

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF)**  
**CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE VAGA E A FORMAÇÃO DE CADASTRO DE RESERVA NO**  
**CARGO DE AUDITOR (CONSELHEIRO-SUBSTITUTO) DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

**PROVA ORAL**

**DIREITO CONSTITUCIONAL**

**QUESTÃO 1**

O enunciado da Súmula n.º 347 do STF, criado em 1963 e ainda em vigor, tem a seguinte redação: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.”. Considerando tal enunciado, discorra acerca da evolução do entendimento do STF acerca da possibilidade de tribunal de contas apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos no exercício da sua função de controle e fiscalização. Em sua explanação, aborde, necessariamente, os seguintes aspectos:

- 1 contexto e finalidade da criação da Súmula n.º 347 do STF;
- 2 teoria dos poderes implícitos, teoria da sociedade aberta dos intérpretes e cláusula de reserva de plenário;
- 3 permissão constitucional exclusiva do Poder Judiciário para o julgamento da constitucionalidade de lei e ato normativo;
- 4 possível violação às competências constitucionais do Poder Judiciário, do STF e do Senado Federal;
- 5 possibilidade de extensão do entendimento do STF sobre o Tribunal de Contas da União para os tribunais de contas estaduais e municipais.

**TÓPICOS DOS OBJETOS DE AVALIAÇÃO ABORDADOS**

3.7 Controle da constitucionalidade. 3.7.2 Controle incidental ou concreto. 3.7.3 Controle abstrato de constitucionalidade.

**PADRÃO DE RESPOSTA**

1 A Súmula n.º 347 do STF foi editada em 1963, apenas com base no Recurso em Mandado de Segurança (RMS) n.º 8372, julgado em 11/12/1961, da relatoria do ministro Pedro Chaves, sob a seguinte ementa: “Não ofende a direito líquido e certo o ato do Tribunal de Contas que nega registro a aposentadoria fundada em lei revogada. Recurso não provido.”. No seu voto, o ministro relator registrou: “Entendeu o julgado que o Tribunal de Contas não podia declarar a inconstitucionalidade da lei. Na realidade essa declaração escapa à competência específica dos Tribunais de Contas. Mas há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado”.

A Súmula n.º 347 do STF foi aprovada “num contexto constitucional totalmente diferente do atual. Até o advento da Emenda Constitucional n.º 16, de 1965, que introduziu em nosso sistema o controle abstrato de normas, admitia-se como legítima a recusa, por parte de órgãos não-jurispcionais, à aplicação da lei considerada inconstitucional” (STF, MS 25888 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/3/2006). Assim, o que justificava o descumprimento da lei inconstitucional pela autoridade pública era a inexistência do controle concentrado de constitucionalidade. A Súmula n.º 347 do STF, portanto, permitiu que a declaração de inconstitucionalidade sobre lei do STF, até então difusa e interpartes, pudesse servir de motivo para órgãos não jurisdicionais recusarem cumprimento à lei.

Em suma, a Súmula n.º 347 do STF foi criada em época na qual inexistia o controle concentrado de constitucionalidade, com o propósito de possibilitar que os órgãos públicos não jurisdicionais pudessem descumprir leis declaradas incidentalmente inconstitucional pelo STF.

2 O posicionamento favorável do STF à consideração, pelo TCU, sobre a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, adotado no passado, reconheceu a possibilidade de descumprimento de lei inconstitucional (não de declaração de inconstitucionalidade) com base na teoria dos poderes implícitos e na sociedade aberta dos intérpretes, exigindo a cláusula de reserva de plenário.

Em 2016, o Tribunal Pleno do STF (Pet. 4656, Rel. Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2016) decidiu que, “Embora o enfoque desse entendimento [descumprimento de lei inconstitucional] dirija-se à atuação do Chefe do Poder Executivo, parecem ser suas premissas aplicáveis aos órgãos administrativos autônomos, constitucionalmente incumbidos da relevante tarefa de controlar a validade dos atos administrativos, sendo exemplo o Tribunal de Contas da União, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça”. Amparando o reconhecimento (o que difere da declaração) da inconstitucionalidade na **teoria dos poderes implícitos**, argumentou a relatora: “Cuida-se de poder implicitamente atribuído aos órgãos autônomos de controle administrativo para fazer valer as competências a eles conferidas pela ordem constitucional. Afinal, como muito repetido, quem dá os fins, dá os meios”. A relatora também reconheceu a possibilidade do reconhecimento da inconstitucionalidade, por órgão constitucional autônomo não jurisdicional, com base na **teoria da sociedade aberta dos intérpretes**: “Esse entendimento conjuga-se com o ideal da sociedade aberta de intérpretes, preconizada por Peter Häberle, segundo o qual ‘[a] interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta’, que envolve ‘[t]odas as potências públicas, participantes materiais do processo social’”.

Exigir-se-ia a **cláusula de reserva de plenário** (art. 97 da Constituição Federal de 1988 — CF) para “se conferir maior segurança jurídica à conclusão sobre o vício, pois somente com a manifestação da maioria absoluta dos seus membros ter-se-á entendimento inequívoco do colegiado sobre a inadequação constitucional da lei discutida como fundamento do ato administrativo controlado”. Não obstante: “Importante realçar não significar essa atuação do Conselho Nacional de Justiça reconhecer-lhe competência para declarar inconstitucionalidade de norma jurídica, menos ainda atribuir efeito *erga omnes* à inconstitucionalidade assentada no julgamento do processo administrativo, por não resultar em anulação ou revogação da lei, cuja vigência persiste. Para obter esse efeito e pela impossibilidade de se valer do Senado Federal para suspender a execução da lei considerada inconstitucional (art. 52, inc. X, da Constituição da República), deverá o órgão autônomo de controle representar ao Procurador-Geral da República para, se for o caso, propor ele ação de controle abstrato de constitucionalidade neste Supremo Tribunal. Isso porque a inconstitucionalidade assentada administrativamente não emana, por óbvio, de órgão ao qual a Constituição da República atribuiu função judicial”.

