

Súmula Vinculante nº 3

Sandro Grangeiro Leite

1. INTRODUÇÃO

Este estudo possui como objetivo explicitar a evolução das propostas de enunciado da Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal, observada sob a ótica da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União.

Embora a força dos precedentes judiciais seja característica do sistema da *common law*, é inegável que, também nos países de tradição romanística, as decisões judiciais constituem importante paradigma para os operadores do direito. Essa é a lição da doutrina (Tucci, 2004, p. 26):

Constata-se realmente que, considerado o valor, *in abstracto*, dos **precedentes judiciais**, a influência destes é deveras similar em ambos os sistemas: de fato, enquanto naqueles países que seguem o modelo da *common law*, a força vinculante dos anteriores julgados tem-se tornado mais flexível, nos dos ordenamentos codificados é incontestável a difusa e constante tendência de os juízes aterem-se aos **precedentes** na fundamentação da *ratio decidendi*.

Com o intuito de minimizar divergências jurisprudenciais, os tribunais passaram a editar verbetes, as chamadas súmulas persuasivas, que, segundo Mancuso (2007, p. 374), possuem as seguintes utilidades:

a) outorga de tratamento judicial isonômico a casos semelhantes, com isso se assegurando a igualdade no seu sentido substancial; b) redução da carga de processos nos Tribunais, possibilitando o agrupamento das ações pela afinidade da questão jurídica debatida, de sorte que todas possam receber análoga solução, de acordo com o enunciado de súmula aplicável, ou ao menos, com o sinalizado na jurisprudência dominante; c) economia na duração dos processos, na medida em que a existência de súmula sobre a matéria litigiosa torna razoavelmente **previsível** o resultado da demanda, inclusive ensejando, conforme o caso, o julgamento antecipado (CPC, art. 330, II) ou mesmo a antecipação dos efeitos da tutela pretendida (CPC, art. 273), como, aliás, proposto no PL 3.804/93, da Câmara dos Deputados

Essas súmulas persuasivas consistem em orientações aos julgadores de instâncias inferiores, verdadeira indução a corroborar as conclusões do Tribunal, sob pena de revisão posterior do provimento jurisdicional.

Sandro Grangeiro Leite é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e em Engenharia Mecânico-Aeronáutica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA).

A Emenda Constitucional nº 45/2004, denominada Reforma do Judiciário, apresentou inovação importante ao acrescentar ao Texto Constitucional o art. 103-A. Esse artigo prevê a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal, por meio de quórum qualificado de dois terços de seus membros, cristalizar sua jurisprudência acerca de tema constitucional por meio de súmula. Essa nova súmula difere das anteriores, as chamadas persuasivas, por possuir efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

A regulamentação da inovação constitucional deu-se por meio da Lei nº 11.417, publicada no DOU de 19 de dezembro de 2006, que disciplinou a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo STF. Cabe salientar que a violação a tal enunciado pode acarretar sanção civil, penal e administrativa aos responsáveis pela edição do ato.

A súmula vinculante apresenta-se como mais uma tentativa para reduzir o número de processos que tramitam perante o STF. Dirige-se à pacificação das discussões acerca de tema constitucional, tanto que um de seus requisitos é a existência de controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre este e a Administração pública. Ao obrigar a Administração a seguir seu enunciado evita o surgimento de novas demandas, além de estancar, em um estágio inicial, as demandas já existentes. A razão da súmula vinculante foi apresentada por Tucci (2004, p. 281):

Foi assim, nesse importante contexto, que passou a ganhar corpo a questão da adoção, entre nós, da denominada **súmula vinculante**, concebida como mecanismo de aceleração dos julgamentos, em decorrência do óbice à reprodução de demandas fulcradas em teses jurídicas já pacificadas na jurisprudência dominante.

No discurso de abertura do ano legislativo de 2007 (2 de fevereiro de 2007), a Presidente do STF, Ministra Ellen Gracie, explicitou sua expectativa em relação à súmula vinculante: “terá reflexos de profunda repercussão no modo como a sociedade, os poderes de Estado e o próprio judiciário se relacionam com o ordenamento jurídico em sua interpretação íntima”.

