

Olá pessoal!

É com grande satisfação que recebi o convite do **Estratégia Concursos** para contribuir com este curso de **Técnicas de Controle**, especialmente formatado para cobrir o edital da Controladoria Geral da União que está na praça. Estarei com vocês na disciplina Controle Externo, que é minha especialidade.

Mas antes, vou me apresentar. Meu nome é **Erick Alves**, formado pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), onde obtive o 1º lugar no curso de formação de oficiais de Intendência do Exército Brasileiro. Hoje em dia, sou Auditor Federal de Controle Externo (AUFC) do Tribunal de Contas União (TCU), concurso no qual logrei êxito em 2007, sendo o 6º colocado para Brasília-DF, e 7º geral. Desde então, atuo na atividade fim do TCU, que é o controle da Administração Pública. Além disso, venho colaborando com o Estratégia em cursos de controle externo e de discursivas. É com essa experiência que espero ajudá-los a alcançar a tão sonhada aprovação.

Este é um curso de **teoria e exercícios comentados** que vai cobrir os seguintes tópicos do Edital:

3. Controle Externo: conceitos; o papel do TCU, suas competências e atribuições constitucionais e legais; relacionamento do TCU com o Congresso Nacional; controles prévio, concomitante e a posteriori. O exercício do controle por meio da apreciação e julgamento de contas; Tomadas e Prestações de Contas, Tomada de Contas Especial.

Minha proposta é cobrir tais assuntos em **duas aulas**. Optei por adaptar o planejamento inicial e preparar esta Aula 05 com toda a teoria seguida de uma lista de exercícios da **ESAF**, com gabarito. Na Aula 06, as referidas questões são comentadas. Assim, as duas aulas já vão ser postadas na mesma data.

Caso reste alguma dúvida que não tenha sido esclarecida nas aulas, não hesitem em me perguntar por e-mail. O mesmo vale para críticas ou sugestões. A possibilidade de interação com o professor é um dos diferenciais desse tipo de curso, portanto, não deixem de utilizar essa importante ferramenta!

A disciplina Controle Externo, em essência, está ancorada nos **art. 70 a 75 da Constituição Federal (CF)**. **Tais dispositivos devem estar na ponta da língua!** Para a prova da CGU, também recomendo que você conheça bem os **art. 1º a 30 da Lei Orgânica do TCU (LO/TCU¹)**. Você verá que a maioria das questões da ESAF, que são sempre muito literais, pode ser resolvida apenas com base nesses artigos. Além da CF e da LO/TCU, em alguns pontos também será necessário abordar disposições do Regimento Interno do TCU (RI/TCU). Para acompanhar as aulas, é interessante que você tenha todos esses normativos à mão.

Enfim...sem mais delongas! Aos estudos!

¹ A LO/TCU e o RI/TCU podem ser baixados no site do Tribunal (www.tcu.gov.br).

AULA 05 – Controle Externo

Bom, para atingir nosso objetivo desta aula de cobrir toda a teoria de controle externo prevista no Edital, seguiremos o seguinte sumário:

SUMÁRIO

1. Controle da gestão pública	4
Considerações gerais	4
2. Classificações do controle	6
Quanto ao posicionamento do órgão controlador.....	6
Quanto ao momento do controle.....	6
Controle Administrativo	7
Controle Judicial	8
Controle Social	9
3. Normas constitucionais sobre controle da gestão pública	10
Controle Externo	14
Controle parlamentar	16
Controle técnico	18
Competências constitucionais do TCU	19
Controle exercido em conjunto pelo Congresso e pelo TCU	34
Organização do TCU.....	35
Controle Interno	39
Controle dos recursos estaduais e municipais.....	40
4. Tomada e prestação de contas	42
Dever de prestar contas	42
Processos de contas	44
Conteúdo dos processos de contas	45
5. Tomada de contas especial.....	47
6. Decisões em processos de contas.....	54
Decisão preliminar	54
Decisão definitiva.....	56
Decisão terminativa	61
7. Série de questões ESAF	63

Vamos então?

1. CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Controle é a fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, sistemas etc., para que tais atividades não se desviem dos padrões e das normas preestabelecidas, e para que alcancem os resultados desejados.

O controle é uma das funções administrativas clássicas: *planejar, coordenar, supervisionar, executar e controlar*. De acordo com a teoria da administração, um sistema de controle eficaz garante que as atividades sejam realizadas de maneira satisfatória, na direção dos objetivos da empresa. Além do mais, nas grandes corporações modernas de capital pulverizado, com muitos acionistas, os verdadeiros donos geralmente estão afastados da administração do negócio. Diretores executivos são contratados para administrar a empresa com o compromisso de dirigi-la para satisfazer os interesses dos proprietários do capital. Nesse contexto, uma estrutura de controle possui a finalidade de assegurar que a administração da companhia esteja seguindo as diretrizes estabelecidas pelos proprietários, assim como coibir atitudes oportunistas dos executivos que satisfaçam seus próprios interesses em detrimento da organização.

De forma semelhante, os recursos financeiros e patrimoniais utilizados pelo Estado não pertencem aos seus gestores, mas sim ao povo, que recolhe tributos. É com esses recursos que o Estado disponibiliza serviços públicos à sociedade, adquirindo bens para o funcionamento das repartições, firmando contratos de prestação de serviços, realizando obras, remunerando seus servidores, etc. Mas é virtualmente impossível que o povo, por si mesmo, consiga administrar os recursos que disponibiliza ao Estado. Por isso, delega essa tarefa a intermediários legalmente habilitados, os gestores públicos, que têm o dever de administrar os recursos em nome e em favor do povo, obedecendo às normas aplicáveis. Paralelamente, existe toda uma estrutura de controle atuando para assegurar que os governantes e demais responsáveis por bens e valores públicos desempenhem suas tarefas com correção, em consonância com o ordenamento jurídico e com princípios como os da moralidade, publicidade e impessoalidade.