3 No entanto, decisões monocráticas do STF afastavam a incidência da Súmula n.º 347 do STF (cf. MS 27.344/DF, rel. min. Eros Grau, julgado em 26/5/2008; MS 27.232/DF, rel. min. Eros Grau, julgado em 14/5/2008; MS 25.986/DF, rel. min. Celso de Mello, julgado em 22/6/2006; MS 26.783/DF, rel. min. Marco Aurélio, julgado em 9/7/2007; MS 26.808/DF, rel. min. Ellen Gracie, julgado em 25/7/2007; MS 35410 MC/DF, rel. min. Alexandre de Moraes, julgado em 15/12/2017; MS 35490 MC/DF, rel. Alexandre de Moraes, julgado em 7/2/2018; MS 36879 MC/RO, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgado em 8/1/2020). Nesse sentido, o ministro Gilmar Mendes (STF, MS 25888 MC/DF, rel. min. Gilmar Mendes, julgado em 22/3/2006) decidiu que “é preciso levar em conta que o texto constitucional de 1988 introduziu uma mudança radical no nosso sistema de controle de constitucionalidade. Em escritos doutrinários, tenho enfatizado que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil. Parece quase intuitivo que, ao ampliar, de forma significativa, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade. A amplitude do direito de propositura faz com que até mesmo pleitos tipicamente individuais sejam submetidos ao Supremo Tribunal Federal mediante ação direta de inconstitucionalidade. Assim, o processo de controle abstrato de normas cumpre entre nós uma dupla função: atua tanto como instrumento de defesa da ordem objetiva, quanto como instrumento de defesa de posições subjetivas. Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988”.

Em abril de 2021, o Plenário do STF, ao julgar diversos mandados de segurança impetrados contra o TCU, afastou a Súmula n.º 347 do STF (embora não a tenha cancelado ou revogado) e reconheceu a **impossibilidade de a autoridade coatora (o TCU) realizar controle difuso de constitucionalidade** que importe transcendência dos efeitos.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS *ERGA OMNES* E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA. 1. O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos *erga omnes* e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal. 2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal. 3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os *erga omnes* e vinculantes. 4. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004. (STF, Tribunal Pleno, MS 35500, rel. min. Alexandre de Moraes, julgado em 13/4/2021)

O relator do MS 35500 argumentou que “Dentro dessa perspectiva constitucional de sua definição, organização e fortalecimento institucional, é inconcebível a hipótese de o Tribunal de Contas da União, órgão administrativo sem qualquer função jurisdicional, exercer controle de constitucionalidade nos julgamentos de seus procedimentos, sob o pretenso argumento de que lhe seja permitido em virtude de sua competência constitucional para zelar, em auxílio ao Congresso Nacional, pelo controle externo da Administração Pública. Assim como outros importantes órgãos administrativos previstos na Constituição Federal com atribuições expressas para defender princípios e normas constitucionais (Conselho Nacional de Justiça, artigo 130-B; Ministério Público – Constituição Federal, artigo 129, II e Conselho Nacional do Ministério Público, cuja previsão constitucional de atribuição é idêntica ao CNJ – Constituição Federal, artigo 130-A, § 2º, II), no exercício de sua missão e finalidades previstas no texto maior, compete ao Tribunal de Contas da União exercer na plenitude todas as suas competências administrativas, sem obviamente poder usurpar o exercício da função de outros órgãos, inclusive a função jurisdicional de controle de constitucionalidade” (*idem ibidem*).

Sendo assim, a mudança de entendimento do STF iniciou-se com a recusa de eficácia à Súmula n.º 347 do STF, em função da Constituição Federal de 1988, que outorgou apenas ao Poder Judiciário o julgamento sobre a (in)constitucionalidade de leis e ato normativos.

4 Permitir o contrário implicaria uma tríplice ofensa à CF, conforme exposto a seguir.

- Primeira ofensa: **violação às competências do Poder Judiciário**, pois “O desrespeito do TCU em relação ao Poder Judiciário se consubstanciaria no alargamento de suas competências originárias, pois estaria usurpando função constitucional atribuída aos juízes e tribunais (função jurisdicional) e ignorando expressa competência do próprio Supremo Tribunal Federal (‘guardião da Constituição’)” (*id. ib.*).
- Segunda ofensa: **violação à competência do STF de declarar a (in)constitucionalidade de forma geral e vinculante**, pois “Exatamente como na presente hipótese, o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas traria consigo a transcendência dos efeitos, pois na maioria das vezes, ao declarar a inconstitucionalidade ou, eufemisticamente, afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, o TCU não só estaria julgando o caso concreto, mas também acabaria determinando aos órgãos de administração que deixassem de aplicar essa mesma lei para todos os demais casos idênticos, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os *erga omnes* e vinculantes no âmbito daquele tribunal. A decisão do TCU configuraria, portanto, além de exercício

não permitido de função jurisdicional, clara hipótese de transcendência dos efeitos do controle difuso, com usurpação cumulativa das competências constitucionais exclusivas tanto do Supremo Tribunal Federal (controle abstrato de constitucionalidade, Constituição Federal, artigo 102, I, ‘a’), quanto do Senado Federal (mecanismo de ampliação dos efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade, Constituição Federal, artigo 52, X)” (*id. ib.*).

- Terceira ofensa: **violação à competência do Senado Federal** prevista no inc. X do art. 52 da CF.

Segundo o relator, o controle difuso é interditado ao TCU porque ele não se submete à cláusula de reserva de plenário: “Haveria nessa hipótese inaceitável subversão constitucional, pois o texto constitucional não prevê essa competência jurisdicional ao Tribunal de Contas da União, que, igualmente, não se submete às regras de freios e contrapesos previstas pela Constituição Federal ao Supremo Tribunal Federal para interpretar seu texto (legitimidade taxativa, pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, quórum qualificado para modulação dos efeitos, quórum qualificado para edição de súmulas vinculantes, entre outros), e que acabam por ponderar, balancear e limitar esse poder” (*id. ib.*).

Ainda no MS 35500, o ministro Barroso ressaltou: “Ressalvo, contudo, minha discordância em relação ao primeiro dos dois fundamentos expostos no voto do relator, como tenho feito nas demais ações em que se discute a possibilidade de controle incidental de constitucionalidade por órgãos administrativos. Toda autoridade administrativa de nível superior pode, a meu ver, incidentalmente declarar a inconstitucionalidade de lei, desde que limitada ao caso concreto. No presente caso, considerando que tal restrição de efeitos não foi observada, voto igualmente pelo afastamento” (*id. ib.*).

No MS 35500, o ministro Fachin restou vencido. Reconheceu a possibilidade de o TCU recusar cumprimento a ato normativo amparado em lei inconstitucional. Para tanto, fundamentou-se no “colorido quase-jurisdicional que as tarefas do TC assumem” e na teoria dos poderes implícitos, bem como se reportou ao “julgamento da PET 4.656/PB (relatora ministra Cármen Lúcia, Plenário, julgamento em 19/12/2016), em que se distinguiu a não aplicação da lei reputada inconstitucional e a declaração de sua inconstitucionalidade” (*id. ib.*).

No MS 35500, a ministra Rosa Weber concedeu a segurança, mas por fundamentos diversos dos do relator: “Considero que a ordem jurídica inaugurada pela Carta de 1988 não permite ao Tribunal de Contas da União a fiscalização da validade de lei em caráter abstrato, apenas possibilita que aquele órgão de controle, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, afaste a aplicação concreta de dispositivo legal reputado inconstitucional, quando em jogo matéria pacificada nesta Suprema Corte”. A ministra destacou que o ato coator consistiu em “deliberação dotada de acentuado coeficiente de abstração” que implementou “fiscalização concentrada de validade de dispositivos legais” e que “a matéria abordada pela autoridade impetrada não se encontra pacificada em precedentes específicos desta Suprema Corte, de modo que não há falar em excepcional legitimidade do afastamento *tout court* da aplicação das referidas disposições legais por parte do órgão de controle” (*id. ib.*).