2. PRIMEIRA PROPOSTA DE ENUNCIADO

No dia 8 de fevereiro de 2007, foi veiculada no *site* do Supremo Tribunal Federal a notícia de que a comissão de jurisprudência elaborou sete propostas de enunciados de súmula vinculante, as quais seriam objeto de discussão pelos ministros e análise pelo Procurador-Geral da República.

Em relação ao TCU, pode ser extraído o seguinte enunciado, à época de número 4:

Enunciado: ‘Asseguram-se o contraditório e a ampla defesa ao interessado em processo administrativo perante o Tribunal de Contas da União, de cuja decisão possa resultar a anulação ou revogação de ato administrativo que o beneficie’.

Precedentes: MS 24.268, Rel. Min. Ellen Gracie (Gilmar Mendes p/acórdão), DJ 17/09/04; MS 24.927, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 25/08/06; RE 158.543, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 06/10/95; RE 329.001 (AgR), Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 23/09/05; AI 524.143 (AgR), Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 18/03/05.

Inicialmente, é pertinente analisar os precedentes que embasaram o enunciado acima transcrito.

O Mandado de Segurança nº 24.268 foi impetrado contra ato de TCU que considerou ilegal pensão especial. A Corte de Contas considerou que a adoção não havia sido adequadamente comprovada. Segue a ementa do *writ*:

EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Cancelamento de pensão especial pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de comprovação da adoção por instrumento jurídico adequado. Pensão concedida há vinte anos. 3. Direito de defesa ampliado com a Constituição de 1988. Âmbito de proteção que contempla todos os processos, judiciais ou administrativos, e não se resume a um simples direito de manifestação no processo. 4. Direito constitucional comparado. Pretensão à tutela jurídica que envolve não só o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador. 5. Os

princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurados pela Constituição, aplicam-se a todos os procedimentos administrativos. 6. O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica. 7. Aplicação do princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito. Possibilidade de revogação de atos administrativos que não se pode estender indefinidamente. Poder anulatório sujeito a prazo razoável. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 8. Distinção entre atuação administrativa que independe da audiência do interessado e decisão que, unilateralmente, cancela decisão anterior. Incidência da garantia do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal ao processo administrativo. 9. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica. Aplicação nas relações jurídicas de direito público. 10. Mandado de Segurança deferido para determinar observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (CF art. 5º IV).

MS nº 26.268/MG; Relatora: Min. Ellen Gracie, Relator para o Acórdão: Min. Gilmar Mendes; Tribunal Pleno; data de julgamento: 5 de fevereiro de 2004.

Observa-se que esse aresto estabeleceu nítida diferença, no procedimento perante o TCU, entre a apreciação do ato de concessão pela primeira vez e a sua revisão ou cassação. No primeiro caso, não há necessidade de contraditório prévio. Entretanto, no segundo, faz-se necessária a oitiva do interessado.

O precedente seguinte consiste no MS nº 24.927/RO. Segue trecho da ementa no que é pertinente a este estudo:

EMENTA: (...) 2. MANDADO DE SEGURANÇA. Pensão previdenciária. Cancelamento. Ato determinado em acórdão do Tribunal de Contas da União. Conhecimento pelo interessado que não participou do processo. Data da ciência real, não da publicação oficial. Ação ajuizada dentro do prazo. Decadência não consumada. Preliminar repelida. Precedentes. No processo administrativo do Tribunal de Contas da União, em que a pessoa prejudicada pela decisão não foi convidada a defender-se, conta-se o prazo para ajuizamento de mandado de segurança a partir da ciência real do ato decisório, não de sua publicação no órgão oficial. 3. SERVIDOR PÚBLICO. Vencimentos. Pensão previdenciária. Pagamentos reiterados à companheira. Situação jurídica aparente e consolidada. Cancelamento pelo Tribunal de Contas da União, sem audiência prévia da pensionista interessada. Procedimento administrativo nulo. Decisão ineficaz. Inobservância do contraditório e da ampla defesa. Violação de direito líquido e certo. Mandado de segurança concedido. Ofensa ao art. 5º, LIV e LV, da CF. Precedentes. É nula a decisão do Tribunal de Contas da União que, sem audiência prévia da pensionista interessada, a quem não assegurou o exercício pleno dos poderes do contraditório e da ampla defesa, lhe cancelou pensão previdenciária que há muitos anos vinha sendo paga.

