

**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO-IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM CONTROLE EXTERNO E
GOVERNANÇA PÚBLICA**

ANTÔNIO SEBBA FILHO

REGISTRO DE ATOS DE APOSENTADORIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS

**GOIÂNIA,
MARÇO 2017**

**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO-IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM CONTROLE EXTERNO E
GOVERNANÇA PÚBLICA**

ANTÔNIO SEBBA FILHO

REGISTRO DE ATOS DE APOSENTADORIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS

**GOIÂNIA,
MARÇO 2017**

ANTÔNIO SEBBA FILHO

REGISTRO DE ATOS DE APOSENTADORIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Artigo apresentado como requisito a obtenção de título de especialização no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Controle Externo e Governança Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público – IPD.

Orientador: Prof. Carlos Mauricio Lociks de Araújo

**GOIÂNIA,
MARÇO 2017**

REGISTRO DE ATOS DE APOSENTADORIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS

REGISTRATION OF ACTS OF RETIREMENT BY THE COURT OF ACCOUNTS

Antônio Sebba Filho¹

SUMÁRIO

Introdução.1. A História dos Tribunais de Contas no Brasil.2. Composição dos Tribunais de Contas.3. Composições Constitucionais dos Tribunais de Contas.4. Controle e Atuação dos Tribunais de Contas.5. Controle Externo dos Atos Sujeitos a Registros.6. Registro dos Atos de Aposentadoria pelos Tribunais de Contas.7. O Ato de Aposentadoria e sua Complexidade.8. O Desfazimento do Ato de Aposentadoria.

RESUMO

O presente artigo discorre sobre os atos de aposentadoria dos servidores públicos pelos Tribunais de Contas. Tais atos têm sido considerados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como “complexos”, porquanto se aperfeiçoam apenas com o correspondente registro na Corte de Contas. A par disso, são inúmeros os precedentes do STF no sentido de que a Administração pode anular seus atos, a qualquer tempo, quando ilegais ou inconstitucionais. A partir das pesquisas realizadas em fontes doutrinárias, legais e jurisprudenciais, verificam-se evoluções das competências dos Tribunais de Contas no Brasil, clarificando assim que os atos dos Tribunais de Contas são compostos e não complexos.

Palavras-chave: *Tribunais de Contas, atos administrativos, registro de Aposentadorias.*

ABSTRACT

This article discusses the acts of retirement of public servants by the Courts of Accounts. Such an act has been considered by the STF as a complex act, which is perfected with the registration of the initial act of retirement. There are numerous precedents of the Federal Supreme Court in the sense that the administration can annul its acts, at any time, when illegal or unconstitutional. Such actions are attributed to the complex nature of the administrative acts granting pensions and reforms. From the surveys, we understand that there have been changes in the competencies of the Audit Courts in Brazil, thus clarifying that the acts of the Audit Courts are composed and not complex.

Keywords: *Courts of Accounts, administrative acts, registration of retirement.*

¹ *Acadêmico em Pós Graduação Governança Pública e Controle Externo.*

INTRODUÇÃO

Desde a antiguidade, nota-se uma preocupação com os bens públicos, onde podemos ver que neste período o acompanhamento era feito pelo Senado, que fiscalizava todos os recursos do tesouro. Na Idade Média e Idade Moderna, encontramos citações de órgãos de controle na Europa, com maior ênfase na Inglaterra e na França. O trabalho era realizado por órgãos semelhantes a um Tribunal de Justiça, responsáveis por controlar as despesas oficiais, e foi especificamente na França que apareceram indícios da criação da Corte de Contas, cuja atribuição principal era a de “vigiar” os dispêndios públicos. E foram estes modelos que futuramente influenciariam a formação dos Tribunais de Contas no Brasil que foram criados com o objetivo da proteção do Patrimônio Público Brasileiro (AGUIAR, 2017).

Dentre as atribuições dos Tribunais de Contas, o controle externo tem a competência constitucional de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de aposentadoria.

Esses atos são julgados legais ou ilegais e posteriormente registrados ou não, de acordo com a sua adequação à legislação, respeitados os princípios e procedimentos administrativos para sua consecução.

Nesta pesquisa busca-se demonstrar porque os atos de aposentadoria são considerados complexos, até onde vai a responsabilidade dos Tribunais no controle de legalidade desses atos.

1. A HISTÓRIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

No ano de 1680, jurisdicionadas a Portugal, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, com o objetivo de controlar as finanças públicas. Em 1808, foi criado também o Conselho da Fazenda que já agregando atribuições, que além de controlar, tinha como função principal acompanhar a execução da despesa pública. Mais

tarde, já no ano de 1824, o Conselho da Fazenda passa a se chamar Tesouro da Fazenda (MELO, 2017).

Foi somente em 1826 que houve a iniciativa para a criação de um Tribunal de Contas no Brasil, através de um projeto de lei proposto no Senado pelo Visconde de Barbacena, Felisberto Caldeira Brandt e José Inácio Borges. Por iniciativa de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda no ano de 1890, através do Decreto 966-A, de 07 de novembro, foi criado o primeiro Tribunal de Contas do país, sendo chamado de Tribunal de Contas da União (*op. cit.* 2017).

Constituição de 1891, no seu artigo 89, previu o Tribunal de Contas, onde foi conferida ao órgão a competência de liquidar e verificar a legalidade das contas da receita e da despesa antes de serem apresentadas para o Congresso Nacional. A instalação definitiva deste Tribunal veio a ser efetivada no ano de 1893 (*op. cit.* 2017).

Na Constituição de 1934, foram ampliadas as competências do Tribunal de Contas da União, conferindo-lhe a função de proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, do registro prévio das despesas e dos contratos, proceder ao julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro público e oferecer parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. Neste período o Tribunal de Contas era considerado um órgão do Poder Judiciário e tinha como função auxiliar do Poder Legislativo, não se encaixando na interpretação rígida da Teoria da Tripartição dos Poderes (*op. cit.* 2017).

Já na Constituição de 1937, todas as competências trazidas pela Constituição de 1934 foram mantidas, exceto oferecer parecer prévio sobre as contas presidenciais (*op. cit.* 2017).

A Constituição de 1946 manteve todas as competências da Constituição anterior e acresceu a função de o Tribunal de Contas julgarem a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões (*op. cit.* 2017).