Portanto, o posicionamento contrário do STF à consideração, pelo TCU, sobre a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, adotado atualmente, sustenta que o TCU não pode exercer controle de constitucionalidade, porque haveria uma violação tríplice à CF — pela violação às competências do Poder Judiciário, à competência do STF de declarar a (in)constitucionalidade de forma geral e vinculante, e à competência do Senado Federal prevista no inc. X do art. 52 da CF. Além disso, na prática, qualquer controle de constitucionalidade pelo TCU implicaria a transcendência dos seus motivos.

5 Em razão do art. 75 da CF, o entendimento do STF quanto ao TCU vale para os tribunais de contas estaduais e municipais.

## ROTEIRO DE ARGUIÇÃO

Solicite ao candidato que leia o comando da questão.

Ouçá a explanação do candidato a respeito da questão e, caso ele não tenha exaurido a resposta esperada de acordo com o estabelecido no padrão de respostas previsto para a questão, conduza a arguição da forma a seguir apresentada.

**Atenção!** Somente deverão ser feitos os questionamentos referentes aos aspectos não explorados ou explorados de maneira equivocada pelo candidato em sua resposta inicial. Caso ele já tenha tratado

corretamente de algum aspecto explorado nas perguntas a seguir, o examinador deverá abster-se de fazê-las e realizar a respectiva avaliação do candidato.

- 1 O que motivou o posicionamento do STF quando da criação da Súmula n.º 347?
- 2 A Súmula n.º 347 do STF reconheceu a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade pelo TCU? Por quê?
- 3 Em algum momento houve mudança de entendimento do STF a respeito do enunciado da referida súmula? **(Faça o seguinte questionamento somente se o candidato tiver respondido positivamente à pergunta anterior.)** O que motivou essa mudança de posicionamento?
- 4 O posicionamento do STF quanto ao TCU apreciar a constitucionalidade de lei ou ato normativo estende-se aos tribunais de contas estaduais e municipais? Por quê?

Finalize sua arguição com a expressão: **Sem mais perguntas.**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF)**  
**CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE VAGA E A FORMAÇÃO DE CADASTRO DE RESERVA NO**  
**CARGO DE AUDITOR (CONSELHEIRO-SUBSTITUTO) DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

**PROVA ORAL**

**DIREITO ADMINISTRATIVO**

**QUESTÃO 2**

Considere a seguinte situação hipotética:

Com base em deliberação dos órgãos técnicos competentes, o governador do Distrito Federal editou atos de tombamento de dois imóveis vizinhos, um pertencente à União e o outro, a Pedro Togico. As duas partes foram notificadas. A União impugnou o tombamento, dentro do prazo, alegando a impossibilidade do ato em razão do princípio da hierarquia verticalizada. Pedro deixou transcorrer *in albis* o prazo que lhe fora concedido.

A partir dessa situação hipotética, responda, justificadamente, aos seguintes questionamentos.

- 1 Procede o argumento apresentado pela União, segundo entendimento do STF?
- 2 A partir de que momento começam a surtir os efeitos do tombamento para as partes citadas?
- 3 Conforme a classificação legal, como o tombamento do imóvel da União se diferenciaria do tombamento do imóvel de Pedro em relação ao procedimento e à eficácia?
- 4 Caso os tombamentos sejam efetivados, as partes em questão terão direito a algum tipo de indenização?
- 5 Há obrigatoriedade de um ou mais tipos de registro dos atos de tombamento?

**TÓPICOS DOS OBJETOS DE AVALIAÇÃO ABORDADOS**

9.3.5 Tombamento. 9.3.6 Desapropriação.

**PADRÃO DE RESPOSTA**

1 Nos diversos tribunais, tem-se repetido a jurisprudência de que não se aplica a hierarquia verticalizada prevista para a desapropriação, de modo que, principalmente pelo fato de não haver transferência de propriedade, nada impede que o Distrito Federal ou qualquer outro estado ou município promova o tombamento de imóveis da União. A competência para promover a proteção dos bens em questão pertence aos três entes federativos, sendo certo que existe uma diferenciação na valoração do interesse de preservação, que pode não ser nacional, mas, simplesmente, dos estados ou Distrito Federal, ou, ainda, somente dos municípios. O STF, em 2017, no ACO-AgR 1.208, decidiu nesse sentido, concluindo pela competência concorrente na defesa do patrimônio histórico, artístico e cultural (artigo 24, inciso VII, da CF). Esse entendimento supera, inclusive, a redação do artigo 7.º do Decreto Distrital n.º 25.849/2005, que preconiza a necessidade de anuência da autoridade responsável (no caso, a União), de teor inconstitucional, dados os dispositivos constitucionais envolvidos, notadamente o artigo 23 da CF. O acórdão faz uma diferenciação entre o instituto da desapropriação e o tombamento, já que neste há um silêncio da norma quanto à vedação do tombamento entre os entes federativos, enquanto naquele há uma expressa vedação, garantindo-se a verticalização.

Administrativo e Constitucional. 3. Tombamento de bem público da União por Estado. Conflito Federativo. Competência desta Corte. Hierarquia verticalizada, prevista na Lei de Desapropriação (Decreto-Lei n.º 3.365/41). Inaplicabilidade no tombamento. Regramento específico. Decreto-Lei 25/1937 (arts. 2.º, 5.º e 11). Interpretação histórica, teleológica, sistemática e/ou literal. Possibilidade de o Estado tomar bem da União. Doutrina. Lei do Estado de Mato Grosso do Sul 1.526/1994. Devido processo legal observado. Competências concorrentes material (art. 23, III e IV, c/c art. 216, § 1º, da CF) e legislativa

(art. 24, VII, da CF).

Inicialmente, destaque-se que o tombamento possui disciplina própria, qual seja, o Decreto-Lei 25/1937. Em razão disso, é necessário realizar a devida diferenciação entre o que se encontra disposto na mencionada norma e o que previsto no Decreto-Lei 3.365/1941, o qual trata de desapropriação.

Os arts. 2.º e 5.º do Decreto-Lei 25/1937 expressam que:

“Art. 2.º A presente lei se aplica às coisas pertencentes às pessoas naturais, bem como às pessoas jurídicas de direito privado e de direito público interno.

(...)

Art. 5.º O tombamento dos bens pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios se fará de ofício, por ordem do diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, mas deverá ser notificado à entidade a quem pertencer, ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada, afim de produzir os necessários efeitos”.