MS nº 24.927/RO; Relator: Min. Cezar Peluso; Tribunal Pleno; data de julgamento: 28 de setembro de 2005.

A ementa desse precedente pode conduzir à equivocada conclusão de que mesmo a primeira apreciação do ato de concessão exige o estabelecimento do contraditório com o interessado. Entretanto, a devida leitura da transcrição das discussões nos permite concluir que essa posição era apenas do Relator, Min. Cezar Peluso.



Os demais Ministros da Excelsa Corte salientaram que o ato era complexo, assim, não haveria razão para exigir o contraditório prévio. O seguinte trecho da explanação do Min. Marco Aurélio elucida qualquer dúvida:

SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Senhor Presidente, peço vênia ao relator para distinguir as situações. A primeira diz respeito ao ato complexo. O órgão de origem inicia a satisfação do benefício para se aguardar o pronunciamento do Tribunal de Contas. Se essa manifestação for negativa, não há como concluir que deveria ter sido o beneficiário cientificado do processo que correu na Corte de Contas, porque o ato inicial, em si, não chegou a se aperfeiçoar. É a jurisprudência pacífica do Tribunal.

Agora, no caso de ato aperfeiçoado com pronunciamento positivo do Tribunal de Contas, para cancelar esse mesmo ato, evidentemente terá a Corte de Contas de dar conhecimento ao interessado.

O resultado da votação encaminhava-se para o indeferimento da ordem, com os votos dos Ministros Marco Aurélio, Eros Grau e Joaquim Barbosa. Entretanto, o Min. Sepúlveda Pertence apontou que o TCU considerou que o impetrante agira de má-fé. Nesse momento, houve a reversão do julgamento. Ressalte-se, porém, apenas em razão da imputação de má-fé efetivada pelo TCU, e não pela ausência de contraditório prévio. Vencido o Min. Marco Aurélio que indeferia a ordem, pois considerou que, pelo ato ser complexo, seria irrelevante a imputação de má-fé para o desfecho do processo.

O precedente seguinte é o RE nº158.543/RS. Foi analisada a insurgência contra ato administrativo que cancelou unilateralmente a percepção de vantagem por militares. Nesse caso, cabe ressaltar

não houve a participação do TCU ou de Tribunal de Contas Estadual. Considerou o STF que deveria haver contraditório prévio antes da supressão da parcela, vencidos os Ministros Paulo Brossard e Néri da Silveira.

O Agravo Regimental no RE nº 329.001/DF tratou da perda de cargo por servidor público estável, ou seja, novamente situação na qual não houve participação de Corte de Contas. O mesmo caso do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 524.143/MG, que tratou da cobrança de valores indevidamente pagos a servidor. Novamente ausente a participação de manifestação de Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas da União, ao verificar que a adoção do enunciado de súmula vinculante acima transcrito lhe seria extremamente danoso, encaminhou aos Ministros do Supremo Tribunal Federal estudo, elaborado por sua Consultoria Jurídica.

3. PRIMEIRA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA DO TCU

Preliminarmente, foi salientado que o enunciado proposto possuía comando restrito aos processos administrativos que tramitam perante o TCU, logo os precedentes que o fundamentam deveriam ser relativos a processos nos quais haveria a impugnação de acórdãos do TCU. Afinal, se o TCU possuía peculiaridades em relação à Administração Pública em geral, a ponto de merecer um enunciado de súmula vinculante apenas para os seus processos administrativos, suas diferenças deveriam ser salientadas.

Adicionalmente, asseverou-se que a abrangência do enunciado, ao estender seu preceito a todo e qualquer processo que tramita perante o TCU, conflitava com a jurisprudência consolidada no âmbito do próprio Supremo Tribunal Federal, especialmente na apreciação de atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.