Ainda segundo MELO (2017):

Na Constituição de 1967, houve o enfraquecimento do Tribunal de Contas. Nesta Constituição, ocorreu a exclusão da atribuição de o Tribunal de Contas examinar e julgar previamente os atos e contratos geradores de despesas. Todavia, o Tribunal de Contas continuou a ter a função de apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam objeto de representação ao Congresso Nacional. Retirou-se também a competência do Tribunal de Contas de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, tendo o Tribunal competência apenas para a apreciação da legalidade para fins de registro.

Conforme GUALAZZI *apud* SANTANA (2014), no Brasil, o Tribunal de Contas é um órgão administrativo parajudicial, sendo funcionalmente autônomo, e sua principal função é a de exercer “o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária em face dos três Poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional”.

A professora Tatiana de Oliveira Takeda, em seu artigo publicado sobre A Origem dos Tribunais de Contas, publicado no site <http://www.unieducar.org.br/artigos/A%20origem%20dos%20tribunais%20de%20contas.pdf>, discorreu sobre a criação do Tribunal de Contas no Estado de Goiás com a seguinte redação:

O Tribunal de Contas – TCE/GO, foi criado pela Constituição Estadual de 1947, no qual o artigo 52 dispunha que "a instalação do Tribunal de Contas será feita quando a arrecadação das rendas estaduais atingir a importância de cem milhões de cruzeiros anuais". Diante tal dispositivo, o TCE/GO foi instalado no dia 1º de setembro de 1952, por força do Decreto nº 130, de 07/07/52. Oportunamente, foram nomeados Joaquim Taveira, Carlos Dayrell e Hegesipo de Campos Meirelles, os dois primeiros "juizes" (designação que se dava aos atuais "conselheiros") e o último, "procurador" (atualmente procurador de contas do Estado). No ano de 1967 houve uma reestruturação do órgão, passando o TCE a fiscalizar, inclusive, as sociedades de economia mista, uma medida pioneira em todo o Brasil. O TCE/GO passou a funcionar na Praça Cívica (hoje Praça Pedro Ludovico Teixeira) no dia 13 de fevereiro de 1953 e, atualmente, sua presidência é exercida pelo Conselheiro Edson José Ferrari que, em épocas de mudanças, reformas e contenções de despesas, tem desempenhado seu ofício com devoção e hombridade. Por fim, cumpre ressaltar que, inobstante as dificuldades vivenciadas pelos Tribunais de Contas, em especial no Estado de Goiás, no exercício do controle externo da Administração Pública, claro é

o seu papel de destaque e de relevante importância como guardião dos princípios da boa e correta administração dos bens e valores públicos, garantindo os interesses sociais. (TAKEDA, 2017)

Ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) compete, por disposição das Constituições Federal e Estadual, está em seus artigos 25 e 26, exercer o controle externo do Estado e das entidades da administração direta e indireta (GOIÁS, 2017).

Ainda segundo as informações contidas no sítio do TCE-GO na *Internet*:

O TCE deve, dentre outras atribuições, apreciar as contas do governador, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. O Tribunal aprecia também a legalidade dos atos da admissão de pessoal, bem como as concessões de aposentadorias, reformas e pensões e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas dos três poderes. Fiscaliza, ainda, a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos, à União, aos outros Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (GOIÁS, 2017).

2. COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Para entendermos a composição dos Tribunais de Contas, Emerson Cesar da Silva Gomes, em seu artigo Tribunais de Contas: Composição, Organização e Competências, introduziu da seguinte forma o tema:

O Sistema de Controle Financeiro Externo[1] adotado no Brasil e nos países da Europa Ocidental (França, Portugal, Bélgica, Itália e Espanha) tem como base os Tribunais ou Cortes de Contas.

Trata-se, em linhas gerais, de um modelo composto por um órgão colegiado, que, além da sua função fiscalizadora, exerce também a função de julgamento das contas públicas, podendo, em consequência, aplicar sanções aos responsáveis pela gestão dos recursos públicos. Seus membros, via de regra, possuem as mesmas garantias de independência atribuídas à magistratura.

Outros modelos são encontrados nos Estados Estrangeiros.

Na Europa, a propósito, o National Audit Office (Auditoria Geral - órgão de controle externo do Reino Unido) cita a existência de quatro espécies de Entidades de Fiscalização Superior (REINO UNIDO, 1996, p. 7):

“Existem quatro principais tipos de” Entidades Supremas de Fiscalização (EFS) na União Europeia: as denominadas 'Cortes' com função judicial; os órgãos colegiados sem função judicial; os órgãos independentes chefiados por um Auditor Geral e os órgãos de auditoria chefiados por um Auditor Geral, mas inseridos na estrutura governamental.

Ademais, a Corte de Contas Austríaca (Rechnungshof) é um modelo distinto comandado por um Presidente e com funções de auditoria nos níveis local, regional e central de governo.

Seis EFS (na França, Bélgica, Portugal, Espanha, Itália e Grécia) podem ser, grosso modo, agrupadas como 'Cortes'. Na Grécia e em Portugal, por exemplo, a EFS é parte do Judiciário e é constitucionalmente equiparada às demais Cortes.

O segundo tipo é o de estrutura colegiada sem função judicial, tal como na Holanda, Alemanha e em Luxemburgo. O Tribunal de Contas Europeu, apesar do seu nome, também é um órgão colegiado sem função judicial.

O modelo de órgão de auditoria chefiado por um Auditor Geral existe no Reino Unido, na Irlanda e na Dinamarca.

O quarto modelo é um sistema desenvolvido na Suécia e na Finlândia, que reflete os seus lugares dentro dos órgãos governamentais. Ambos os Estados possuem duas organizações de auditoria, sendo a EFS responsável pelo governo e conduzindo exames detalhados, e o segundo, chefiado por membros do Parlamento e auxiliado por um pequeno secretariado, responsável pelo Poder Legislativo. Uma alteração constitucional na Finlândia em 2000, entretanto, tornará a EFS independente do Ministério das Finanças, que se reportará exclusivamente ao Parlamento.

As similaridades na estrutura não são coincidência. Algumas das Cortes foram modeladas segundo o Sistema Francês, refletindo a difusão da prática administrativa francesa pela Europa no Século XIX. O 'Exchequer' e o Departamento de Auditoria do Reino Unido foram responsáveis pela fiscalização financeira na Irlanda até 1921, quando os dois países foram divididos. “As similaridades entre os sistemas sueco e finlandês também refletem sua história comum” (tradução livre).