Claramente a referida norma aplica-se aos bens de todas as pessoas jurídicas de direito público interno, ante a expressa menção ao tombamento de bens pertencentes à União.

Por outro lado, o art. 2.º, § 2.º, do Decreto-Lei 3.365/1941 excepcionou os bens da União de desapropriação pelos Estados e pelos Municípios, *in verbis*:

“Art. 2.º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

(...)

§ 2.º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa”.

Vê-se que, quando há intenção do legislador de que se observe a “hierarquia verticalizada”, assim o fez expressamente, ao referir-se como desapropriáveis os bens dos Municípios pelos Estados e pela União, e os bens dos Estados e do Distrito Federal, apenas pela União.

Portanto, da interpretação literal dos dispositivos, extrai-se que os bens da União não são excepcionados do rol de bens que não podem ser tombados, tal como são excluídos do rol dos bens passíveis de serem desapropriados pelos Estados e pelo Distrito Federal, motivo pelo qual se conclui que os bens da União podem ser, em tese, tombados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. (STF, ACO-AgR 1.208, rel. min. Gilmar Mendes, DJE 4/12/2017)

2 Os efeitos do tombamento começam a partir da notificação para o proprietário manifestar sua anuência ou impugnar o tombamento. Os efeitos do tombamento provisório equivalem aos do definitivo, por força expressa do § único do art. 5.º do Decreto Distrital n.º 25.489/2005. É, contudo, ainda considerado provisório, nos termos do *caput* do artigo 5.º Decreto Distrital n.º 25.489/2005, uma vez que pode haver impugnação, ser encerrado o procedimento e(ou) ser julgada improcedente a impugnação. A partir do registro no livro Tombo, torna-se definitivo. Mas, para o tombamento surtir todos os efeitos, há necessidade de registrá-lo, como averbação, na matrícula do imóvel tombado, conforme o Decreto Distrital n.º 25.489/2005 e a decisão do STF anteriormente mencionada.

3 O procedimento de tombamento pode ser classificado em voluntário, de ofício ou compulsório. É voluntário quando o proprietário espontaneamente oferece o bem para tombamento, em razão de suas qualidades históricas e artísticas, ou quando anui, de forma expressa ou tácita, com a notificação da administração. Na primeira hipótese, verificada a pertinência do tombamento pelos órgãos competentes, o procedimento é prontamente encaminhado para o registro no livro Tombo, assim como ocorre quando da anuência expressa ou tácita (pela perda do prazo), por terem sido analisados anteriormente pelos mesmos órgãos mencionados. Classifica-se o tombamento como compulsório quando, apresentada impugnação, o Estado decide pela continuidade do processo de tombamento, o que levaria a administração a, primeiramente, analisar os argumentos expostos pela parte. Somente após seria efetivado o tombamento, se declarada improcedente a argumentação ofertada. A eficácia do tombamento se classifica em provisória ou definitiva.

O tombamento em relação ao imóvel de Pedro seria voluntário, porque ele não impugnou o ato. Em relação ao imóvel da União, deve ser classificado como de ofício, embora tenha havido a impugnação. O próprio decreto distrital mencionado, acompanhando entendimento anterior, tinha uma redação dúbia, ao vincular a necessidade da autoridade responsável (artigo 7.º).

4 Em regra, o tombamento não é supressivo da propriedade, apenas cria regras de limitação, então não há direito à indenização, embora, em razão de algum custo, possa haver, em decorrência dessas limitações, uma compensação financeira para a manutenção do imóvel.

5 O ato principal é o registro no livro Tombo. A legislação do DF não faz menção ao registro de averbação na matrícula, a qual deve ser adotada em razão das regras gerais previstas na legislação federal. No acórdão do STF anteriormente mencionado, o ministro Gilmar Mendes registrou que a plenitude do tombamento se daria com o registro da averbação no cartório de imóveis: “No âmbito da eficácia, pode ocorrer de forma provisória (iniciada com a notificação do proprietário – arts. 5.º e 10) ou definitiva (bem inscrito no livro Tombo e registrado no Cartório de Imóveis – art. 10 c/c art. 13) e atingir destinatários de forma geral (atinge bens situados em rua, bairro ou cidade) ou individual (bem específico)”. Registre-se, ainda, o artigo 13 do Decreto-lei n.º 25/1937, na referência expressa ao registro no cartório de imóveis.

## ROTEIRO DE ARGUIÇÃO

Solicite ao candidato que leia o comando da questão.

Ouç a explanação do candidato a respeito da questão e, caso ele não tenha exaurido a resposta esperada de acordo com o estabelecido no padrão de respostas previsto para a questão, conduza a arguição da forma a seguir apresentada.

**Atenção!** Somente deverão ser feitos os questionamentos referentes aos aspectos não explorados ou explorados de maneira equivocada pelo candidato em sua resposta inicial. Caso ele já tenha tratado corretamente de algum aspecto explorado nas perguntas a seguir, o examinador deverá abster-se de fazê-las e realizar a respectiva avaliação do candidato.

- 1 O candidato conhece a discussão sobre a matéria em apreço? O candidato conhece o posicionamento do STF a respeito? Com relação à alegação feita pela União na situação hipotética apresentada, qual paralelo pode ser feito com a desapropriação, que prevê expressamente a verticalização?
- 2 Que limitações o tombamento impõe ao proprietário do imóvel? A partir de que momento elas são exigíveis? Existe diferença nessas limitações em se tratando de bem público ou privado?
- 3 Como é o procedimento de tombamento de bens de particulares e de bens públicos? Quais são os efeitos da notificação?
- 4 Que obrigações o Estado pode suprir em caso de tombamento?
- 5 Quais são os atos necessários ao tombamento? De que forma se torna público o ato de tombamento?

Finalize sua arguição com a expressão: **Sem mais perguntas.**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF)  
CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE VAGA E A FORMAÇÃO DE CADASTRO DE RESERVA NO  
CARGO DE AUDITOR (CONSELHEIRO-SUBSTITUTO) DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

**PROVA ORAL**

**ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E  
ORÇAMENTO PÚBLICO**

**QUESTÃO 3**

A Constituição Federal de 1988 (CF) concebeu o Distrito Federal como um ente federativo híbrido, singular e com características específicas de ordem financeira e orçamentária, sendo uma delas a previsão de que compete à União organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, por meio de fundo próprio (inc. XIV do art. 24). Tal fundo, denominado Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), foi instituído e regulamentado pela Lei n.º 10.633/2002. Por outro lado, a CF também estabeleceu que os membros das polícias militares e dos corpos de bombeiros são militares dos estados e do Distrito Federal e territórios (*caput* do art. 42) e, juntamente com os membros das polícias civis, são subordinados aos governadores dos estados e do Distrito Federal e territórios (§ 6.º do art. 144).

