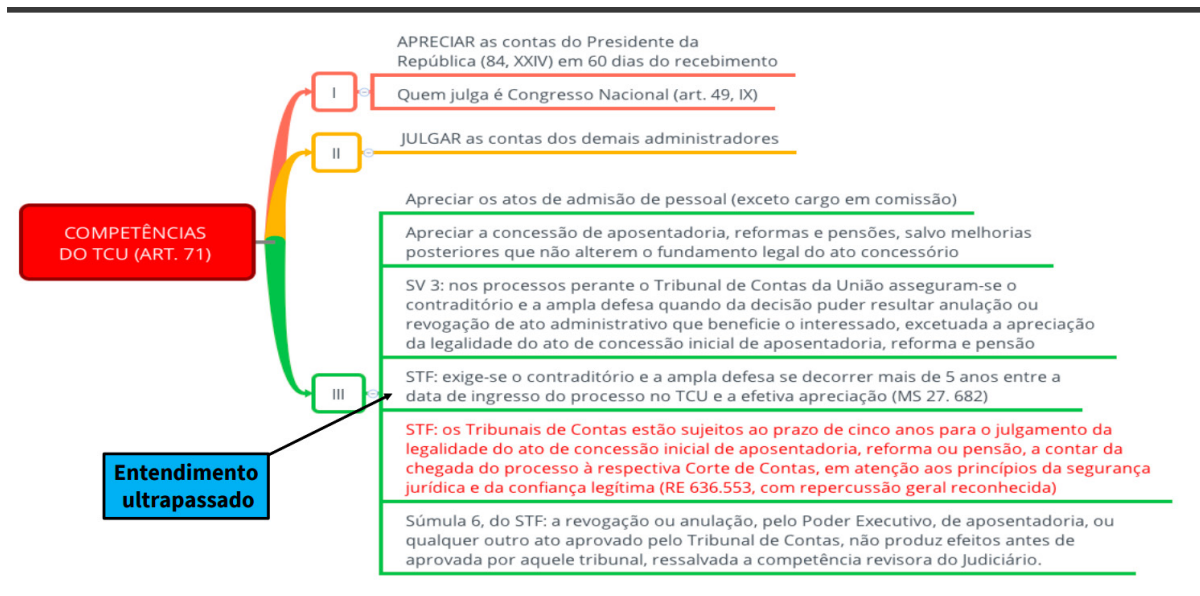


FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA II



A partir deste ponto, serão abordados alguns aspectos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), os quais dizem respeito à parte final do inciso III do artigo 71 da Constituição.

Trata-se da parte que determina que o Tribunal de Contas da União (TCU) aprecie, para fins de registro, a concessão de aposentadorias, reformas e pensões, salvo melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

No Supremo Tribunal Federal, há a Súmula Vinculante n. 3, a qual dispõe que, nos processos perante o Tribunal de Contas da União, asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar a 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.

Tal orientação é de grande relevância. A parte inicial da Súmula Vinculante n. 3 estabelece um comando de fácil compreensão: se estiver em curso no TCU um processo administrativo que possa prejudicar determinada pessoa, essa pessoa, enquanto interessada, deve necessariamente participar do processo. Deve-se assegurar a ela o contraditório e a ampla defesa, tendo em vista que a decisão pode lhe causar prejuízo.

Aliás, o artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal, prevê que a todos, em processo judicial ou administrativo, é assegurado o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Como o processo perante o TCU é um processo administrativo, deve-se, então, assegurar ao interessado o contraditório e a ampla defesa.

Isso se justifica porque, como se sabe, tal decisão pode trazer-lhe prejuízo, inclusive com a anulação de ato administrativo que o beneficie. Por essa razão, é indispensável a garantia do contraditório e da ampla defesa, para que o interessado possa efetivamente participar do processo.