Mais adequado, entretanto, é a classificação proposta por José F. F. Tavares, que sugere a existência de três sistemas: o sistema de tribunal de contas, o sistema de auditor geral e o sistema misto Tribunal de Contas/Auditor-Geral, pois o último dos modelos apontados anteriormente não é propriamente de um órgão de controle externo (GOMES, 2017).

Em especial no Brasil, a Fiscalização Financeira, Orçamentária, Contábil, Operacional e Patrimonial da Administração Pública é exercida pelo

Parlamento, com o auxílio do Tribunal de Contas. É o que dispõe o art. 71, *caput*, da CF/88: "O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete", modelo que deve ser estendido às demais esferas da federação (art. 71, *caput*, CF/88).

A estrutura dos Tribunais de Contas está disposta na Constituição Federal. O art. 73 dispõe sobre a esfera da União, que é composta por 9 (nove) Ministros, com sede no Distrito Federal, mantendo seu quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo território nacional.

Nas esferas Estaduais e Municipais, sua composição está prevista no art. 75 da CF/88:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, a organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios".
Parágrafo Único: As Constituições Estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por 7(sete) conselheiros. (BRASIL, 1988).

Os Tribunais de Contas dos Estados são estruturados com o disposto nas respectivas Constituições Estaduais, desde que respeitado o disposto na CF/88. No Estado de Goiás, dos sete conselheiros, quatro são escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Governador do Estado.

O art. 70 da CF/88 delimita o âmbito destas espécies de fiscalização, onde as mesmas deverão ocorrer, preservando a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas.

Sobre a fiscalização no plano da legalidade, trata-se de princípio basilar da Administração Pública, segundo o qual deve o administrador cumprir somente o que a lei manda ou autoriza. Assim, a discricionariedade conferida

em diversas situações ao administrador de modo algum pode ser confundida com liberdade de atuação.

Assim, no que tange ao objeto deste artigo, os atos de aposentadoria só podem ser emitidos quando preenchidos rigorosamente todos os requisitos previsto na lei e na Constituição e devem ser remetidos ao correspondente tribunal de contas para fins de registro.

No tocante à legitimidade, Juan Marcello Capobianco ensina que, sob esse princípio,

os Tribunais de Contas passam a analisar não somente a subsunção dos atos públicos à lei, mas se estes atos atendem aos princípios e objetivos capazes de torná-los legítimos. A legitimidade abrange a moral pública, ordem social, bem estar da coletividade, probidade administrativa (...). (CAPOBIANCO, 2012).

A economicidade corresponde, segundo o mesmo autor, é a “forma mais criteriosa de utilização das verbas públicas, sem desperdício e jungida aos dispositivos legais e regulamentares”, que visa ao melhor custo-benefício e à mais adequada aplicação das despesas públicas, cabendo aos Tribunais de Contas fiscalizarem e controlarem tais atos administrativos, emitindo pareceres prévios. O mencionado autor exemplifica esse princípio, anotando que, quando a lei “manda que se aplique um percentual mínimo em educação ou saúde, esta aplicação não deve ser inferior”, sob pena de parecer contrário do tribunal de contas.

Já a renúncia de receitas deve ser excepcional, eis que o administrador não pode deixar de receber recursos que serão utilizados para fins sociais, salvo se, demonstrar o interesse público específico subsumido em sua renúncia de receita (CAPOBIANCO, 2012).

3. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Na Constituição Federal de 1988, seu art. 71 conferiu aos Tribunais de Contas o papel de auxiliar do Congresso Nacional para exercício do controle externo, bem como suas atribuições, conforme relacionado abaixo:

- Apreciação das contas anuais do presidente da República, através de um parecer elaborado no período de sessenta dias, bem como apreciar os relatórios sobre a execução de planos do governo;
- Exerce o papel de julgar as contas dos administradores/responsáveis pelo dinheiro, bens e valores públicos;
- *Apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;*
- Inspeccionar e realizar auditorias de natureza contábil, financeira, operacional e patrimonial dos três poderes, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;
- Fiscalização das contas nacionais de empresas supranacionais, onde a União tenha participação direta ou indireta;
- Fiscalização da aplicação dos recursos da União, repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
- Prestar ao Congresso Nacional, informações e atendimento às suas Casas ou Comissões sobre as fiscalizações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais ou patrimoniais, com a finalidade de aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades nos atos ou contratos;
- Sustar a execução de ato impugnado e se não atendido, comunicando à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, verificada irregularidade nas contas, o TCU assegura às partes o exercício da ampla defesa em todas as etapas de apreciação e julgamento dos processos;
- Emissão do pronunciamento conclusivo sobre despesas realizadas sem autorização, por solicitação da Comissão Mista Permanente do Senado e da Câmara dos Deputados;
- Apurar as denúncias feitas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos.

Em resumo podemos dizer que a principal função dos Tribunais de Contas é realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e

patrimonial dos entes federativos, da Administração Pública direta e indireta e as empresas públicas e sociedades de economia mista.

O trabalho dos Tribunais de Contas é realizado por meio de auditorias e inspeções nos órgãos da Administração Pública, podendo também fiscalizar procedimentos licitatórios, expedir medidas cautelares que evitam futuras lesões ao erário e garantir o cumprimento de suas decisões.

Além das competências constitucionais e privativas do TCU, outras leis específicas trazem em seu texto atribuições conferidas ao Tribunal, entre essas estão a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2001), a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8666/93) e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

4. CONTROLE E ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O Controle da Administração Pública pode se ser vistos por dois aspectos: político e administrativo. O político é estudado do pelo Direito Constitucional e está diretamente relacionado ao "sistema de freios e contrapesos", enquanto o administrativo é estudado pelo Direito Administrativo, se refere à atividade administrativa propriamente dita (ALMEIDA, 2017)

A Constituição Federal atribui ao Tribunal de Contas a competência para exercer o controle externo da Administração Pública, através exame dos atos de índole financeira e orçamentária, e além dos Tribunais de Contas, as Controladorias são os órgãos que exercem o papel de controle das contas publicas.

Já o controle Interno é o controle primário, diferente do controle externo, onde sua atividade é exercida por órgão que se situa dentro da Administração e subordina-se ao executor do próprio ato examinado. Já o Controle Externo é exercido por órgão autônomo, independente da Administração, não participando, portanto, dos atos por ela praticados, cabendo-lhe, entre as funções reservadas pela Constituição, exercer a da fiscalização.

No exercício de sua fiscalização é imposto o dever de verificar se os atos praticados pela Administração o foram na conformidade da lei. Esta verificação deve ser feita de forma abrangente, envolvendo os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais.