A respeito do processo orçamentário, financeiro e fiscalizatório do FCDF, atenda ao que se pede a seguir, considerando a legislação aplicável e, no que couber, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal.

- 1 Defina fundos públicos e discorra acerca das suas principais características.
- 2 Explique a qual(is) tribunal(is) de contas compete fiscalizar a aplicação dos recursos repassados ao FCDF e apreciar, para fins de registro, a legalidade de admissões e concessões de aposentadorias, reformas e pensões relacionadas ao pessoal da Polícia Militar, da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros Militar custeado com recursos do FCDF.
- 3 Suponha que, no decorrer do exercício financeiro, a União tenha verificado risco de frustração de receita que poderia comprometer o cumprimento das metas fiscais, e que, em razão disso, o ministro da economia tenha editado ato de contingenciamento, limitando empenhos e movimentação financeira, inclusive dos recursos do FCDF. Acerca dessa situação hipotética, responda, justificadamente, se a providência adotada pelo ministro da economia foi acertada.

**TÓPICOS DOS OBJETOS DE AVALIAÇÃO ABORDADOS**

6 Lei Complementar Federal n.º 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal).  
6.1 Planejamento. 6.2 Receita pública. 6.8 Transparência, controle e fiscalização. 7 Lei Federal n.º 4.320/1964 e suas alterações.

**PADRÃO DE RESPOSTA**

1 O art. 71 da Lei n.º 4.320/1964 assim dispõe: “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares para aplicação.”.

Para Cretella Júnior, fundo “é a reserva em dinheiro, ou o patrimônio líquido, constituído de dinheiro, bens ou ações, afetado pelo Estado, a determinado fim”. Para nós, consiste na individualização de recursos e na sua vinculação ou alocação a uma área específica com atribuição e responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante execução de programas com eles relacionados. Não é pessoa jurídica, órgão ou unidade orçamentária, tampouco é detentor de patrimônio. Trata-se apenas de um tipo de gestão de recursos destinados ao atendimento de ações específicas. (Harrison Leite. **Manual de Direito Financeiro**. 9.<sup>a</sup> ed. Salvador : JusPODIVM, 2020, p. 374)

Os fundos públicos caracterizam-se, essencialmente, por:

- a. poderem ser criados somente por lei, já que o inc. IX do art. 167 da CF veda “a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa”;
- b. não possuírem personalidade jurídica, mas apenas natureza contábil;
- c. serem compostos por receitas específicas;
- d. estarem vinculados à realização de determinados objetivos ou serviços;
- e. serem exceção ao princípio orçamentário da especificidade.

2 Conforme a jurisprudência do TCU e do STF, compete ao TCU fiscalizar a aplicação dos recursos públicos repassados ao FCDF, uma vez que os recursos destinados a ele pertencem aos cofres federais. É o que dispõe o parágrafo único do art. 70 c/c inc. II do art. 71 da CF.

Art. 70. (...)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

No entanto, é do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) a competência para apreciar, para fins de registro, a legalidade de admissões e concessões de aposentadorias, reformas e pensões relacionadas ao pessoal da Polícia Militar, da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros Militar custeado com recursos do FCDF. O inc. III do art. 71 da CF estabelece que o TCU é competente para o registro dos atos de ingresso e inatividade do pessoal efetivo da administração pública federal; os servidores das forças de segurança do DF, embora custeados pelo FCDF, pertencem à administração pública do Distrito Federal.

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL. RECURSOS. FISCALIZAÇÃO. COMPETÊNCIA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos termos do art. 21, XIV, Compete à União organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio. 2. Os recursos destinados ao Fundo Constitucional do Distrito Federal pertencem aos cofres federais, consoante disposto na Lei 10.663/2002. 3. A competência para fiscalizar a aplicação dos recursos da União repassados ao FCDF é do Tribunal de Contas da União. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (MS 28584 AgR, Rel. Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 28/10/2019, Processo Eletrônico Dje-250, divulgado em 12/11/2019, publicado em 18/11/2019)

O TCU é competente para fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal. (Acórdão 2326/2021-Plenário. Rel. Vital do Rêgo)

Não compete ao Tribunal de Contas da União apreciar, para fins de registro, a legalidade das admissões e concessões de aposentadorias, reformas e pensões relacionadas ao pessoal da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros Militar e das Secretarias de Estado de Saúde e de Educação do Distrito Federal, remunerados com recursos oriundos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, sem prejuízo do exercício da competência, por parte desta Corte de Contas, de fiscalizar os gastos decorrentes daquele Fundo Constitucional, com fundamento no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal. (...) 5. Seguindo a inteligência da Sefip, compreendo que as discussões acerca da sobredita titularidade não interferem na competência para o exame da legalidade das concessões oriundas de servidores remunerados pelo FCDF. Isso porque, conforme bem detalhado no parecer daquela secretaria, os órgãos envolvidos encontram-se

diretamente inseridos na estrutura administrativa do Distrito Federal. Significa, portanto, que a vida funcional dos servidores em comento, desde a preparação do certame para sua admissão até o processamento de seu desligamento, é gerenciada pelo ente distrital, de modo que não seria juridicamente adequado submeter ao exame do TCU, órgão da União, o exame da legalidade desses atos administrativos. Assim, tendo em vista o disposto no art. 75 da Constituição Federal, entendo que essa competência é do Tribunal de Contas do Distrito Federal. (Acórdão 1776/2018-Plenário. Rel. Bruno Dantas)

3 É ilegal o ato do ministro da economia, que, no contingenciamento de despesas para cumprimento das metas fiscais, impôs a restrição também aos recursos do FCDF. É vedado promover a limitação de despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, conforme estabelece o § 2.º do art. 9.º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## ROTEIRO DE ARGUIÇÃO

Solicite ao candidato que leia o comando da questão.

Ouç a explanação do candidato a respeito da questão e, caso ele não tenha exaurido a resposta esperada de acordo com o estabelecido no padrão de respostas previsto para a questão, conduza a arguição da forma a seguir apresentada.

**Atenção!** Somente deverão ser feitos os questionamentos referentes aos aspectos não explorados ou explorados de maneira equivocada pelo candidato em sua resposta inicial. Caso ele já tenha tratado corretamente de algum aspecto explorado nas perguntas a seguir, o examinador deverá abster-se de fazê-las e realizar a respectiva avaliação do candidato.

- 1 O que a Lei n.º 4.320/1964 dispõe acerca dos fundos públicos?
- 2 As duas competências mencionadas no item 2 da questão pertencem ao mesmo tribunal de contas? Por quê?
- 3 O FCDF é previsto na lei orçamentária anual da União? Ele poderia ser contingenciado pelo ministro da economia?