Contudo, a parte final da Súmula Vinculante n. 3 faz a ressalva: excetua-se a apreciação da legalidade da concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Para ilustrar, imagine-se a seguinte situação: um servidor público, após trabalhar durante toda a vida, solicita sua aposentadoria ao órgão competente. O órgão concede a aposentadoria, e posteriormente essa concessão será submetida à apreciação do TCU, conforme prevê o inciso III do artigo 71 da Constituição, que atribui ao Tribunal de Contas da União a competência para apreciar, para fins de registro, a concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

Dessa forma, a aposentadoria concedida será analisada pelo TCU. Caso o Tribunal entenda que há alguma irregularidade no processo – por exemplo, se constatar que o servidor não completou os requisitos necessários para se aposentar – poderá glosar o ato e determinar o retorno do servidor à atividade.

Tal decisão pode, sem dúvida, causar prejuízo ao servidor. Suponha-se que esse servidor, já aposentado, esteja em sua residência no litoral nordestino, desfrutando de seu descanso, e receba a comunicação de que sua aposentadoria foi considerada irregular e que deverá retornar ao trabalho, pois precisa trabalhar mais cinco anos, hipoteticamente falando.

Nessa situação, questiona-se: esse servidor não deveria ter tido a oportunidade de se manifestar no processo administrativo conduzido pelo TCU? Não deveria ter-lhe sido assegurado o contraditório e a ampla defesa? A lógica parece conduzir a essa conclusão. Então, por qual razão a Súmula Vinculante n. 3 excepciona justamente os casos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão? Esse é o ponto essencial: a concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão configura um ato administrativo complexo.

Aqui surge uma dúvida comum: qual a diferença entre ato administrativo simples, composto e complexo? Caso esse conceito ainda não esteja claro, trata-se de uma lacuna no estudo do Direito Administrativo.

É no âmbito do Direito Administrativo que o docente deve explicar a diferença entre ato administrativo simples, ato composto e ato complexo. A concessão de aposentadoria, reforma e pensão configura um ato complexo.

É necessário esclarecer o que caracteriza esse tipo de ato. O ato administrativo complexo é aquele que se aperfeiçoa somente após a manifestação de mais de um órgão.

Utilizando novamente o exemplo da aposentadoria: o órgão ao qual o servidor público está vinculado concede inicialmente a aposentadoria. No entanto, essa concessão inicial não constitui um ato jurídico perfeito, pronto e acabado. Tal ato jurídico denominado



5m

concessão de aposentadoria apenas se aperfeiçoará plenamente após a análise realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Esta é a questão central.

O Supremo Tribunal Federal entende que o ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão é um ato complexo. Dessa forma, a decisão administrativa emitida pelo órgão de origem não confere ao servidor público aposentado um direito adquirido. O servidor não incorpora imediatamente esse direito ao seu patrimônio, pois o ato jurídico somente se tornará pleno, perfeito e acabado após a apreciação pelo TCU.

Por se tratar de um ato jurídico complexo que ainda não se aperfeiçoou completamente, o Tribunal de Contas da União não está obrigado a garantir contraditório e ampla defesa na fase de análise da aposentadoria, reforma ou pensão.

Assim, deve-se observar a seguinte interpretação: nos processos perante o TCU, asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando a decisão puder resultar na anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado. Como regra geral, caso a decisão do TCU possa gerar prejuízo a terceiros, o interessado tem o direito de participar do processo, sendo-lhe assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Entretanto, quando se trata de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, não é necessário abrir contraditório e ampla defesa, pois tal concessão ainda não se encontra plenamente aperfeiçoada. Trata-se de um ato complexo, cujo aperfeiçoamento apenas ocorre após a análise pelo TCU.

O Supremo Tribunal Federal, posteriormente, adotou outro entendimento. Essa mudança de posicionamento merece destaque. Houve um momento em que o STF passou a compreender que, se entre a entrada do processo no TCU e o seu julgamento tivessem decorrido mais de cinco anos, haveria uma exceção à regra. Nesse caso, o TCU deveria assegurar o contraditório e a ampla defesa, mesmo tratando-se de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão.