Diferença que também se ressalta diz respeito ao resultado do trabalho de cada sistema. Enquanto o sistema de Controle Interno tem caráter opinativo, não obrigatório para a Administração, que pode ou não atender à proposta que lhe seja feita para alterar o modo ou forma de praticar determinado ato. Sem dúvida que ao não atender estará o Administrador assumindo o risco de sua decisão.

No caso do Controle Externo, tem o Tribunal de Contas poderes para determinar correções que obrigam a Administração.

O professor Hely Lopes Meirelles assim define o controle no âmbito jusadministrativo: “é a faculdade de vigilância, orientação e correção de um Poder, órgão ou autoridade exercer sobre a conduta funcional do outro” (MEIRELLES, 2010, p. 697).

Ressaltando a importância do controle na Administração Pública, o Professor Flávio Germano Sena Teixeira bem descreve em seu livro que:

De fato, o poder constituinte de 1988 quis sintomatizar o Tribunal de Contas no Brasil com a tendência do controle externo no mundo, que é não meramente o controle de atos da Administração, mas da totalidade da gestão administrativa. Sabemos da dificuldade de fazê-lo, porque falta tanto para os administradores públicos quanto a administradores brasileiros uma “cultura de controle”, expressão feliz de Sergio Ferraz. A ausência dessa cultura gera dois efeitos funestos: primeiramente uma deformação da relação controlador-controlado. O gestor publica transgressor dos princípios da legalidade, da moralidade, da razoabilidade, claramente foge da fiscalização, acusando-a de perseguição, turbando a relação de controle. Ora, a relação controlador-controlado, num ambiente de lisura administrativa, e em sede de controle externo, é uma relação dialética de colaboração, não de conflitualidade. Alias, o constituinte brasileiro estabeleceu claramente o princípio da colaboração como norteador do relacionamento entre controle interno e o externo, como

prescreve o art. 74, IV e §1º da Lex Fundamental. No Brasil, todavia, ainda deve-se caminhar muito para que se implemente a relação de controle adequada. (TEIXEIRA, 2004).

5. CONTROLE EXTERNO DOS ATOS SUJEITOS O REGISTRO

Em seu pleno exercício, o controle externo tem o dever de verificar se os atos praticados pela Administração estão em conformidade com a lei.

O professor Hely Lopes Meirelles sustenta como definição que o controle externo é “a vigilância da conduta de um órgão exercida por outro órgão autônomo” (MEIRELLES, 2010).

Fica reservada aos Tribunais de Contas a competência de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, aposentadoria, reforma e pensão, tanto na administração direta quanto na indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Para fins desse registro, excetuam-se as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

O registro dos atos pelo Tribunal de Contas não se reconhece apenas como uma formalidade. É reconhecido também como a verificação da legitimidade do ato concessório de pensão, admissão, aposentadoria e/ou reforma. O ato publicado reveste-se de natureza precária até apreciação da sua legalidade pela Corte de Contas.

Existem algumas decisões reiteradas pelo Supremo Tribunal Federal, porém, depois de registrado o ato pelo Tribunal de Contas, seus efeitos tornam-se definitivos¹.

Para a investidura de cargo, emprego ou função terão os respectivos atos submetidos aos Tribunais de Contas para efeito de registro (artigo 71, III,

¹ Mandado de Segurança nº 25.409-2- Distrito Federal, 15.03.07. Rel. Ministro Sepúlveda Pertence; Mandado de Segurança nº 25.072-Distrito Federal, 07.02.07, redator para o ac. Min. Eros Grau; Mandado de Segurança nº 25.440-Distrito Federal, 15.12.05, rel. Ministro Carlos Velloso, dentre outros.

da Constituição Federal). O mesmo cabe para decorrentes de aposentadoria, reforma ou pensão a dependente de servidor. Posteriormente ao ato de aposentadoria, as obrigações do trabalhador em troca de salário cessam e ele passa a receber proventos na inatividade, a partir da publicação do ato na imprensa oficial.

Convém ressaltar que o objetivo do presente estudo é apenas o registro de atos de aposentadoria, razão por que não avançamos sobre os demais atos de pessoais igualmente passíveis de registro pelas Cortes de Contas, a exemplo das admissões e das concessões de reformas e pensões, conforme já mencionado.

6. REGISTRO DO ATO DE APOSENTADORIA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Foi assegurado na Carta Maior, no seu artigo 40, que o regime de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios tem caráter contributivo e solidário, o qual prevê benefícios de aposentadoria e pensão.

Na Constituição Federal de 1988, nos incisos do §1º do artigo 40, estão explícitos os requisitos a serem preenchidos para que haja a concessão do benefício, no caso das aposentadorias, as hipóteses são seguidas da seguinte forma:

- a) por invalidez permanente;
- b) compulsoriamente;
- c) voluntariamente.

A contribuição previdenciária do servidor é o primeiro requisito para o gozo de quaisquer benefícios dos servidores públicos, e somente os mesmos fazem jus ao direito da proteção previdenciária. Tal

contribuição tornou-se obrigatória após a Emenda Constitucional 20 de 16/12/1998.

Assim sendo, a aposentadoria é o benefício previdenciário concedido ao segurado (servidor-contribuinte), cujo fato gerador de sua concessão é o implemento dos requisitos de tempo de contribuição previdenciária e de idade ou a perda da capacidade laboral ou, ainda, o atingimento da idade limite para o serviço público, de 75 anos.

Existe a necessidade de fiscalização da legalidade dos atos de inativação, por se tratarem de benefícios continuados e programáveis, não sendo exagero afirmar que são as mais caras prestações pagas por um regime de previdência.

Sendo assim, os atos de aposentadoria devem se assegurar de amplo e adequado controle, com o objetivo de exterminar possíveis fraudes, privilégios indevidos e, mesmo gastos desnecessários que possam vir a provocar um financeiro e atuarial do regime.