Finalize sua arguição com a expressão: **Sem mais perguntas.**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF)**  
**CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE VAGA E A FORMAÇÃO DE CADASTRO DE RESERVA NO**  
**CARGO DE AUDITOR (CONSELHEIRO-SUBSTITUTO) DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

**PROVA ORAL**

**AUDITORIA GOVERNAMENTAL**

**QUESTÃO 4**

Considere a seguinte situação hipotética:

Determinada Câmara Legislativa (CL) solicitou ao tribunal de contas (TC) competente a realização de auditoria com o objetivo de avaliar se as contratações de serviços de prestação continuada no âmbito de determinado órgão da administração obedeciam aos ditames legais. A CL comunicou ao TC que determinado auditor, integrante do quadro de servidores do tribunal, deveria participar como membro da equipe de auditoria, por conta da sua especialização no tema do objeto a ser auditado.

Na fase de planejamento da auditoria, a equipe aprofundou o conhecimento sobre o objeto auditado, avaliou os controles internos e concluiu que os riscos inerente e de controle eram elevados. Com base nessas informações, definiu o escopo e elaborou a matriz de planejamento.

Na fase de execução da auditoria, a equipe encontrou, entre outros, o seguinte achado: "A quantidade de vigilantes armados disponibilizada pela empresa contratada é inferior à prevista no edital da licitação". A evidência que a equipe apontou para esse achado foi: "item x do anexo y do edital de licitação, que define a quantidade de vigilantes armados a ser disponibilizada".

Com relação a essa situação hipotética, responda, fundamentadamente, aos seguintes questionamentos.

- 1 À luz das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), qual deveria ter sido a resposta do TC à CL quando esta indicou determinado auditor para compor a equipe de auditoria?
- 2 Qual foi o tipo de auditoria solicitada pela CL: financeira, operacional ou de conformidade?
- 3 Quais são as três partes envolvidas nessa auditoria?
- 4 Os controles internos incidentes sobre o objeto auditado são fortes ou frágeis?
- 5 A evidência de auditoria é adequada e suficiente?

**TÓPICOS DOS OBJETOS DE AVALIAÇÃO ABORDADOS**

3 Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) - Nível 1 - Princípios Basilares e Pré-requisitos para o Funcionamento dos Tribunais de Contas Brasileiros. 4 Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras (ISSAI) - Nível 3 (ISSAIS nº: 100 e 400). 6.6 Risco inerente, de controle e de detecção. 8 Evidências.

**PADRÃO DE RESPOSTA**

1 O TC deveria ter informado à CL que poderia realizar a auditoria solicitada, caso houvesse compatibilidade com a Constituição e com sua lei orgânica, mas que não aceitaria interferência na indicação dos membros da equipe de auditoria.

O auxílio prestado pelos Tribunais de Contas ao Poder Legislativo, conforme art. 71 da Constituição Federal, não representa subordinação hierárquica. Os Tribunais de Contas exercem competências próprias, atribuídas diretamente pela Constituição, independentes das funções dos órgãos legislativos, e de suas

decisões não cabem recursos ao Poder Legislativo.  
(item 6 da NBASP 10)

Princípio 4 – Independência dos Tribunais de Contas para o desempenho de suas competências  
22. Ao atender às solicitações para realizar trabalhos específicos, os Tribunais de Contas devem manter independência para conduzir todas as suas atividades, não permitindo interferências na escolha da equipe, das técnicas das ferramentas a serem aplicadas na execução dos exames, na contratação de consultores e especialistas, na extensão dos procedimentos e na forma de comunicar os resultados.  
(NBASP 10)

2 Trata-se de auditoria de conformidade, pois “foca em determinar se um particular objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios. A auditoria de conformidade é realizada para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada.” (item 22 da ISSAI 100).

3 As três partes envolvidas na auditoria são:

- o auditor: “na auditoria de conformidade, a responsabilidade do auditor é identificar os elementos da auditoria, avaliar se um determinado objeto está em conformidade com os critérios aplicáveis e emitir um relatório de auditoria de conformidade” (item 36 da NBASP 400);
- a parte responsável (ou auditado ou jurisdicionado): “é o poder executivo do governo e/ou sua hierarquia subjacente de agentes públicos e entidades responsáveis pela gestão de recursos públicos e pelo exercício de autoridade, sob o controle do poder legislativo. A parte responsável na auditoria de conformidade é responsável pelo objeto da auditoria” (item 37 da NBASP 400);
- os usuários previstos: “são pessoas, organizações ou grupos destas, para quem o auditor elabora o relatório de auditoria. Na auditoria de conformidade, os usuários geralmente incluem o poder legislativo, como representantes do povo, que são os usuários finais dos relatórios de auditorias de conformidade” (item 38 da NBASP 400). Na auditoria hipotética de que trata a questão, a CL é um dos usuários previstos.

4 Os controles internos são frágeis. Chega-se a essa conclusão ao se saber que o risco de controle é elevado. Risco de controle “é o risco de que uma distorção relevante não seja prevenida, detectada e corrigida — tempestivamente — pelos controles estabelecidos pelo auditado” (item 1.3.3 do Manual de Auditoria e Demais Fiscalizações do TCDF).

5 A evidência de auditoria é adequada, pois é relevante, válida e confiável. Contudo, não é suficiente, pois serão necessárias outras evidências para comprovar que a quantidade de vigilantes armados efetivamente disponibilizada é inferior à prevista no edital.

O auditor deve reunir evidência de auditoria suficiente e apropriada para fornecer a base para a conclusão ou opinião. Suficiência é uma medida da quantidade de evidência, enquanto adequação se relaciona com a qualidade da evidência – sua relevância, validade e confiabilidade. (item 57 da ISSAI 400)

## ROTEIRO DE ARGUIÇÃO

Solicite ao candidato que leia o comando da questão.

Ouç a explanação do candidato a respeito da questão e, caso ele não tenha exaurido a resposta esperada de acordo com o estabelecido no padrão de respostas previsto para a questão, conduza a arguição da forma a seguir apresentada.

**Atenção!** Somente deverão ser feitos os questionamentos referentes aos aspectos não explorados ou explorados de maneira equivocada pelo candidato em sua resposta inicial. Caso ele já tenha tratado corretamente de algum aspecto explorado nas perguntas a seguir, o examinador deverá abster-se de fazê-las e realizar a respectiva avaliação do candidato.

- 1 A relação entre a CL e o TC é uma relação de dependência? Comente.
- 2 Qual é o foco de cada tipo de auditoria?
- 3 Mencione um ou mais usuários previstos nessa auditoria.
- 4 O que é risco inerente e o que é risco de controle?
- 5 A ocorrência do achado está devidamente comprovada na situação apresentada?