Hely Lopes Meirelles, em uma definição abrangente, porém concisa, leciona que "controle, em tema de Administração Pública, é a faculdade de

vigilância, orientação e correção que um **poder, órgão ou autoridade** exerce sobre a conduta funcional do outro”.

Porém, em nosso dia-a-dia, é muito comum nos depararmos com notícias sobre obras superfaturadas, fraudes em licitações, e outras tantas falcaturas que têm em comum o fato de envolverem a malversação de recursos públicos. Veja algumas manchetes recentes:

TCU multou chefes de hospitais por contratos com empresas suspeitas
(g1.globo.com, em 21/3/2012)

Investigação do TCU revela descontrole de gastos da Agricultura
(folha.uol.com.br, em 5/8/2011)

TCU aponta superfaturamento de R\$ 78 milhões em obras do Dnit
(g1.globo.com, em 20/7/2011)

Tais notícias somente vêm à tona porque alguma *ação de controle* foi realizada sobre a conduta do mau gestor, possibilitando a identificação da irregularidade.

O controle da Administração Pública pode ser feito de **diversas formas** e por **diferentes agentes**. Nos exemplos acima, assim como em diversas situações semelhantes, a ação de controle foi empreendida pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Com efeito, veremos que o TCU é o órgão técnico responsável pelo controle externo da Administração Pública federal, em auxílio ao Congresso Nacional, fiscalizando os agentes jurisdicionados que realizam a arrecadação e a aplicação dos recursos provenientes dos cofres da União. Mas a Administração também se sujeita ao controle judicial, realizado pelo Poder Judiciário, ao controle social, realizado pelos cidadãos, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos, como veremos adiante.

Quando falamos em controle da **gestão pública**, estamos nos referindo à fiscalização de qualquer **ato administrativo** que envolva **receitas** e **despesas** públicas, como a compra de bens, a admissão de pessoal, arrecadação de impostos, etc. Assim, essa modalidade de controle está mais voltada para o Poder Executivo, cujas funções típicas são as funções administrativas. Mas o controle da gestão pública também alcança o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, bem como o Ministério Público. Vale observar, contudo, que o controle de que estamos tratando não alcança as funções típicas dos demais Poderes (Legislativo – legislar; Judiciário – julgar), apenas suas funções administrativas.

A partir dessas breves considerações conceituais, vamos avançar apresentando algumas classificações doutrinárias e legais que se aplicam ao controle da gestão pública.

2. CLASSIFICAÇÕES DO CONTROLE

QUANTO AO POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO CONTROLADOR

Quando o controle é exercido por um ente não que integra a mesma estrutura organizacional do órgão fiscalizado é dito **controle externo**. Por exemplo: quando o Congresso Nacional julga as contas prestadas pelo Presidente da República, ou quando um juiz anula um ato do Poder Executivo, temos exemplos de controle externo, pois, nestes casos, um Poder exerce controle sobre os atos de outro Poder. No primeiro caso, o Legislativo e, no segundo caso, o Judiciário exercem controle sobre o Executivo. Todavia, veremos que, na terminologia adotada pela Constituição, apenas o controle exercido pelo Legislativo sobre a Administração Pública recebe a denominação de *controle externo* (CF, art. 70 a 75).

Por outro lado, quando o controle é exercido por órgão especializado, porém pertencente à mesma estrutura, é dito **controle interno**. Este último não se confunde com os controles internos administrativos, executados de forma contínua pelos próprios dirigentes e servidores do poder público, e que derivam do poder de autotutela da administração (*Ex: sistema de autorização e aprovação de transações, segregação de tarefas, controles físicos sobre os bens e informações etc*). A Controladoria-Geral da União (CGU), por exemplo, é um órgão que exerce controle interno, pois se vincula diretamente ao Presidente da República (seu titular é um Ministro de Estado), e possui atribuições específicas de controle das entidades administrativas pertencentes Poder Executivo.

QUANTO AO MOMENTO DO CONTROLE

Controle prévio (*a priori*): exercido antes da conduta administrativa se efetivar. Possui caráter preventivo, orientador, e visa evitar a ocorrência de irregularidades. Exemplos de controle prévio exercido pelo TCU:

- (i) apreciação prévia da documentação dos processos de desestatização;

- (ii) assinatura de determinações de modo a prevenir que irregularidades se repitam;
- (iii) decretação de medidas cautelares no controle sobre editais de licitação.



O ordenamento jurídico atual não mais prevê a necessidade de homologação pelo Tribunal de Contas como condicionante para a eficácia de atos administrativos. Isso estava previsto na Constituição de 1946, mas não existe mais. Hoje em dia, gestores públicos firmam contratos e executam despesas sem precisar de qualquer anuência prévia do Tribunal de Contas.

Todavia, há o caso particular da concessão de aposentadorias que, na jurisprudência do STF, é um ato administrativo complexo que somente se aperfeiçoa com o registro pelo TCU. Assim, a etapa de registro pela Corte de Contas seria um exemplo de controle prévio, necessária à validade do ato.

Controle concomitante (*pari passu*): efetuado no momento em que a conduta administrativa está sendo praticada. Também possui caráter preventivo, pois permite coibir irregularidades tempestivamente. Exemplos de controle concomitante exercido pelo TCU:

- (i) acompanhamento da arrecadação da receita;
- (ii) fiscalização da entrega dos recursos do FPE e FPM aos destinatários;
- (iii) fiscalização de obras públicas em andamento.

Controle posterior (*a posteriori*): efetuado após o ato administrativo ter sido praticado. Possui caráter corretivo e, eventualmente, sancionador. É a forma mais utilizada de controle externo. Exemplos de controle posterior exercido pelo TCU:

- (i) julgamento das contas dos administradores públicos;
- (ii) emissão de parecer prévio sobre as contas do prestadas pelo Presidente da República;
- (iii) realização de auditorias para fiscalizar a regularidade da gestão ou os resultados alcançados por programas de governo.