Como bem explica Alex Sertão, em artigo publicado no site <http://www.aafcep.org.br/artigos/os-tribunais-de-contas-e-o-registro-dos-atos-concessoriosde-aposentadorias-um-breve-roteiro>, temos hoje três pontos-chaves que podem ser destacados de forma simplificada dentro de um processo de aposentadoria a ser analisados pelo Tribunal de Contas:

- A análise da forma de ingresso do servidor no cargo em que está se aposentando: neste particular, a premissa é a de que o cargo no qual o servidor está se aposentando deve ser efetivo ou vitalício. Aqui, o TCE deve apurar a forma como o servidor titularizou este cargo, se por meio de concurso público ou por outro meio que tenha sua legalidade jurisprudencialmente reconhecida. Neste particular, ressalva-se também o que vem estabelecido no art. 12 da Orientação Normativa 02/2009 do MPS;
- A análise da regra de aposentadoria na qual o servidor está se inativando: aqui, o TCE deve observar se o servidor, de fato, implementou todos os requisitos da regra na qual está se aposentando, tais como: idade, tempo de contribuição, eventuais carências, etc;

- A análise da composição dos proventos: por fim, o TCE deve estar atento às parcelas que compõem os proventos de aposentadoria do servidor. Aqui, deve-se apurar se o cálculo está de acordo com a regra na qual o servidor foi aposentado (última remuneração ou média das contribuições). Por exemplo, deve-se coibir a presença de parcelas remuneratórias não inerentes à remuneração do servidor no cargo efetivo e sobre as quais não houve a incidência da contribuição previdenciária.

Para o Controle Externo, a análise de todos os aspectos acima elencados constitui-se no melhor roteiro para a boa fiscalização dos atos concessórios de aposentadorias, cuja premissa é coibir ou minimizar gastos indevidos com o pagamento destes benefícios.

Qualquer falha apurada em um ou mais pontos acima esposados, pode gerar a conversão do julgamento em diligência para que o responsável pela concessão do ato aposentatório o retifique. A não retificação do ato poderá resultar no julgamento da ilegalidade da aposentadoria, deixando a mesma de ser registrada pelo TCE. (SERTAO, 2016).

Licurgo Mourão, Juliana Fagundes Mafra e Gustavo Terra Elias em
artigo muito bem explanado no site:

<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1730.pdf> que:

Embora se entenda que, para dar celeridade e possibilitar o registro dos atos, as cortes de contas possam limitar o escopo da análise dos processos de aposentadoria, existem irregularidades que são de fácil constatação, ou que por qualquer razão foram apontados nos autos.

Após a constatação do vício, não podem os tribunais de contas deixar de deliberar sobre o assunto, uma vez que a discricionariedade que possuem para estabelecer o escopo da fiscalização não lhes subtrai a obrigação constitucional de manifestarem-se sobre a irregularidade constatada durante a análise dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Caso contrário, o registro equivaleria à ratificação do erro. O controle de legalidade vazado no art. 71, III, da Constituição da República, alcança tanto a verificação do atendimento aos requisitos constitucionais e infraconstitucionais para concessão do benefício de aposentadoria, quanto a conformidade do montante dos proventos aos comandos normativos que regem a sua forma de cálculo. O adequado raio de incidência do controle da legalidade importa perscrutar situações nas quais, a despeito de o ato de aposentadoria atender às exigências legais para sua concessão, no que tange ao tempo de serviço, de contribuição e idade mínima, de forma a verificar a ocorrência de irregularidade no quantum correspondente ao benefício e, por via de consequência, lesão ao erário, ou até

mesmo ao servidor, por conta de ilegalidade na forma de cálculo dos proventos ou das parcelas pecuniárias que venham a integrá-lo. (MOURAO, MAFRA e ELIAS, 2012).

7. O ATO DE APOSENTADORIA E SUA COMPLEXIDADE

Não existe uma uniformidade quando se trata da classificação dos atos administrativos, em virtude de inúmeros critérios existentes que podem ser utilizados para enquadrá-los. Quando vamos falar de atos administrativos, podemos classificá-los como simples, complexos e compostos.

O professor Hely Lopes Meirelles classificou os atos da seguinte forma (MEIRELLES, 2010):

- **Ato Simples** resulta da “da manifestação de vontade de um único órgão, unipessoal ou colegiado”;
- **Ato Complexo** “é o que se forma pela conjugação de vontades de mais de um órgão administrativo”;
- **Ato Composto** “resulta da vontade única de um órgão, mas depende da verificação por parte de outro, para se tornar exequível”.

Para Flávio Germano de Sena Teixeira, a classificação apresenta da seguinte forma:

O ato simples é o decorrente da manifestação de vontade de um só órgão da administração”. Por sua vez, “Complexo é o ato correspondente às manifestações concomitantes ou sucessivas, das vontades de dois ou mais órgãos”. Adverte ainda que não se deve tomar como complexos aos atos de órgãos coletivos. Esses são simples, porquanto não se pode confundir a vontade do órgão com as vontades, até mesmo divergentes, dos elementos que o constituem. (TEIXEIRA, 2004).

Quando o Tribunal de Contas concede registro a um determinado ato de aposentadoria ou pensão, está conferindo a ele o status de ato jurídico perfeito.

Desta forma, o Supremo Tribunal Federal nomeia o ato de aposentadoria como complexo, porquanto a natureza complexa do ato, no caso, surge da combinação da vontade do órgão concedente – de considerar válido o ato e publicá-lo – com a vontade posterior do tribunal de contas – que, atuando de forma independente, decide se o ato é legal ou ilegal. É uma combinação de vontades diferentes.

Por outro lado, há autores a dizer que os atos sujeitos a registro, na verdade, são compostos, e não complexos. Consoante explanado por ARAÚJO (2014):

(...) segundo os conceitos adotados por Hely Lopes Meirelles, os atos da espécie, a rigor, seriam compostos, e não complexos. Isso porque, para o referido autor, os atos complexos são aqueles que dependem da conjugação ou do concurso de vontades de dois ou mais órgãos da Administração, ao passo que os atos compostos, embora resultem da “vontade única de um órgão”, dependem da “verificação por parte de outro, para se tornar exequível” (MEIRELLES *apud* ARAÚJO, 2014, p. 76).

Enfoque similar é adotado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, segundo a qual os atos compostos seriam gerados não pela união de vontades, como nos atos complexos (que formam um único ato), mas pela manifestação sequencial de vontades de dois ou mais órgãos, mediante vários atos que se complementam (DI PIETRO *apud* ARAÚJO, 2014, p. 66-77)

Não obstante essa controvérsia, a diferenciação dos atos de aposentadoria em compostos ou complexos, no caso em estudo, torna-se inócua, pois o foco da discussão, aqui, é o fato de o ato somente se tornar perfeito após o registro pelo tribunal de contas, o que se ajusta a ambas definições: ato composto ou complexo.