Nesse sentido foi colacionada a ementa do MS nº 25.440/DF, a seguir reproduzida:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PENSÃO. TCU: JULGAMENTO DA LEGALIDADE: CONTRADITÓRIO. MANDADO DE SEGURANÇA: FATOS CONTROVERTIDOS. I. - O Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade de concessão de aposentadoria ou pensão, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição Federal, art. 71, III, no qual não está jungido a um processo contraditório ou contestatório. Precedentes do STF. II. - Inaplicabilidade, no caso, da decadência do art. 54 da Lei 9.784/99. III. - Fatos controvertidos desautorizam o ajuizamento do mandado de segurança. IV. – MS indeferido.

MS nº 25440/DF; Relator: Min. Carlos Velloso; Tribunal Pleno; data de julgamento: 15 de dezembro de 2000.

Para demonstrar que esse era o entendimento consolidado do STF, foram mencionados os seguintes precedentes: MS nº 25256/PB; Relator: Min. Carlos Velloso; Tribunal Pleno; data de julgamento: 10 de novembro de 2005; MS nº 24754/DF; Relator: Min. Marco Aurélio; Tribunal Pleno; data de julgamento: 7 de outubro de 2004; RE-AGR nº 259201/PB; Relator: Min. Carlos Velloso; Segunda Turma; data de julgamento: 5 de outubro de 2004; MS nº 24859/DF; Relator: Min. Carlos Velloso; Tribunal Pleno; data de julgamento: 4 de agosto de 2004; e MS nº 24784/PB; Relator: Min. Carlos Velloso; Tribunal Pleno; data de julgamento: 19 de maio de 2004.

Também foi transcrito parecer da lavra do Excelentíssimo Ministro Octavio Gallotti, intitulado: As concessões de aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo (**Revista do TCU** nº 107, jan./dez. 2006, p. 7-10). Sua Excelência apresentou as seguintes conclusões:

1. À falta de caracterização de um litígio, não há ensejo para abertura do contraditório na atuação do Tribunal de Contas, ao apreciar, vez primeira, a legalidade da concessão das aposentadorias, reformas e pensões, no exercício de sua competência constitucional (art. 71, III), em obediência ao devido processo legal;
2. só quando se trate de um segundo julgamento para cancelar, em grau de revisão, a concessão já registrada, surgirá, então, a gênese do litígio, capaz de propiciar o direito ao contraditório e à ampla defesa;
3. sendo um procedimento de formação complexa o da concessão das aposentadorias, reformas e pensões, não há falar em decadência administrativa (art. 54 da Lei nº 9.784/99) pelo transcurso de cinco anos da data do ato unilateral, incompleto, da Administração, pendente da apreciação do Tribunal de Contas, sendo, ainda, de notar que exclui a lei citada, (art. 69) de seu âmbito de aplicação, processos específicos, como os ora cogitados, a continuarem regidos por legislação própria;
4. não é suscetível, o simples decurso de tempo, de suprir, infringir ou precluir o desempenho da competência constitucional do Tribunal de Contas, de modo a perpetuar a fluência da despesa pública com aposentadorias, reformas ou pensões reputadas irregulares.

Munido desses argumentos afirmou-se que o enunciado proposto não refletia o entendimento predominante do STF acerca do contraditório no âmbito do TCU, especialmente no que concerne à apreciação de atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.



4. SEGUNDA PROPOSTA DE ENUNCIADO

Novo enunciado de súmula vinculante foi veiculado no *site* do Supremo Tribunal Federal, desta feita com o seguinte teor:

Enunciado: 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.

Precedentes: MS 24.268, rel. orig. Min. Ellen Gracie, rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, DJ 17.09.2004; MS 24.728, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 09.09.2005; MS 24.754, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 18.02.2005; MS 24.742, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 18.02.2005; MS 24.742, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 11.03.2005.