CONTROLE ADMINISTRATIVO

Segundo a Professora Di Pietro, **controle administrativo** é o “poder de fiscalização que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce

sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por **iniciativa própria ou mediante provocação**". Esse tipo de controle deriva do **poder de autotutela** da Administração, expresso na Súmula 473 do STF:

"A Administração pode **anular** seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou **revogá-los**, por motivo de *conveniência* ou *oportunidade*, respeitados os direitos adquiridos e **ressalvada**, em todos os casos, a **apreciação judicial**."

Assim, **anulação** refere-se a **controle de legalidade**: anulam-se atos ilegais; por sua vez, **revogação** refere-se a **controle de mérito**: revogam-se atos inconvenientes ou inoportunos, assim classificados segundo critérios discricionários da Administração. Destaque-se que, em qualquer caso, sempre há a possibilidade de apreciação do ato pelo Poder Judiciário.

CONTROLE JUDICIAL

O **controle judicial** ou **jurisdicional** é aquele exercido pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os *atos administrativos* do Poder Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário, quando realiza atividades administrativas. Esse controle ocorre em atenção ao disposto no art. 5º, XXXV, da CF: "*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*."

Na lição de Hely Lopes Meirelles:

"No nosso sistema de jurisdição judicial única, consagrado pelo preceito constitucional de que não se pode excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito, individual ou coletivo (art. 5º, XXXV), a Justiça ordinária tem a faculdade de julgar todo ato de administração praticado por agente de qualquer dos órgãos ou Poderes do Estado."

Assim, aquele que se sinta lesado em seus direitos em razão de ato praticado pela Administração poderá buscar socorro junto ao Judiciário. Tal possibilidade caracteriza uma instância de controle sobre a gestão da coisa pública, proveniente do **sistema de freios e contrapesos** presente em nosso ordenamento jurídico.

Diferentemente do controle externo realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas (sobre o qual falaremos daqui a pouco), o controle judicial deve ser **provocado**, ou seja, o Judiciário não age de ofício, por conta própria. Ao contrário, para ser exercido, é

necessária a provocação do interessado ou do legitimado, mediante a propositura da ação judicial cabível, que pode ser, por exemplo, um mandado de segurança, um mandado de injunção, uma ação popular, uma ação civil pública entre outros. Em verdade, todo o pronunciamento do Poder Judiciário sobre um ato da Administração, *em qualquer espécie de ação*, será controle judicial.

Outra peculiaridade é que o Judiciário exerce apenas controle *a posteriori*. Ademais, em regra, restringe-se ao controle de **legalidade**, não se pronunciando sobre a conveniência e oportunidade do ato em exame, ou seja, sobre o mérito administrativo.

Mediante o exercício do controle judicial dos atos administrativos pode-se decretar a sua **anulação**, nos casos em que existe ilegalidade ou ilegitimidade, mas **nunca a sua revogação**, que é faculdade privativa da própria Administração, o chamado controle de mérito, que recai sobre atos discricionários *válidos* que se tenham tornado inoportunos ou inconvenientes ao interesse público.

Nunca é demais lembrar que, considerando o conceito que leva em conta a posição do controlador em relação ao controlado, o Judiciário realiza controle externo sobre a Administração Pública. Porém, segundo a Constituição Federal, controle externo diz respeito apenas à fiscalização exercida pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, sobre os atos do poder público.

CONTROLE SOCIAL

O controle social é exercido pelo cidadão diretamente ou pela sociedade civil organizada. O ordenamento jurídico brasileiro, a começar pela Constituição Federal, estabelece diversas formas de controle social, que pode ser exercido tanto no momento da formulação da política pública como na fase de execução. A seguir, alguns exemplos de ações de controle acessíveis a qualquer cidadão:

- denunciar irregularidades aos órgãos de controle externo (CF, art. 74, §2º);
- propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa (CF, art. 5º, LXXIII);
- examinar e questionar a legitimidade das contas de todas as esferas de governo, as quais ficarão à disposição de qualquer contribuinte no

respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável por sua elaboração (CF, art. 31, §3º; LRF, art. 49);

- conhecer e acompanhar, em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira (LC 131/2009);

- sugerir, criticar, reclamar ou informar a respeito de ato de gestão ou ato administrativo praticado por agente público jurisdicionado ao TCU, por meio da ouvidoria do Tribunal (Resolução TCU 214/2008).

3. NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

Os arts. 70 a 75 da Constituição Federal apresentam as principais regras orientadoras do exercício do controle da Administração Pública brasileira, sem prejuízo da existência de disposições referentes a essa atividade em outras partes da própria Constituição, ou em outros dispositivos legais.

Os **arts. 70 a 74** tratam, essencialmente, do controle da gestão dos recursos federais, vale dizer, daqueles provenientes do orçamento da União, enquanto o **art. 75** estabelece o **princípio de simetria**, pelo qual os sistemas de controle nos Estados, Distrito Federal e Municípios previstos nas respectivas Constituições e Leis Orgânicas devem seguir, no que couber, as disposições relativas à União previstas na Carta da República.

Bom, vamos ver então o que o art. 70, *caput*, da Carta da República nos diz sobre os sistemas de controle da Administração Pública no Brasil:

Art. 70. A fiscalização **contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** da União e das entidades da administração **direta e indireta**, quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo sistema de **controle interno** de cada Poder.

A natureza do controle da Administração Pública está informada no art. 70, *caput*, da Constituição Federal (CF): **contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**.