Abaixo relacionados, temos quais os documentos são analisados para efetivo registro do ato:

1º – Requerimento do interessado devidamente preenchido com a regra que pretende se inativar;

- 2º – Documentos Pessoais (RG, CPF ou certidão de nascimento) e último contracheque como ativo;
- 3º – Declaração de acumulação ou não acumulação de cargos, lembrando que só poderão ser acumulados os cargos previstos no art. 37, XVI e XVII da CF/88;
- 4º – Declaração de bens, que verifica se a aquisição de bens e compatível com seus vencimentos no período de admissão ate sua inativação;
- 5º – Mapa de tempo de serviço/contribuição, extraído dos assentamentos funcionais do servidor, datado e assinado pela autoridade competente;
- 6º – Atos administrativos que comprovem as informações constantes no mapa;
- 7º – Certidões comprobatórias do tempo de contribuição/serviço vertido ao regime de previdência na qual o servidor esteja se aposentando e a outros regimes de previdência, caso este tempo tenha sido averbado;
- 8º – Parecer da Controladoria Interna ou Procuradoria Jurídica do RPPS;
- 9º – Planilha de cálculo dos proventos (integralidade ou média aritmética simples);
- 10º – Portaria concessória do benefício, onde conste o dispositivo constitucional que fundamenta a regra pela qual o servidor se inativou;
- 11º – Publicação do ato concessório na imprensa oficial;
- 12º – Tratando-se da Aposentadoria por invalidez: juntar o laudo pericial da junta médica oficial.

Estando preenchidos os requisitos legais para a aposentadoria, cabe ao setor de pessoal do órgão público, através de processo administrativo, conceder ao servidor o direito ao recebimento dos valores referentes à sua aposentadoria.

Por se tratar de um ato administrativo complexo, fica a aludida concessão submetida a essa condição resolutiva (STF), aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas.

Nessa linha de entendimento, algumas implicações são tratadas, sendo a primeira delas de extrema importância, pois parte da determinação do início da contagem do prazo para a decadência do ato de anulação da concessão da aposentadoria.

Para fins de registro, tem início a fluência do prazo decadencial de 5 (cinco) anos, previsto no art. 54 da Lei 9.784/99, para que a Administração reveja o ato registrado.

Não menos importante existe outra implicação, que consiste nos efeitos e consequências que o decurso do tempo, por inércia do Tribunal de Contas, pode gerar.

Existe uma grande quantidade de aposentadorias a serem registradas, somadas à morosidade de algumas Cortes de Contas em analisar a legalidade. A morosidade dos processos põe em contraposição os direitos fundamentais do servidor, como a segurança jurídica, a dignidade da pessoa humana, o contraditório e a ampla defesa.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar a situação, editou o enunciado de Súmula Vinculante de n. 3, segundo a qual, perante o TCU são assegurados o contraditório e a ampla defesa em caso da decisão resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado. Todavia, a mencionada súmula excetuou expressamente os casos de

apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão.

Assim, a problemática não foi resolvida com a decisão do STF, pois desamparado o servidor que percebeu por longo período os seus proventos, mas que, quando da apreciação da legalidade do ato de concessão inicial, se vê despido da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa.

Não é raro que os tribunais de contas, ao analisarem, para fins de registro, um ato de aposentadoria, anulem a concessão de determinada verba que vinha sendo concedida a um servidor há mais de dez anos.

Por isso, o STF entendeu que, passados cinco anos ou mais entre o início da percepção dos proventos e a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial, haveria que se temperar o entendimento da SV n.3, proporcionando ao servidor o exercício do contraditório.

No caso do TCU, a jurisprudência do STF condicionou que esse contraditório só será exigido se passarem 5 anos ou mais desde o ingresso do ato no Tribunal de Contas². Isso foi regulado jurisprudencialmente na Corte Federal de Contas mediante o Acórdão 587/2011-TCU Plenário³.

Assim, a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, via de regra, não precisa observar contraditório e ampla defesa, salvo se a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial ocorra em prazo superior a 5 anos (inércia, morosidade no registro) do ingresso do ato na Corte de Contas, hipótese em que deve-se observar o contraditório e a ampla defesa.

² Ao julgar os Mandados de Segurança 25.116/DF (em 8/9/2010) e 25.403/DF (em 15/9/2010), o STF, por maioria, e nos termos do voto do relator, Ministro Ayres Britto, concedeu parcialmente as seguranças para anular acórdãos da Corte de Contas, assegurando aos impetrantes a oportunidade do uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, dado o transcurso de lapso temporal superior a cinco anos quando da apreciação pelo TCU dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão.

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 587/2011-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 16/3/2011. Ata 8/2011-Plenário.

Para Flávio Germano de Sena Teixeira:

No tocante ao alcance da competência em foco, e de se afirmar que os Tribunais de Contas perscrutam todos os elementos integrantes do ato aposentatório, constatando-os com o Direito, Não se limitam a verificar a compatibilidade da inativação com uma lei específica, mas com todo o sistema jurídico. Daí porque o exame começa com o juízo sobre a constitucionalidade do ato e da Lei em que se funda. São verificados, com detrimento, os seguintes aspectos: o preenchimento dos requisitos para aposentadoria, a composição dos proventos (valores e quantidade de vantagens), a fundamentação do ato, a data de início de sua eficácia, a compatibilidade da aposentação com o pedido do servidor, além da competência para a produção do ato de aposentado. Essa fiscalização incide somente sobre as aposentadorias estatutárias. As decorrentes de vinculação ao Regime Geral de Previdência Social são controladas pela entidade gestora desse sistema, embora não exista no texto da Constituição Federal nenhum impedimento expresso de fiscalizá-las. Pelo contrário, a competência conferida pelo art. 71, III da CF, é bastante ampla. Pela especificidade que apresentam, porém, inclusive com a composição bem peculiar dos proventos, devem continuar a ser examinadas somente pelo INSS.

Vale ressaltar que melhorias posteriores que não alterem o fundamento do ato concessório, por exemplo, reajustes de vencimentos, reclassificação motivada por implantação de plano de cargos e carreiras, não demandam o reexame do Tribunal. (TEIXEIRA, 2004, p. 205).