O STF, então, passou a exigir a garantia do contraditório e da ampla defesa se entre o protocolo do processo no TCU e a sua apreciação tivessem decorrido mais de cinco anos. Esse entendimento, no entanto, foi superado. Ainda assim, é relevante mencioná-lo, pois ele pode ser cobrado em avaliações. Caso a banca examinadora adote esse entendimento, ele estará **incorreto**, pois foi ultrapassado.

O entendimento superado do Supremo Tribunal Federal determinava que o TCU não precisaria abrir contraditório e ampla defesa se a análise do processo ocorresse dentro do prazo de cinco anos a partir da data de ingresso no tribunal. Se o TCU julgasse o caso após esse período, então estaria obrigado a garantir o contraditório e a ampla defesa, por razões relacionadas à estabilidade das relações jurídicas e à segurança jurídica. É importante conhecer esse entendimento e estar ciente de que ele não se aplica mais.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em entendimento mais recente, passou a considerar que o Tribunal de Contas da União (TCU) está submetido a um prazo prescricional de cinco anos para realizar a análise da concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. Caso ultrapassado esse prazo, o TCU perde a competência para analisar o ato, que, então, se aperfeiçoa plenamente como um ato jurídico.

O entendimento atual do STF estabelece que os tribunais de contas devem observar o prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, contado a partir da data de chegada do processo à respectiva Corte de Contas, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

Inicialmente, o STF havia entendido que, dentro do prazo de cinco anos contados da entrada do processo no TCU até seu julgamento efetivo, não haveria necessidade de se observar o contraditório e a ampla defesa. Contudo, se o julgamento ocorresse após esse período, a garantia do contraditório e da ampla defesa seria obrigatória, mesmo tratando-se de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Esse entendimento foi superado. O posicionamento atual, que deve ser observado prioritariamente, determina que os tribunais de contas dispõem de cinco anos para apreciar a concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. Dentro desse prazo, não há necessidade de abertura de contraditório e ampla defesa, conforme a Súmula Vinculante n. 3. Ultrapassado esse prazo, o TCU perde a competência para analisar o ato.

Portanto, do momento da entrada do processo no Tribunal de Contas, conta-se o prazo de cinco anos para que essa análise da legalidade da concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão seja realizada. Ultrapassado esse período, presume-se a legalidade da concessão, considerando-se o ato jurídico como plenamente válido.

Ressalte-se que, quando o TCU analisa um processo que possa resultar em prejuízo a terceiros, torna-se obrigatória a garantia do contraditório e da ampla defesa ao interessado. No entanto, se a matéria em questão envolver concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão, não é exigida a abertura do contraditório e ampla defesa, em razão de se tratar de um ato jurídico complexo.

Ultrapassado o prazo de cinco anos a partir da entrada do processo no Tribunal de Contas, perde-se a competência da Corte para essa apreciação, e presume-se a legalidade da concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

A Súmula n. 6 do Supremo Tribunal Federal também deve ser observada. Ela dispõe que a revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria ou de qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas não produz efeitos antes de homologação pelo referido Tribunal, ressalvada a competência revisora do Poder Judiciário.

Tal entendimento decorre do fato de a concessão de aposentadoria, reforma e pensão constituir ato jurídico complexo. O órgão de origem concede o benefício, mas, para que o ato se aperfeiçoe, é necessária posterior análise e aprovação pelo Tribunal de Contas.



15m

Somente após a apreciação do TCU é que o ato se torna jurídico perfeito. Apesar de o Poder Executivo dispor do poder de autotutela – podendo rever seus próprios atos, anulá-los ou revogá-los –, esse poder encontra limitações nos casos de atos complexos, como a concessão de aposentadoria, reforma e pensão. Caso o Poder Executivo pretenda, no exercício da autotutela, anular ou revogar esse tipo de ato, tal revogação ou anulação somente se aperfeiçoará após a manifestação do Tribunal de Contas.