Assim, suponha que o Ministério da Educação, no âmbito do programa fictício “Livro para Todos” tenha realizado uma licitação para adquirir livros didáticos destinados a escolas públicas e uma denúncia é

encaminhada ao TCU com elementos indicando possíveis irregularidades na compra. Para apurá-la, o Tribunal poderá realizar uma fiscalização que, dependendo do objeto da denúncia, será de natureza:

Natureza da fiscalização	Objetos	Exemplo
Contábil	Lançamentos e escrituração contábil	Auditoria para verificar se os eventos contábeis relacionados à aquisição dos livros foram corretamente registrados no SIAFI.
Financeira	Arrecadação de receitas e execução de despesas	Acompanhamento para verificar se os pagamentos efetuados ao fornecedor dos livros estão de acordo com o contrato.
Orçamentária	Elaboração e execução dos orçamentos	Inspeção para verificar a existência de previsão orçamentária para a aquisição.
Operacional	Processos administrativos e programas de governo	Auditoria no Programa “Livro para Todos”, a fim de verificar se a distribuição dos livros está beneficiando os destinatários da forma e na medida desejada pelo Programa.
Patrimonial	Guarda e administração de bens móveis e imóveis	Auditoria para verificar se os livros adquiridos foram realmente entregues pelo fornecedor e se foram corretamente distribuídos para as escolas cadastradas no Programa.

Geralmente, as fiscalizações que os Tribunais de Contas realizam são de natureza múltipla, envolvendo mais de um dos atributos relacionados no art. 70 da CF. Por exemplo, a entrega dos livros e os pagamentos realizados ao fornecedor poderiam ser examinados na mesma auditoria; nessas condições, a fiscalização teria natureza patrimonial e financeira.

Segundo o mesmo dispositivo da Constituição (art. 70, *caput*), os aspectos a serem verificados nas fiscalizações, ou seja, os possíveis focos do controle são: **legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**. Vejamos como os três primeiros (legalidade, legitimidade e economicidade) podem ser aplicados ao nosso exemplo:

Foco da fiscalização	Característica	Exemplo
Legalidade	Verifica se a conduta do gestor guarda consonância com as normas aplicáveis, de qualquer espécie - leis, regimentos, resoluções, portarias etc. Geralmente, é o aspecto predominante nas fiscalizações de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial.	Verificar se o processo licitatório seguiu a Lei de Licitações; se os pagamentos foram realizados de acordo com a previsão contratual; se as regras da contabilidade pública foram obedecidas na realização dos lançamentos contábeis.
Legitimidade	Verifica se o ato atende ao interesse público, à impessoalidade e à moralidade.	Verificar se as escolas mais necessitadas foram atendidas em vez de, ao contrário, serem privilegiadas aquelas cujos responsáveis teriam relações políticas com o Ministro. Nesse último caso, a aquisição seria ilegítima, mesmo se realizada em conformidade com a Lei de Licitações.
Economicidade	Analisa a relação custo/benefício da despesa pública, isto é, se o gasto foi realizado com minimização dos custos e sem comprometimento dos padrões de qualidade.	Verificar se o preço dos livros está de acordo com os referenciais de mercado ou, na falta, se o valor pago é razoável, compatível com a natureza e a qualidade da publicação.

Além desses aspectos, a Constituição determina expressamente a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas, cujo exame envolve avaliações de legalidade, legitimidade e economicidade.

Subvenção, de acordo com a Lei 4.320/1964, são transferências de recursos orçamentários destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas. Classificam-se em **subvenções sociais** quando destinadas a órgãos ou entidades de caráter assistencial, cultural ou de educação; e **subvenções econômicas**, quando se destinam a cobrir déficits de empresas **públicas** ou **privadas** de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril. Assim, os beneficiários deverão prestar

contas da aplicação das subvenções recebidas, sujeitando-se à devida fiscalização.

Renúncia de receita envolve benefícios que impliquem redução discriminada de tributos, tais como anistia, remissão, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou alteração de base de cálculo. Assim, o Tribunal de Contas deve fiscalizar os órgãos e entidades que tenham atribuição de conceder, gerenciar ou utilizar recursos provenientes de renúncia de receita pública. Existem também outros casos, fora do âmbito tributário, que podem ser considerados renúncia de receita, como a falta da cobrança do aluguel de um imóvel da administração ou de uma multa contratual legítima em favor do erário. O gestor que deixa de cobrar esses valores também está sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas em função da renúncia de receita.

Eficiência, eficácia e efetividade, somam-se a esses critérios, dada a competência atribuída aos Tribunais de Contas para realização de auditorias operacionais (CF, art. 71, IV), destacando-se a eficiência, que foi elevada à categoria de princípio constitucional da Administração Pública pela EC 19/98, ao lado dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade (CF, art. 37, *caput*). Seguindo o nosso exemplo:

Foco da fiscalização	Característica	Exemplo
Eficiência	Analisa os meios utilizados em relação aos resultados obtidos pela Administração, com critérios de custo, prazo e qualidade. De certa forma, se confunde com o conceito de economicidade.	Verificar se os recursos dispendidos na aquisição dos livros foram otimizados, ou seja, se os livros adquiridos atendem as necessidades das escolas, se foram disponibilizados em quantidades suficientes e a custo razoável.
Eficácia	Verifica se as metas estabelecidas foram alcançadas, ou seja, se os bens e serviços foram providos.	Verificar se o cronograma estabelecido para a aquisição e entrega dos livros foi cumprido, se todas as escolas previstas receberam os respectivos exemplares, ou seja, verificar se os livros foram realmente adquiridos e distribuídos conforme planejado e divulgado.

Efetividade	Analisa se os objetivos da ação administrativa foram atingidos, em termos de impactos sobre a população-alvo.	Verificar se os livros, após distribuídos, realmente atenderam as necessidades das escolas, suprimindo as carências que motivaram a sua aquisição.
--------------------	---	--

Prosseguindo, analisando o art. 70, *caput* da CF, vemos que a fiscalização da **União**, vale dizer, da Administração Pública Federal, será exercida mediante os seguintes sistemas de controle:

- ✓ **Sistema de controle externo**
- ✓ **Sistema de controle interno**

Vejamos então as principais características desses dois sistemas de controle da gestão pública: controle externo e controle interno.