8. O DESFAZIMENTO DO ATO DE APOSENTADORIA

Sobre o desfazimento do ato de aposentadoria, João Batista Damasceno disse o seguinte:

Se a Administração tem o dever de anular o ato eivado de vício e a faculdade de revogar por motivo de conveniência e oportunidade, não pode deixar de acatar abdicação de direito de titular à vantagem, sobretudo quando de ordem meramente econômica, qual seja, o pressionamento de natureza alimentar prestado ao aposentado. Tendo-se a aposentadoria, regularmente deferida, como ato administrativo complexo e definitivo, inadmissível seu desfazimento por meio de anulação, revogação ou cassação. Mas, possível por meio de renúncia do titular, sem que tal implique em reversão ao serviço ativo. Não se trata de cancelamento da aposentadoria e retomo ao status quo ante, pois aí se trataria de reversão, modalidade de provimento de cargo pública não recepcionada pela ordem constitucional vigente. Ao contrário, apenas de abdicação do

exercício de um direito. É sabido que os atos administrativos devem ser anulados pela administração quando eivados de vício que os tomem ilegais, bem como revogados por motivo de conveniência e oportunidade (art. 80 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e Súmula 473 do STF). Bem assim, podem os atos administrativos ser cassados por ilegalidade em sua execução. Não se está, no entanto, diante destas modalidades clássicas de desfazimento do ato administrativo. Em se tratando a aposentadoria de ato legal não há que se falar em anulação. Dada a sua definitividade e regramento não pode a Administração revogá-la, uma vez que se constitui em direito subjetivo do titular. 277 Incabíveis falar-se em anulação, não se estando diante de vício de regularidade quando da edição do ato. Editado este sem qualquer mácula relativa à legalidade formal ou material, não há que se falar em invalidação por meio de anulação. Por outro lado, a revogação se afigura inadmissível, em razão da natureza vinculada do ato de aposentação. Se a Administração não podia formar juízo de conveniência ou oportunidade para conferir direito subjetivo, não pode formulá-lo para revogação. Daí a impossibilidade de desfazimento de ato de aposentação por meio de revogação. (DAMASCENO, 2017)

Os atos de aposentadoria, bem como quaisquer outros atos administrativos, são passíveis de desfazimento ou extinção nas seguintes hipóteses: esgotamento do conteúdo do ato, o implemento de termo final ou de condição resolutive, o desaparecimento do objeto ou sujeito destinatário do ato, a anulação, a recusa, a renúncia, a anulação, o decaimento, a cassação, a caducidade e a revogação.

Como regra, o ato, depois de registrado, só poderá ser alterado ou desfeito, administrativamente, se percorrer de forma idêntica a via de sua construção.

A jurisprudência do STF apresenta-se de forma pacífica quando exige do Tribunal de Contas a manifestação para a dissolução do ato de aposentadoria por ele registrado. No Mandado de Segurança nº 19.873, aplicou o Supremo Tribunal Federal a diretriz contida na Súmula nº 6º, onde ficou decidido que, uma vez aprovados pelo Tribunal de Contas da União, não podem unilateralmente os atos aposentatórios ser alterados pelo Poder Executivo. Em resumo, o desfazimento do ato de aposentadoria, depois de registrado pela

Corte de Contas, sendo por anulação, renúncia, reversão ou cassação, somente será desconstituído após a chancela do órgão de Controle de Contas.

Por outro lado, o TCU pode ordenar o desfazimento de um ato de aposentadoria mediante sua negativa de registro. Nesse caso, o ato perde eficácia sem passar de novo pelo controle interno nem pelo órgão de origem. O ato se desfaz sem percorrer de forma idêntica o caminho reverso. Todavia, importa notar que, nesses casos, o ato ainda não se aperfeiçoou, pois ainda não havia sido registrado pela Corte de Contas.

Quanto à possibilidade de o Tribunal de Contas determinar ao órgão de origem que modifique um ato de aposentadoria, Flávio Germano de Sena Teixeira, em seu livro *O Controle das Aposentadorias pelos Tribunais de Contas*, discorre que:

Assentado que falece ao Tribunal de Contas competência para alterar ato de aposentadoria submetido ao seu controle, uma questão ainda mais tormentosa emerge: ao detectar descompasso entre o ato e a lei pode o Tribunal de Contas determinar ao órgão emitente a correção do ato de aposentadoria? Luis Roberto Barroso, abordando o tema, declara: O que tem sentido algum, todavia, é o Tribunal, sob a designação impropria de diligência, ordenar ao administrador que, contra o seu próprio entendimento, se curve à orientação do Tribunal de Contas, sob pena de sofrer sanções as mais drásticas, inclusive com a aplicação de multas que recaem sobre a pessoa do administrador.

É pacificamente reconhecida aos Tribunais de Contas a competência para recomendar correção ou alteração no ato de aposentadoria, nunca determinar ou ordenar. (TEIXEIRA, 2004)

Sendo assim, se não cabe às Cortes de Contas ordenar a correção do ato aposentatório que foi submetido ao seu controle, conseqüentemente os destinatários das recomendações também não estão obrigados a cumpri-las. Em virtude disso, antes do julgamento da aposentadoria, as Cortes de Contas dirigem ao órgão emitente para que produza alguma alteração no ato, não como forma de determinação, mas de recomendação e, caso a recomendação não seja atendida, aí sim, denegará o registro (TEIXEIRA, 2004)

Existe também a possibilidade de renúncia, e a mesma não revoga ou anula o ato administrativo, ele permanece íntegro em relação ao ente público, mas retira do aposentado sua eficácia quanto a percepção dos proventos.

Para João Batista Damasceno:

Se a aposentadoria é renunciável ante a indevida acumulação, não há fundamento jurídico para seu indeferimento quando se tratar de liberalidade do aposentado. Assim, não há se negar o reconhecimento à renúncia à aposentadoria apresentada voluntária ou necessariamente, bem como a certificação de tal ocorrência e do tempo de serviço prestado pelo aposentado. A pretensão da Administração Pública em formar juízo quando da apresentação da renúncia à aposentadoria, bem como a negativa em fornecer certidão de tal ocorrência, importa em violação a direito líquido e certo, ensejadora de reparação pelos meios de controle dos atos ilegais praticados pelo poder público. (DAMASCENO, 2017).

Entretanto, tanto a jurisprudência quanto a legislação vigente não requerem o desfazimento do ato de aposentadoria na hipótese de renúncia aos proventos. O Decreto nº 2.027/96 contém em sua redação a possibilidade do servidor de readquirir o direito de voltar a receber os proventos, no caso de ser desligado do novo cargo ou emprego.

Vale ressaltar, ainda, a hipótese em que a anulação de um ato administrativo inválido requer a ponderação entre os princípios da legalidade e o da segurança jurídica. Isso ocorre, por exemplo, quando o ato de aposentadoria foi emitido há muitos anos – dez, quinze anos –, e, ao ser apreciado pelo Tribunal de Contas, verifica-se que ele foi emitido irregularmente.