Finalize sua arguição com a expressão: **Sem mais perguntas.**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF)  
CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE VAGA E A FORMAÇÃO DE CADASTRO DE RESERVA NO  
CARGO DE AUDITOR (CONSELHEIRO-SUBSTITUTO) DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

**PROVA ORAL**

**DIREITO FINANCEIRO**

**QUESTÃO 5**

O art. 167 da Constituição Federal de 1988 (CF) traz amplo rol de vedações em matéria de finanças públicas, elencando condutas atentatórias ao planejamento fiscal-orçamentário, à transparência e à sustentabilidade financeira do Estado. Considerando inicialmente essas vedações, atenda ao que se pede a seguir.

- 1) Esclareça, de forma justificada, se o referido rol de vedações inclui o financiamento, pela União, de despesa de pessoal ativo, inativo e pensionista dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
- 2) Responda se, em um contexto de intervenção federal em estado ou no Distrito Federal, nas hipóteses e formas dos artigos 34 e 36 da CF, é possível a assunção, pela União, de despesas de pessoal do ente sob intervenção ou a realização de transferências financeiras federais para o custeio de despesas de tal natureza, justificando sua resposta com base no princípio da proporcionalidade, nas disposições constitucionais e no posicionamento do Tribunal de Contas da União a esse respeito.

**TÓPICOS DOS OBJETOS DE AVALIAÇÃO ABORDADOS**

1 Finanças públicas na Constituição Federal de 1988.

**PADRÃO DE RESPOSTA**

1) Sim. Entre as vedações constitucionais em matéria de finanças públicas, o inciso X do artigo 167 da CF, inserido pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, proíbe a “transferência voluntária de recursos e concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

2) Considerada a excepcionalidade da intervenção federal e sua relevância constitucional como instrumento de preservação da Federação, de sua integridade política, jurídica e física, e de valores/princípios especificados, a regra do inciso X do artigo 167 da CF deve ter sua aplicação afastada sempre que configurar óbice ao emprego dos meios adequados e necessários — inclusive financeiros — à consecução dos fins do decreto interventivo, qual seja: a superação do quadro de distúrbio federativo que tenha justificado a decretação da intervenção federal. Do contrário, estar-se-ia a cogitar uma derrogação da competência interventiva da União — pelo óbice de competência implícita a ela inerente —, que é elemento basilar do desenho federativo traçado na CF, protegido por cláusula pétrea (artigo 60, § 4.º, da CF). Ressalte-se que a reorganização das finanças do estado ou do Distrito Federal, presentes determinadas circunstâncias, é um dos fins constitucionalmente previstos para a intervenção federal (artigo 34, inciso V, da CF). Portanto, é possível a assunção de despesas de pessoal do ente sob intervenção pela União ou a realização de transferências financeiras desta àquele, para o custeio de despesas de tal natureza, se assim for adequado e necessário à superação do quadro fático justificador da decretação da intervenção federal.

Exemplo prático disso observou-se na intervenção federal ocorrida no estado de Roraima, no ano de 2018 (Decreto Federal n.º 9.602/2018), balizado pela resposta do Tribunal de Contas da União à consulta que lhe fora formulada pelo então presidente da República, dada no Acórdão 2.986/2018-Plenário, no qual foi pontuado que eventual “transferência intergovernamental necessária para a consecução do objeto da intervenção federal terá natureza obrigatória, sob pena de frustrar a finalidade do ato de índole constitucional”, o que afasta a incidência do inciso X do artigo 167 da CF, que se refere a transferências de cunho voluntário.

Condições essenciais, à luz do princípio da proporcionalidade, para que a União assuma, direta ou indiretamente, despesas de pessoal de ente sob intervenção são a adequação e a necessidade da medida aos fins da intervenção, o que pressupõe que: (a) as despesas de pessoal se refiram a setores do serviço público relacionados aos fatos que justificaram o ato de intervenção (adequação); e (b) esteja comprovada a incapacidade financeira do ente sob intervenção para honrar com os correspondentes compromissos financeiros (necessidade). Além disso, diante de tal quadro de insuficiência financeira, e havendo extrapolação do limite de despesa de pessoal do ente, previsto constitucionalmente e definido em lei complementar, impõe-se ao interventor a adoção das medidas de redução do gasto de pessoal impostas pelos §§ 3.º e 4.º do artigo 169 da CF. Essas três condições são expressamente elencadas no Acórdão 2.986/2018-Plenário, do Tribunal de Contas da União.

A posição do Tribunal de Contas da União é a de que “é cabível, no curso da intervenção federal decretada nos termos dos arts. 34 e 36 da Constituição da República, o pagamento, por parte da União, de despesas com pessoal do estado-membro sob intervenção, exclusivamente no que se refere às despesas com pessoal da(s) área(s) que justificou(aram) o ato de intervenção federal, e desde que comprovada a insuficiência financeira estadual para honrar os compromissos de sua competência originária e, ainda, se comprove que, concomitantemente, estão sendo adotadas, pelo interventor federal, as medidas saneadoras previstas no art. 169, §§ 3.º e 4.º da CRFB e nos arts. 22 e 23 da Lei Complementar 101/2000, sem que haja restrições ou exigência de condicionantes do art. 25 da Lei Complementar 101/2000 para as demais despesas correntes e de capital necessárias à execução do ato de intervenção”.

Em outros termos, o TCU decidiu que “não há dúvida de que a decretação, com fundamento nos arts. 34 e 84, inciso X da CRFB, de intervenção federal sobre Estado-Membro cria para a União obrigação incondicional para fazer cessar os fatores que levaram à intervenção” e, “[i]nexistindo condições financeiras de o Estado honrar os salários do pessoal da área que ensejou a intervenção constitucional, configura-se a hipótese de obrigação incondicional decorrente do ato de intervenção, afastando-se, neste caso, a incidência das disposições do art. 167, inciso X [...], sob pena de inviabilizar o alcance dos objetivos definidos no referido ato”.

## ROTEIRO DE ARGUIÇÃO

Solicite ao candidato que leia o comando da questão.

Ouçá a explanação do candidato a respeito da questão e, caso ele não tenha exaurido a resposta esperada de acordo com o estabelecido no padrão de respostas previsto para a questão, conduza a arguição da forma a seguir apresentada.

**Atenção!** Somente deverão ser feitos os questionamentos referentes aos aspectos não explorados ou explorados de maneira equivocada pelo candidato em sua resposta inicial. Caso ele já tenha tratado corretamente de algum aspecto explorado nas perguntas a seguir, o examinador deverá abster-se de fazê-las e realizar a respectiva avaliação do candidato.