CONTROLE EXTERNO

Como vimos, controle externo, em sentido amplo, é toda fiscalização exercida por um ente que não integra a estrutura na qual o fiscalizado está inserido.

Todavia, a Constituição Federal restringiu essa definição no âmbito do controle da gestão pública brasileira, atribuindo a titularidade do controle externo ao **Poder Legislativo**, representado pelo **Congresso Nacional** na esfera federal. A Carta Magna deixa isso assente em seu art. 70, caput ("A fiscalização... será exercida pelo **Congresso Nacional**, mediante **controle externo**...") e também no art. 71, caput.

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

Portanto, somente o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública recebe a denominação de **controle externo**, segundo a Constituição.



Segundo a CF, o titular do controle externo é o Poder Legislativo; na esfera federal, portanto, o titular é o Congresso Nacional.

Assim, por exemplo, a atuação do Judiciário sobre os atos dos demais Poderes não se enquadra na definição de controle externo presente em nosso ordenamento jurídico. Muito menos é controle externo, na definição

constitucional, a fiscalização exercida pela Administração Direta sobre as entidades da Administração Indireta, embora ambos os casos representem exemplos de controle externo se apenas for considerado a posição do órgão controlador em relação ao controlado.

A fim de possibilitar o exercício do controle externo, a Carta Magna conferiu ao **TCU** a missão de auxiliar o Congresso, mediante a definição de competências **exclusivas** para a Corte de Contas (CF, art. 71).

Cuidado com o termo “auxiliar”, que pode levar a interpretações errôneas. O TCU **não é subordinado** ao Congresso Nacional! No exercício do controle externo, a Constituição reservou ao TCU atividades de cunho **técnico**, como a realização de auditorias e o exame e julgamento da gestão dos administradores públicos. O Congresso Nacional, embora titular do controle externo, **não pode** exercer nenhuma das atribuições conferidas **exclusivamente** à Corte de Contas. No campo do controle externo, cabe ao Parlamento atividades de cunho **político**, também previstas na Constituição, sem qualquer relação administrativa, hierárquica ou mesmo de coordenação com o Tribunal de Contas. Ademais, o rol de competências do TCU é tão amplo que torna o exercício do controle externo mais ligado ao Tribunal que ao próprio Congresso.

Apesar de ser um “Tribunal”, o TCU não pertence ao Poder Judiciário. Tampouco pertence ao Poder Legislativo. De fato, o TCU **não está subordinado** hierarquicamente a nenhum dos três Poderes: o Presidente do TCU não deve obediência ao Presidente do Congresso Nacional, titular do controle externo, e muito menos ao Presidente do STF ou ao Presidente da República. Diz-se, então, que o TCU é **órgão administrativo autônomo e independente, sem subordinação hierárquica** ao Poder Legislativo ou a qualquer outro órgão ou Poder.

Para reforçar a independência do TCU, a Carta Magna lhe assegura autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária, garantindo-lhe quadro próprio de pessoal (CF, art. 73), e estendendo-lhe, no que couber, as atribuições relativas à auto-organização do Poder Judiciário, previstas no art. 96, como elaborar seu Regimento Interno e organizar sua Secretaria.

Ademais, como garantia de independência e autonomia, a Constituição assegura ao TCU a iniciativa exclusiva de projetos de lei para propor alterações e revogações de dispositivos da sua Lei Orgânica. Assim, não cabe ao Legislativo ou ao Executivo a iniciativa de propostas tendentes a alterar a Lei Orgânica do TCU, sob pena de vício de iniciativa.

Pelo que dissemos, pode-se perceber que, no **âmbito federal**, os **sujeitos ativos** do controle externo, isto é, os órgãos que exercem as ações de controle, são: o Congresso Nacional, na qualidade de titular do controle; e o TCU, com competências próprias e privativas para auxiliar o Congresso, mas sem lhe ser subordinado.

Por sua vez, os **sujeitos passivos** do controle externo, isto é, os controlados, são todos que, de alguma maneira, administrem recursos públicos, não importa se pessoa física ou jurídica, pública ou privada, da administração direta ou da indireta, do Poder Legislativo ou do Judiciário. A condição para que se assuma o dever de prestar contas ao controle externo é a gestão de recursos públicos, conforme disposto no art. 70, parágrafo único 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**, assumam **obrigações de natureza pecuniária**.

Bom, como já adiantamos, no âmbito do controle externo existem atribuições que são de **caráter político** e, por isso, exclusivas do Poder Legislativo (**controle parlamentar**); outras possuem **caráter técnico**, exclusivas do Tribunal de Contas (**controle técnico**). Além dessas, existem ainda algumas tarefas exercidas em conjunto pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas. Vamos estudá-las, então!

CONTROLE PARLAMENTAR

Existem algumas atribuições relacionadas ao controle externo que são exercidas diretamente pelo Poder Legislativo, o conhecido **controle parlamentar** ou **controle político**. O controle parlamentar direto ou político, a exemplo do controle judicial, decorre da estrutura de divisão de poderes, ou **sistema de freios e contrapesos**, para restringir e limitar o poder dos governantes. Assim, o Legislativo é o responsável por aprovar as políticas públicas, bem como as regras para a arrecadação de receitas e a programação orçamentária da execução das despesas, as quais devem ser seguidas e executadas majoritariamente pelo Poder Executivo, mas também pelos responsáveis pelas unidades administrativas dos demais Poderes, obedecendo aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. Buscando o equilíbrio entre os Poderes, a Constituição

definiu que a prestação de contas deve ser feita ao mesmo Poder que definiu as regras, o Legislativo, que é o titular de controle externo.