5. SEGUNDA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA DO TCU

Observou-se que o novo enunciado apresentava algumas características potencialmente danosas ao Tribunal de Contas da União. Basicamente, o contraditório deveria ser obrigatório em qualquer processo perante o TCU tendente a anular ou revogar ato administrativo que beneficie interessado. A única exceção residia na apreciação da concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Analisando primeiramente a exceção, verificou-se que não foram contemplados os atos de admissão e de alteração de fundamento legal das concessões. Como para esses atos pode ser aplicado o mesmo raciocínio de natureza complexa dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, ou seja, de que somente se aperfeiçoam com a manifestação do TCU, foi defendida sua inclusão na exceção da súmula.

Dessa forma, foi proposto enunciado alternativo, contemplando, na exceção os atos de admissão e alteração de fundamento legal:

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 inicial da legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões e suas alterações de fundamento legal.

Outra questão, mais gravosa que a primeira, residia nos processos de fiscalização ou de contas que contemplassem determinações para que os órgãos/entidades da Administração Pública cessassem o pagamento de vantagens, anulação de ascensões funcionais e outras, em atividade típica de controle externo.

Nesse caso, defendeu-se que, em razão de todos os precedentes que embasavam o novo enunciado de súmula vinculante se referirem à apreciação de atos de concessão, a súmula não poderia ser aplicada a outras situações fáticas. Além disso, foram arrolados precedentes, nos quais o STF chancelou decisões do TCU que determinaram revogações de atos administrativos sem a oitiva prévia dos servidores afetados. Cite-se o MS nº 25.206, cuja ementa reproduz-se a seguir:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - FISCALIZAÇÃO - SERVIDORES REQUISITADOS - DESNECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO-FISCAL. Tratando-se de atuação do Tribunal de Contas da União, considerado certo órgão da Administração Pública, não há como concluir pelo direito dos servidores requisitados de serem ouvidos no processo em que glosadas as requisições. JUSTIÇA ELEITORAL - CARGOS - PREENCHIMENTO - SERVIDORES REQUISITADOS - BALIZAMENTO NO TEMPO. Cumpre aos tribunais eleitorais preencher os cargos existentes no quadro funcional, fazendo cessar a prática das requisições, de modo a atender as balizas da Lei nº 6.999/82. O servidor não conta com o direito líquido e certo de permanecer no órgão cessionário, cabendo, isso sim, o retorno ao cedente.

MS nº 25206/DF; Relator: Min. Marco Aurélio; Tribunal Pleno; data de julgamento: 9 de junho de 2005.

Feitas essas considerações acerca do âmbito de abrangência da súmula vinculante, propôs-se o seguinte enunciado, que, fundamentalmente, restringia a aplicação do enunciado aos precedentes que lhe embasavam:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União, no exercício da competência prevista no inciso III do art. 71 da Constituição Federal de 1988, 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 inicial da legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões e suas alterações de fundamento legal.

Em verdade, a Consultoria Jurídica do TCU apenas pediu a restrição explícita dos limites objetivos da súmula vinculante aos precedentes que a fundamentavam, pensamento que guarda ressonância na melhor doutrina (Mendes, 2007, p. 917):

Os limites objetivos da súmula vinculante são dados pelo enunciado que resulta de sua formulação. É evidente que esse enunciado poderá ser mais bem compreendido à luz das referências da súmula, isto é, dos julgados que geraram a base para a decisão sumulada.

Assim, não raras vezes ter-se-á de recorrer às referências da súmula para dirimir eventual dúvida sobre o seu exato significado. Tais referências são importantes também no que diz respeito à eventual distinção ou *distinguishing* que se tenha de fazer na aplicação da súmula vinculante.

6. SESSÃO DE APROVAÇÃO

Importante consignar que, na véspera da aprovação do enunciado de súmula vinculante, o Min. Gilmar Mendes, nos autos do MS nº 26.504/DF, deferiu medida liminar com a seguinte argumentação:

Passo a decidir o pedido de liminar. A jurisprudência desta Corte sedimentou-se no sentido de que, nos processos perante o Tribunal de Contas da União, asseguram-se o contraditório e ampla defesa, quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuado o caso de apreciação inicial da legalidade dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão. Nesse sentido, os seguintes precedentes: MS 23.550/DF, Red. para o acórdão Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 31.10.2001; MS 24.268/MG, acórdão por mim redigido, Pleno, DJ 17.9.2004, e MS 24.927/RO, Rel. Cezar Peluso, Pleno, DJ 28.9.2005. No caso dos autos, trata-se de julgamento de contas relativas à administração de pessoal, ou seja, processo administrativo em que o TCU constatou irregularidades no pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade de servidores do 21º Departamento de Policiais Rodoviários Federais - Rondônia, determinando a suspensão e a devolução dos pagamentos indevidamente efetuados, sem que, para tanto, fosse dada oportunidade de ampla defesa e contraditório aos servidores que vinham recebendo os referidos adicionais. Vislumbro, pois, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*. Assim sendo, salvo melhor juízo quando do exame do mérito, defiro o pedido de liminar, para suspender os efeitos da decisão que determinou a devolução dos valores indevidamente pagos, a fim de que, nos respectivos processos administrativos, seja dada oportunidade de ampla defesa e contraditório aos servidores que recebiam os adicionais de periculosidade e insalubridade.

Essa manifestação já sinalizava o entendimento do Min. Gilmar Mendes que reproduziu o enunciado que seria aprovado no dia seguinte. Além disso, aplicou o entendimento a caso diverso de apreciação de ato de concessão. Tratava-se de pagamento irregular a servidores verificado nas contas da Superintendência de Polícia Rodoviária Federal em Rondônia, relativas ao exercício de 1998.

Na Sessão de 30 de maio de 2007, foram submetidos à apreciação do Plenário do STF os três primeiros enunciados de súmula vinculante. Especificamente no caso da súmula relativa ao TCU, a então Presidente, Min. Ellen Gracie, submeteu enunciado diverso do divulgado no *site* do STF, contemplando, na exceção ao contraditório prévio, os atos de admissão e de alteração de fundamento legal.

Essa proposta mereceu a acolhida dos ministros, até a manifestação do Min. Cezar Peluso. Sua Excelência defendeu que não foram citados precedentes que permitissem incluir na exceção os atos mencionados, por conseguinte, propôs a acolhida do verbete em sua versão original, tal qual veiculado no *site* do STF. O Min. Marco Aurélio ainda apresentou verbete alternativo, prevendo que o contraditório seria necessário no caso de revogação ou anulação de ato aperfeiçoado, mas a decisão do Plenário foi tomada nos termos da versão inicial:

Enunciado: 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.

É pertinente salientar que trecho do segundo estudo da Consultoria Jurídica do TCU foi lido pelo Min. Celso de Mello. Sua Excelência refutou a alegação de que o fato de todos os precedentes citados como suporte para a súmula vinculante serem atos de concessão conduziria a restrição da aplicação do enunciado à apreciação desses atos. Nesse intento, citou sua manifestação no MS nº 24.268, acima mencionado, ressaltando que os fundamentos dessa decisão transcendiam o caso concreto. Dessa forma, explicitou sua posição de que o enunciado se aplicaria a quaisquer processos que tramitem perante o TCU.

7. CONCLUSÃO

Este artigo não tem a pretensão de descrever de forma exaustiva os embates que levaram à aprovação da Súmula Vinculante nº 3, apenas apresenta uma visão parcial, especificamente sob o olhar da Consultoria Jurídica do TCU. Assim, pretende-se transmitir as preocupações e as tentativas de contribuição na elaboração de texto que afeta de modo decisivo a atuação do Tribunal de Contas da União.

Como autêntica manifestação legislativa do Supremo Tribunal Federal, caráter explicitado nas Súmulas 5 e 6 (apresentadas no Informativo/STF nº 506 na seção Inovações Legislativas), trata-se de texto a ser interpretado a partir dos diversos casos concretos submetidos à Corte Constitucional, que, progressivamente, explicitará seus contornos.

REFERÊNCIAS

GALLOTTI, Luiz Octavio Pires e Albuquerque. As concessões de aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, n. 107, p. 7-10, jan/dez 2006.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Divergência jurisprudencial e súmula vinculante*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: R. dos Tribunais, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Precedente judicial como fonte do direito*. São Paulo: R. dos Tribunais, 2004.