- 1 Considerando a excepcionalidade da intervenção federal, sua relação com o princípio federativo e a origem da proibição constitucional em questão em emenda constitucional, o candidato mantém seu posicionamento (ou gostaria de complementá-lo)?
- 2 Levando-se em consideração que a proibição constitucional em questão se refere a transferências voluntárias, excluindo-se, a contrário senso, as transferências obrigatórias, as transferências financeiras de que se trata poderiam se enquadrar nesta última categoria?
- 3 Em vista dos subprincípios de adequação e necessidade do princípio da proporcionalidade, há condições que possibilitariam a União assumir, direta ou indiretamente, despesas de pessoal de ente sob intervenção?
- 4 Na hipótese de intervenção, caso o limite de despesa de pessoal do ente sob intervenção, definido em lei complementar, estivesse extrapolado, que providências prescritas na Constituição Federal de 1988 o interventor federal deveria adotar?

Finalize sua arguição com a expressão: **Sem mais perguntas.**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF)  
CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE VAGA E A FORMAÇÃO DE CADASTRO DE RESERVA NO  
CARGO DE AUDITOR (CONSELHEIRO-SUBSTITUTO) DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

**PROVA ORAL**

**CONTROLE EXTERNO E LEGISLAÇÃO  
INSTITUCIONAL**

**QUESTÃO 6**

Considere a seguinte situação hipotética:

João Paulo, professor da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, teve sua aposentadoria especial de magistério publicada no Diário Oficial do DF de 15 de janeiro de 2016. Em 7 de fevereiro de 2017, o processo de inativação desse servidor chegou ao TCDF, para exame da sua legalidade. Após a manifestação do corpo técnico do tribunal, que sugeria a legalidade da concessão, o conselheiro-relator, em sessão ordinária de 23 de março de 2022, apresentou voto ao Plenário pela ilegalidade da aposentadoria, uma vez que, segundo seu entendimento, não teria havido a comprovação do tempo mínimo de efetivo exercício nas funções de magistério. O voto do conselheiro-relator foi acolhido em unanimidade pelo Plenário, ocasião em que foi prolatada a decisão do tribunal.

Inconformado, João Paulo interpôs recurso, dentro do prazo legal, alegando, em síntese, que:

- a) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não teria sido observada, porquanto o TCDF não lhe havia garantido o exercício do contraditório e da ampla defesa previamente à análise de mérito da concessão da aposentadoria;
- b) a decisão plenária estaria maculada, porque não havia nos autos a audiência do Ministério Público junto ao TCDF, que, no seu entender, seria obrigatória;
- c) o TCDF teria extrapolado o prazo para a apreciação da legalidade da concessão, devendo o seu ato de aposentadoria ser registrado tacitamente.

Tendo como referência essa situação hipotética, responda aos questionamentos a seguir, com fundamento na jurisprudência do STF, na Lei Complementar Distrital n.º 1/1994 e no Regimento Interno do TCDF.

- 1 Qual é o recurso cabível contra a decisão colegiada de mérito do TCDF que julgou ilegal a concessão da aposentadoria a João Paulo? O apelo possui algum efeito? Qual é o prazo para sua interposição?
- 2 Qual é o prazo para que o TCDF aprecie a legalidade da concessão de aposentadoria? Qual é o marco inicial e a natureza desse prazo?
- 3 Na análise do mérito do recurso apresentado por João Paulo, como um membro do Plenário deveria manifestar-se quanto às alegações recursais?

**TÓPICOS DOS OBJETOS DE AVALIAÇÃO ABORDADOS**

5 Apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões. 6 Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal. 7 Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

## PADRÃO DE RESPOSTA

1 De acordo com o art. 47 da Lei Complementar Distrital n.º 1/1994 e o art. 286 do Regimento Interno do TCDF, o recurso cabível é o pedido de reexame, cujo prazo de interposição é de 30 dias. Interposto dentro do prazo, o recurso possui efeito suspensivo (art. 286 e parágrafo único do Regimento Interno do TCDF).

2 Consoante apreciado no Tema 445 de Repercussão Geral no âmbito do STF (RE n.º 636.553/RS), é de 5 anos o prazo, de natureza decadencial, para que os tribunais de contas apreciem a legalidade dos atos de concessão inicial de aposentadoria. O marco inicial para a contagem do prazo é o ingresso do ato/processo de aposentadoria no TCDF para apreciação — no caso, 7 de fevereiro de 2017.

3 O recurso, no mérito, deve ser provido, pelos seguintes fundamentos.

A) De acordo com a Súmula Vinculante n.º 3 do STF, a regra geral é não se exigir o contraditório e a ampla defesa na apreciação da legalidade de ato de concessão inicial de aposentadoria pelos tribunais de contas. No entanto, a jurisprudência do STF, antes do julgamento do RE n.º 636.553/RS, firmou o entendimento de que transcorrido o prazo quinquenal sem manifestação dos tribunais de contas acerca do mérito da concessão, “é de se convocar os particulares para participar do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias do contraditório e da ampla defesa” (MS n.º 24.448/DF).

B) Nos termos do inc. II do art. 54 do Regimento Interno do TCDF, é obrigatória a audiência do Ministério Público junto ao TCDF nos processos de apreciação dos atos de concessões de aposentadorias, inclusive na fase de recurso.

C) Na situação, como foi ultrapassado o prazo quinquenal decadencial (RE n.º 636.553/RS), cujo marco inicial foi o ingresso do ato/processo no TCDF, em 7 de fevereiro de 2017, o recurso deve ser provido, reconhecendo-se o registro tácito do ato de aposentadoria.

## ROTEIRO DE ARGUIÇÃO

Solicite ao candidato que leia o comando da questão.

Ouçã a explanação do candidato a respeito da questão e, caso ele não tenha exaurido a resposta esperada de acordo com o estabelecido no padrão de respostas previsto para a questão, conduza a arguição da forma a seguir apresentada.

**Atenção!** Somente deverão ser feitos os questionamentos referentes aos aspectos não explorados ou explorados de maneira equivocada pelo candidato em sua resposta inicial. Caso ele já tenha tratado corretamente de algum aspecto explorado nas perguntas a seguir, o examinador deverá abster-se de fazê-las e realizar a respectiva avaliação do candidato.

- 1 Qual recurso é cabível contra a decisão de mérito do TCDF que julgou ilegal a aposentadoria? Esse recurso, além do efeito devolutivo, possui efeito suspensivo? O prazo legal é de quantos dias para sua interposição?
- 2 Na situação hipotética apresentada, a partir de qual data se iniciou a contagem do prazo para que o TCDF apreciasse a legalidade da concessão da aposentadoria a João Paulo? Por que essa data foi o marco inicial de tal prazo?
- 3 Segundo o STF, é exigido o contraditório na apreciação da legalidade de aposentadoria pelos tribunais de contas?
- 4 De acordo com o Regimento Interno do TCDF, a audiência do Ministério Público junto ao TCDF é obrigatória em processos dessa natureza?
- 5 Qual é a consequência de um tribunal de contas ultrapassar o prazo fixado pelo STF para a apreciação da legalidade das concessões de aposentadoria?

Finalize sua arguição com a expressão: **Sem mais perguntas.**