O art. 49 da CF enumera que é da competência **exclusiva** do **Congresso Nacional**:

IX - **julgar** anualmente as **contas prestadas pelo Presidente da República** e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X – **fiscalizar** e **controlar**, **diretamente**, ou **por qualquer de suas Casas**, **os atos do Poder Executivo**, incluídos os da **administração indireta**;

Atenção para o inciso IX: quem **julga** as contas prestadas pelo Presidente da República é o Congresso Nacional. O TCU, como veremos daqui a pouco, as **aprecia** mediante **parecer prévio** (CF, art. 71, I).

Na hipótese de não apresentação das contas ao Congresso Nacional, no prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, é competência **privativa** da **Câmara dos Deputados**, proceder à tomada de contas do Presidente da República (CF, art. 51, II), mais um exemplo de controle parlamentar.

Quanto ao **inciso X** do art. 49, uma das formas de efetivá-lo consiste na prerrogativa que as Casas do Congresso Nacional e suas comissões possuem de convocar autoridades para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado (CF, art. 50, *caput*).

Outra atribuição de controle do Poder Legislativo refere-se à competência do **Senado Federal** para **processar** e **julgar** as seguintes autoridades nos **crimes de responsabilidade**: o Presidente e o Vice-Presidente da República, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; os Ministros do STF; os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público; o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União (CF, art. 52).

Uma conhecida e importante ferramenta utilizada pelo Poder Legislativo no controle da Administração Pública é a instauração das **Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI)**. As CPI possuem poderes de investigação próprios de autoridades judiciais para apuração de fato determinado e por prazo certo. Suas conclusões, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público para que promova responsabilização civil ou criminal dos infratores (CF, art. 58, §3º).

Por fim, cabe destacar as atribuições da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)**, a qual cabe examinar e emitir parecer sobre as contas do Presidente da República e sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, assim como exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas (CF, art. 166, §1º).

CONTROLE TÉCNICO

Vimos que, segundo a Constituição Federal, o Congresso Nacional é o titular do controle externo exercido sobre a Administração Pública Federal. Mas, para que esse controle seja efetivo, a Constituição também estabeleceu que o Parlamento deve contar com o **auxílio técnico indispensável** do Tribunal de Contas, que, mediante sua ação fiscalizadora, o chamado **controle técnico**, de **caráter contábil-financeiro**, busca garantir que a Administração arrecade, gaste e administre os recursos públicos dentro dos limites da lei e do interesse geral.

Sendo o TCU um **órgão administrativo**, suas decisões também possuem **natureza administrativa**. As deliberações proferidas pelo TCU no exercício de suas atribuições constitucionais possuem caráter *impositivo* e *vinculante* para a Administração Pública Federal. Contra o **mérito** das suas decisões, somente cabe recurso ao próprio TCU, com natureza de **apelação administrativa**. Assim, **não existem** vias recursais junto ao Judiciário ou ao Legislativo que possibilitem a **reforma** de uma decisão do TCU tomada no exercício de suas competências. Da mesma forma, não cabe recurso ao TCU para reformar uma decisão de um Tribunal de Contas Estadual ou Municipal. As possibilidades se esgotam no âmbito da Corte de Contas que proferiu a decisão.

Todavia, uma vez que o ordenamento jurídico pátrio é regido pelo princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), **é possível se socorrer junto ao Poder Judiciário contra uma decisão do Tribunal de Contas**. Contudo, a provocação do Judiciário **não tem natureza de recurso**, pois se faz por meio de uma ação ordinária, nova e totalmente independente do processo no Tribunal de Contas. Ademais, o Judiciário **não revisa** as decisões da Corte de Contas, cabendo-lhe tão somente verificar se os **aspectos formais** foram observados e se os **direitos individuais** foram preservados. Segundo a jurisprudência do STF:

No julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos, a competência é exclusiva dos Tribunais de Contas, **salvo nulidade por irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade**.

Em suma, o Judiciário não apreciará o mérito, mas sim a legalidade e a formalidade das decisões dos Tribunais de Contas, **podendo anulá-las, mas não reformá-las**.

As principais competências do TCU relacionadas ao controle externo estão expressas nos incisos e parágrafos do **art. 71 da Constituição Federal**. Tais competências são **próprias e privativas** do TCU, o que denota sua independência em relação ao Congresso. Vamos estudá-las?

COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TCU

Emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República

I - **apreciar** as contas prestadas **anualmente** pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser **elaborado** em **sessenta dias a contar de seu recebimento**;

O TCU **aprecia** – *não julga!* – as contas **anuais** do Presidente da República e emite **parecer prévio**. O prazo para emissão do parecer prévio é de **até 60 dias** a contar do recebimento das contas pelo Tribunal.

Por força do art. 49, IX da CF, que vimos anteriormente, compete ao **Congresso Nacional** o julgamento das contas do Presidente da República. O TCU somente as aprecia e emite parecer *prévio*, enquanto o parecer para julgamento é dado pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), na forma de projeto de **Decreto Legislativo**. O Plenário do Congresso Nacional julga as contas do Presidente da República ao deliberar sobre tal projeto de Decreto Legislativo.

Segundo o Regimento Interno do TCU, o parecer prévio emitido pelo Tribunal é conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública (RI/TCU, art. 228), podendo ser pela **aprovação** das contas, *com ou sem ressalvas e recomendações*, ou pela sua **rejeição**. Todavia, embora o parecer prévio seja conclusivo, é

meramente opinativo, não vinculando o parecer da CMO e muito menos o julgamento a cargo do Congresso Nacional.



O parecer prévio emitido pelo TCU sobre as contas do Presidente da República é meramente opinativo e, por isso, não vincula o julgamento a cargo do Congresso Nacional.

As contas prestadas pelo Presidente da República constituem as chamadas **contas de governo**, de natureza **política**, que propicia uma visão **macro** do desempenho da economia e das políticas sociais, em confronto com as normas constitucionais, legais e regulamentares.

As contas de governo consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos fiscal, de investimentos das empresas estatais e da seguridade social (LO/TCU, art. 36, parágrafo único).