Ora, se para conceder o Executivo se manifesta e o Tribunal de Contas aprecia, caso o Executivo deseje rever o seu ato, exige-se também a manifestação posterior do Tribunal de Contas, por se tratar de um ato complexo.

É exatamente isso que dispõe a Súmula n. 6. Compreendida essa informação, pode-se avançar. Essa parte jurisprudencial apresentada é relevante, sobretudo para concursos de maior grau de dificuldade.

Caso o objetivo do candidato seja atuar no Tribunal de Contas da União, ou exercer o cargo de auditor de controle externo do Tribunal de Contas do respectivo estado, é imprescindível o domínio completo dessa parte jurisprudencial.

Agora, caso o concurso pretendido seja para uma prefeitura municipal ou para um certame estadual de menor complexidade, é fundamental conhecer o inciso III na íntegra, considerando que essa parte jurisprudencial não costuma ser exigida com tanta frequência nesses casos.

Entretanto, se o concurso for de maior grau de dificuldade, é dever do candidato absorver integralmente a explicação apresentada, especialmente no que se refere à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

A compreensão deste tema é de fácil assimilação. O Tribunal de Contas da União (TCU) não se configura como órgão auxiliar do Poder Legislativo no exercício do controle externo da administração pública. Para exercer seu papel, deve realizar inspeções e auditorias.

Tais inspeções e auditorias podem ser de natureza financeira, contábil, orçamentária, operacional ou patrimonial. Essas ações são realizadas nas unidades administrativas da Administração Pública Federal, abrangendo os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

A Administração Pública, em seu sentido mais amplo, corresponde à Administração Pública Federal. Cabe ao TCU realizar essas inspeções e auditorias.

V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

Para compreender plenamente o inciso V, é necessário entender o conceito de empresas supranacionais, sendo que o próprio termo já conduz à explicação. Empresas supranacionais são aquelas que possuem capital brasileiro e, simultaneamente, capital de outro país.

Tais empresas não se caracterizam como públicas eminentemente brasileiras, pois se situam acima da esfera do capital nacional – por isso, denominam-se supranacionais.

Como exemplo, pode-se mencionar a empresa Itaipu, que é uma entidade binacional formada por Brasil e Paraguai, portanto, considerada supranacional, pois ultrapassa os limites territoriais nacionais. Outro exemplo é a empresa ACS (Alcântara Cyclone Space), que possui capital brasileiro e capital ucraniano.

Assim, quando uma empresa recebe recursos públicos brasileiros e também recursos públicos provenientes de outro país, ela se qualifica como empresa supranacional.

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui competência para fiscalizar tais empresas supranacionais, sim, mas essa competência se restringe exclusivamente ao capital nacional.

Esse entendimento é de fácil assimilação: o TCU não possui legitimidade para fiscalizar, por exemplo, as contas do governo paraguaio na empresa Itaipu, pois isso violaria a soberania do Estado paraguaio.

Da mesma forma, o TCU não pode fiscalizar a aplicação de recursos ucranianos na empresa Alcântara Cyclone Space, uma vez que tal ato comprometeria a soberania do Estado da Ucrânia.

Dessa forma, nas empresas supranacionais, o TCU mantém sua competência fiscalizatória, porém limitada às contas vinculadas aos recursos públicos nacionais. É indispensável o respeito à soberania de outro país. A partir dessa explicação, a compreensão torna-se acessível.

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Esse inciso VI também é frequentemente cobrado, porém apresenta fácil compreensão. A função do Tribunal de Contas da União (TCU) é fiscalizar os recursos públicos federais, independentemente do local em que se encontrem.

É comum que a União repasse recursos para outras entidades federativas, como os estados, o Distrito Federal e os municípios.