Segundo a jurisprudência do TCU, exemplificada no Relatório que integra o Acórdão 1.592/2016-TCU-Plenário⁴:

24. O entendimento predominante deste TCU é que o princípio da segurança jurídica prevalece sobre o princípio da legalidade apenas em situações excepcionais, quando o julgamento pela

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.592/2016-TCU-Plenário**. Sessão de 22/6/2016. Relator: Ministro-substituto André Luís de Carvalho.

ilegalidade após longo decurso de tempo implicar 'prejuízo insuportável e irreversível ao interessado'.

25. Na jurisprudência desta Corte, encontram-se menções a algumas dessas situações excepcionais: inviabilidade prática do retorno à atividade após grande decurso de tempo; acometimento de doença incapacitante para o trabalho; idade que impossibilite o retorno à atividade; comprometimento da subsistência do aposentado; e morte (Acórdãos 2.350/2012-TCU-2ª Câmara, 5.951/2012-TCU-1ª Câmara, 453/2013-TCU-2ª Câmara e 6.102/2013-TCU-2ª Câmara).

Assim, de acordo com a jurisprudência do TCU, a supremacia do princípio da segurança jurídica sobre o princípio da legalidade, nos casos da espécie, somente se verifica em situações muito excepcionais, em que os prejuízos advindos da negativa de registro ao ato expedido há muitos anos sejam insuportáveis e irreversíveis para o interessado.

CONCLUSÃO

Buscou-se, com esta pesquisa, inicialmente, apresentar a história dos Tribunais de Contas, desde sua criação, suas competências e a forma em que atuam, para entendermos a importância e responsabilidade dos Tribunais de Contas nos Atos de Registro das Aposentadorias.

Tais atos merecem acurados estudos, pois trazem dentro de suas responsabilidades o respeito aos direitos humanos, a dignidade humana e a segurança jurídica, todos direitos de raiz constitucional.

O objetivo de estudo foi atingido a partir do momento que ficou constatado que os atos de aposentadoria trazem consigo uma atribuição complexa, o que abre espaço para estudos.

A natureza complexa do ato, que somente se aperfeiçoa após seu registro pelo Tribunal de Contas, encerra também um risco para a segurança jurídica do servidor, que, em regra, não conhece essa peculiaridade e, não raro, é surpreendido com a negativa de registro de sua concessão anos após o início dos efeitos financeiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Simone Coêlho. **Origem e Evolução dos Tribunais de Contas**. XXII Encontro Nacional do CONPEDI. 1ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. , p. 314-337. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d90d801833a681b1>. Acesso em 27/3/2017.

ALMEIDA, Geórgia Campos de. **O Papel dos Tribunais de Contas no Brasil**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7487/o-papel-dos-tribunais-de-contas-no-brasil> . Acesso em: 24/2/2017.

ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. **A (In)segurança Jurídica no Tribunal de Contas da União**. (Dissertação de Mestrado). Brasília: IDP, 2014. Disponível em: http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1637/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Carlos%20Maur%C3%ADcio%20Lociks%20de%20Ara%C3%BAjo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 27/3/2017.

ARAÚJO, Júlio Cesar Manhaes de. **Controle da Atividade Administrativa Pelo Tribunal de Contas da Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

BARRETO, Atiaia Bandeira. **O controle de aposentadorias e pensões pelos tribunais de contas: efeitos jurídicos diferenciados**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em: 26/2/2017.

BARRETO, Wagner da Silva. **Tribunais de contas: conceito, funções, competências, histórico, natureza jurídica e acórdão do TCU em anexo**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em: 25/2/2017.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27/3/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 587/2011-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 16/3/2011. Ata 8/2011-Plenário.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.592/2016-TCU-Plenário**. Relator: Ministro-substituto André Luís de Carvalho. Sessão de 22/6/2016. Ata 24/2016-Plenário.

CAPOBIANCO, Juan Marcello. **Composição e atribuições dos tribunais de contas no Brasil**. In: Direitonet, 2012. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6965/Composicao-e-atribuicoes-dos-tribunais-de-contas-no-Brasil>. Acesso em 16/3/2017.

DAMASCENO, João Batista. **Renúncia Voluntária à Aposentadoria, Desfazimento de Ato Administrativo Vinculado e Definitivo e Direito de Certidão de Tal Ocorrência**. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/47143/45718. Acesso em 16 de março de 2017.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **História** (do Tribunal de Contas do Estado de Goiás). Goiânia: TCE-GO. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/Instituicao/Historia>. Acesso em: 27/3/2017.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Tribunais de Contas do Brasil: Composição, Organização e Competências**. Disponível em: <http://conteudojuridico.com.br/artigo,tribunais-de-contas-do-brasil-composicao-organizacao-e-competencias,24213.html>. Acesso em 16 de março de 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, Verônica Vaz de. Tribunal de Contas, história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 98, mar. 2012. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigos_id=11198. Acesso em: 24 de Fevereiro de 2017.

MOURÃO, Licurgo; MAFRA, Juliana Fagundes & ELIAS, Gustavo Terra. Análise pelos tribunais de contas das aposentadorias com o cálculo de proventos fixados a menor. *In: Revista do TCE-MG*, out/nov/dez-2012, v. 85, n. 4, ano XXX (p. 58-67). Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1730.pdf>. Acesso em: 15/3/2017.

SANTANA, Erick Santos. **O controle externo da administração pública no Brasil.** *In: Jus Navigandi*, 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26798/o-controle-externo-da-administracao-publica-no-brasil/1>. Acesso em: 27/3/2017.

SERTÃO, Alex. **Os Tribunais de Contas e o registro dos atos concessórios de aposentadorias: um breve roteiro.** AAFCEP, 2016. Disponível em: <http://www.aafcep.org.br/artigos/os-tribunais-de-contas-e-o-registro-dos-atos-concessorios-de-aposentadorias-um-breve-roteiro/>. Acesso em: 27/3/2017.

SILVA, Pedro Jainer Passos Clarindo da. **Aposentadoria e registro perante o tribunal de contas: crítica quanto à classificação jurisprudencial como ato administrativo complexo.** Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13835. Acesso em 15/3/2017.

TAKEDA, Tatiana de Oliveira. **A Origem dos Tribunais de Contas.** Disponível em: <http://www.unieducar.org.br/artigos/A%20origem%20dos%20tribunais%20de%20contas.pdf>. Acesso em: 16/3/2017.

TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. **O Controle das Aposentadorias pelos Tribunais de Contas.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.