Vale lembrar que, caso o Presidente da República não preste as contas, compete à **Câmara dos Deputados** tomá-las (art. 51, II, da CF).



O *caput* do art. 56 da LRF dispõe que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo incluirão, além das suas, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão parecer prévio, *separadamente*, do Tribunal de Contas. Assim, a LRF prevê vários pareceres prévios a serem emitidos pelo TCU, um para o presidente de cada órgão.

Entretanto, o referido dispositivo da LRF encontra-se **suspensso**, em caráter **liminar**, pelo **STF** (ADIn 2.238-5). Por esse motivo, o TCU, no momento, emite *parecer prévio* **exclusivamente** em relação às contas do **Presidente da República**, que são *julgadas* pelo Congresso Nacional, como previsto na Constituição.

As contas dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, ao contrário, em vez de serem objeto de pareceres prévios individuais, são efetivamente **julgadas pelo TCU**, por força do art. 71, II da CF e em consonância com a decisão do Supremo.

O relatório elaborado pelo TCU sobre as contas de governo contempla, não obstante, informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo assim um panorama de toda a Administração Pública Federal.

Julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos e dos causadores de prejuízo ao erário

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;

O TCU **julga as contas**:

- ✓ dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, da administração direta e indireta; **e**
- ✓ dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

Aqui não se trata apenas de elaborar relatórios ou emitir parecer. Em relação às contas prestadas pelos administradores públicos ou pelos que causam dano ao erário, o TCU efetivamente profere um **julgamento**, decidindo se as contas são **regulares, regulares com ressalva** ou **irregulares**, com base nos elementos apresentados. Nenhum outro órgão ou Poder possui competência para avaliar e julgar a gestão daqueles que administram o patrimônio público federal.

As contas submetidas pelos administradores públicos a cada exercício financeiro para exame e julgamento do TCU constituem as chamadas **contas de gestão**, que proporcionam uma visão pontual da gestão levada a efeito pelos responsáveis. Possui caráter estritamente técnico.

Importante ressaltar que se submetem ao julgamento ordinário anual do TCU as contas dos responsáveis de toda a **Administração Pública Federal, direta e indireta, de qualquer Poder**.

Por sua vez, as contas dos causadores de prejuízo ao erário são ditas **contas especiais**, de caráter **eventual**, prestadas para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. Nos casos de contas especiais, além das contas dos gestores públicos, também se submetem ao julgamento eventual do Tribunal as contas de **entidades privadas e pessoas não vinculadas à Administração Pública** que tenham concorrido para dar causa a prejuízo ao erário. É o caso, por exemplo, de uma Organização Não-Governamental que receba repasse do Governo Federal e não destine os recursos para os fins devidos.

Repare que o TCU **julga as contas, não as pessoas**. As pessoas são responsáveis pela gestão e pela respectiva prestação de contas e, por isso podem ser penalizadas pelo TCU em caso de irregularidades nessas contas.

O conceito de **responsáveis** é bastante amplo, conforme vimos no parágrafo único do art. 70 da CF, transcrito anteriormente, que relaciona as pessoas obrigadas a prestar contas.

Assim, responsável é qualquer **agente público** que tenha atribuição de administrar recursos financeiros e patrimoniais de órgão ou entidade, por exemplo: membros de comissão de licitação, membros de órgão colegiado que, por determinação normativa, seja responsável por atos de gestão; dirigente de unidade administrativa; gerente responsável pela gestão patrimonial; ordenador de despesas etc.

O conceito compreende, ainda, aqueles que, mesmo não sendo administradores ou responsáveis diretos por atos de gestão, possam ter contribuído, por ação ou omissão, para a ocorrência de perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Inclui-se aí, além de agentes públicos, qualquer pessoa física ou jurídica de **natureza privada**.

Portanto, todos os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos têm o dever de prestar contas, isto é, precisam demonstrar se a aplicação dos recursos públicos que tiveram sob sua responsabilidade foi boa e regular.

Por fim, vale mencionar a Súmula TCU nº 90, pela qual o parecer prévio, emitido pelo TCU, e a aprovação pelo Congresso Nacional das contas anuais do Presidente da República **não isentam** os responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos de apresentarem ao TCU as respectivas prestações de contas para julgamento pelo Tribunal. Assim, por exemplo, as contas do responsável pelo DNIT estão sujeitas ao julgamento do TCU mesmo se as contas do Presidente da República, nas quais foram apresentados e avaliados aspectos relacionados à infraestrutura rodoviária do país, já tenham sido aprovadas pelo Congresso.

Os procedimentos e demais características do julgamento de contas no âmbito do TCU será nosso objeto de estudo nos capítulos 4 a 6 desta aula.

Apreciar, para fins de registro, a legalidade de atos de pessoal

III - **apreciar**, para **fins de registro**, a **legalidade** dos atos de **admissão de pessoal**, a qualquer título, na administração **direta** e **indireta**, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, **excetuadas** as nomeações para **cargo de provimento em comissão**, bem como a das **concessões de aposentadorias, reformas e pensões**, **ressalvadas** as **melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório**;

O TCU **aprecia a legalidade, para fins de registro**:

- ✓ dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta.
- ✓ das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Porém, o TCU **não aprecia a legalidade, para fins de registro**:

- ✓ das nomeações para cargo de provimento em comissão.
- ✓ das melhorias posteriores das aposentadorias, reformas e pensões que *não* alterem o fundamento legal do ato concessório.

Atenção, pois, em relação aos atos sujeitos a registro, o TCU **aprecia** a legalidade, e **não julga** a legalidade, ok?

Apreciar para fins de registro significa que todo ato de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões somente se completará com o respectivo registro pelo TCU. Efetuado o registro, o ato é confirmado; caso contrário, o ato é desconstituído. Assim, se o Tribunal considerar ilegal a aposentadoria concedida a um servidor, por não preencher os requisitos de tempo de serviço, por exemplo, o registro do ato será negado e o órgão de origem deverá cessar o pagamento dos proventos.