As emendas parlamentares frequentemente noticiadas na mídia consistem justamente no repasse de recursos públicos que, originariamente, são de natureza federal, mas acabam sendo executados por outra entidade federativa.

Trata-se de aplicação por entidades federativas subnacionais, como estados-membros, o Distrito Federal ou os municípios.



20m

O TCU exerce sua competência fiscalizatória sobre esses recursos. Ainda que estejam sendo aplicados por um município do interior de Pernambuco, por exemplo, se a natureza do recurso for federal – ou seja, repassado pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congênere –, caberá ao TCU a fiscalização.

Assim, o que determina a atuação do TCU é a natureza do recurso. Se o recurso for público e de origem federal, proveniente da União, o TCU mantém a sua competência fiscalizatória. Portanto, esse inciso VI é recorrente em provas, mas de fácil entendimento.

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

O Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo.

Enquanto órgão auxiliar, tem o dever de prestar informações ao Congresso Nacional, às suas Casas – Câmara dos Deputados e Senado Federal –, bem como às comissões, sejam temáticas ou parlamentares de inquérito.

Assim, o TCU, na condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional, deve prestar contas de seus atos a esse Poder, no que diz respeito às fiscalizações realizadas.

Tais fiscalizações podem ser de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial ou decorrer de auditorias e inspeções eventualmente realizadas, em conformidade com o inciso IV do artigo 71 da Constituição Federal.

Ressalta-se, portanto, que o TCU atua como órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo da Administração Pública Federal. Por essa razão, tem o dever de prestar informações ao Congresso Nacional sobre seus atos. Por fim, apresenta-se um mapa mental que sintetiza as competências analisadas, especialmente aquelas descritas nos incisos I, II e III.



25m

COMPETÊNCIAS DO TCU (ART. 71)



VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

O Tribunal de Contas da União (TCU) aplica sanções, sim. Ao julgar as contas dos demais administradores, o TCU possui competência para aplicar sanções, as quais estão previstas em lei.

Como estão previstas em lei, não é necessário, em sede de Direito Constitucional, memorizar todas essas sanções. O foco deve ser no texto constitucional. A título de curiosidade, tais sanções estão descritas na Lei Orgânica do TCU, que estabelece, entre outras penalidades, a aplicação de multas.

Mais especificamente, a legislação prevê sanções que podem ser aplicadas pelo Tribunal de Contas da União. Dentre essas sanções, destaca-se a multa proporcional ao dano causado ao erário, que é, inclusive, mencionada expressamente no inciso VIII do artigo 71 da Constituição Federal.

Essa sanção, por estar prevista no texto constitucional, deve ser conhecida. Quanto às demais sanções, que não se encontram na Constituição, não é necessário aprofundamento nesta disciplina. Portanto, o TCU aplica sanções previstas em lei, entre as quais se encontra a multa proporcional ao prejuízo causado aos cofres públicos.

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

O Tribunal de Contas da União (TCU) realiza inspeções. Também realiza auditorias, seja por iniciativa própria, seja por determinação do Congresso Nacional ou de suas comissões.

Ao verificar uma ilegalidade, o primeiro ato do TCU consiste em conceder prazo para que a própria autoridade responsável corrija a irregularidade identificada.

É isso que está disposto no inciso que trata da competência do TCU: compete ao Tribunal assinar prazo, ou seja, conceder prazo à autoridade competente. Dessa forma, ao constatar uma ilegalidade, o TCU comunica à autoridade para que, no prazo de uma semana, esta promova a devida correção. Portanto, o TCU concede prazo para que o próprio responsável corrija a ilegalidade verificada.



30m

Este material foi elaborado pela equipe pedagógica do Gran Concursos, de acordo com a aula preparada e ministrada pelo professor Luciano Pereira Dutra.

A presente gravação tem como objetivo auxiliar no acompanhamento e na revisão do conteúdo ministrado na videoaula. Não recomendamos a substituição do estudo em vídeo pela leitura exclusiva deste material.
