**: paradigmas para interpretação e aplicação do Direito Administrativo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. *ebook*.

SARQUIS, A. M. F. Síndrome de inefetividade no registro de atos de aposentadoria. In: LIMA, L. H.; SARQUIS, A. M. F. **Controle externo dos Regimes Próprios de Previdência Social**: estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. p. 215-236, Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. 934 p.