Segundo a jurisprudência do STF, os atos sujeitos a registro possuem natureza de **atos administrativos complexos**, que somente se aperfeiçoam com o registro no Tribunal de Contas. Já para parte da doutrina, é ato composto, visto que opera efeitos imediatos quando de sua concessão pelo respectivo órgão, devendo o Tribunal de Contas apenas ratificá-lo ou não.

O TCU aprecia, para fins de registro, a legalidade dos atos de **admissão de pessoal, a qualquer título**, compreendendo as admissões

de **empregados públicos**, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), da mesma forma que os **servidores estatutários**, regidos pela Lei 8.112/1990. Aprecia também as admissões em caráter **temporário**, geralmente realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista. As **nomeações para cargo em comissão e função de confiança** constituem a única exceção, sendo dispensadas da apreciação pelo TCU para fins de registro em vista da precariedade do vínculo com a Administração, pois são de livre nomeação e exoneração. Vale ressaltar que tais nomeações somente não são submetidas a registro, **mas continuam sujeitas às demais formas de fiscalização do Tribunal**, como auditorias e inspeções, pois, apesar de serem de livre nomeação, devem obedecer a algumas regras, como por exemplo, a impossibilidade de nomeação de parentes até 3º grau da autoridade nomeante (Súmula Vinculante nº 13 do STF) ou a observância dos limites da LRF para gastos com pessoal. Assim, o TCU pode realizar uma auditoria em determinado órgão e verificar se as nomeações para cargos de provimento em comissão estão ou não de acordo com a lei.

Quanto às **concessões de aposentadorias, reformas e pensões**, o dispositivo somente alcança os benefícios que são pagos com recursos do Tesouro Nacional aos servidores públicos federais, civis e militares ou seus beneficiários. Assim, o TCU **não aprecia** as aposentadorias dos empregados públicos da **administração indireta** concedidas à conta do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que obedece a regime próprio.

É desnecessário novo registro se houver melhoria posterior que **não altere** o fundamento legal da concessão do benefício como, por exemplo, se houver aumento dos proventos do aposentado por conta da revisão geral de remuneração prevista no art. 37, X da CF, ou por conta da extensão de alguma gratificação concedida aos servidores ativos. Entretanto, se, por exemplo, esse mesmo aposentado for beneficiário de decisão judicial determinando a revisão do seu tempo de serviço e o consequente recálculo de proventos, houve alteração do fundamento do ato concessório, de modo que a renovação do registro torna-se necessária.

Realizar inspeções e auditorias, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional

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

As fiscalizações realizadas pelo TCU podem ser de natureza **contábil**, **financeira**, **orçamentária**, **operacional** e **patrimonial**, em qualquer unidade da Administração Pública, direta ou indireta, de todos os Poderes e do Ministério Público. Não há exceção em relação à ação fiscalizatória do Tribunal de Contas.

Embora o inciso faça menção apenas a auditorias e inspeções, são instrumentos da **fiscalização** exercida pelo TCU: auditorias, inspeções, levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos (RI/TCU, art. 238 a 243). Dependendo do objetivo da fiscalização, o Tribunal adota um outro instrumento. A finalidade de cada uma dessas modalidades de fiscalização é apresentada no quadro a seguir:

Levantamentos	<ul style="list-style-type: none">▪ Conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos.▪ Identificar objetos e instrumentos de fiscalização.▪ Avaliar a viabilidade de realização de fiscalizações.
Auditorias	<ul style="list-style-type: none">▪ Examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão (Auditoria de regularidade).▪ Avaliar o desempenho de órgãos, programas e projetos governamentais (Auditoria de desempenho).
Inspeções	<ul style="list-style-type: none">▪ Suprir omissões e lacunas de informações em processos, esclarecendo dúvidas.▪ Apurar denúncias ou representações.
Acompanhamentos	<ul style="list-style-type: none">▪ Avaliar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, assim como o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados.
Monitoramentos	<ul style="list-style-type: none">▪ Verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

O TCU realiza fiscalização por **iniciativa própria** ou por **solicitação do Congresso Nacional**. O Congresso Nacional não consta expressamente no inciso IV do art. 71 – que se refere apenas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, separadamente – mas aparece ao lado de suas Casas e respectivas comissões no art. 1º, II da LO/TCU, que trata do mesmo assunto. Da mesma forma, embora a Constituição fale apenas em comissões *técnicas* e de *inquérito*, o art. 1º, II da LO/TCU estende a **todas as comissões** do Congresso Nacional e suas Casas a legitimidade para solicitar fiscalizações ao TCU.

A possibilidade de o Tribunal realizar fiscalizações por iniciativa própria, sem provocação externa, em qualquer órgão ou entidade da Administração Pública sujeito à sua jurisdição, é uma garantia de independência conferida à Corte de Contas.

No âmbito do Congresso Nacional, são **legitimados** para solicitar fiscalização ao TCU (RI/TCU, art. 232):

- ✓ Presidentes do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados;
- ✓ Presidentes de comissões – *todas* – do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quando por elas aprovadas.

Repare que um Deputado ou Senador isolado não é competente para, por si só, enviar uma solicitação de fiscalização ao TCU. Caso queira comunicar alguma irregularidade ao Tribunal, em nome do Parlamento, deve enviar sua requisição ao Presidente da respectiva Casa ou comissão.

Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais

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

O TCU possui competência para fiscalizar as **contas nacionais** das empresas supranacionais de cujo capital a União participe. Ressalte-se que a jurisdição do Tribunal só alcança as verbas federais brasileiras da empresa supranacional.

Exemplos de empresas dessa natureza são a Itaipu Binacional, a Companhia Nacional de Promoção Agrícola e a Alcântara Cyclone Space, das quais o governo brasileiro participa juntamente com os governos do

Paraguai, do Japão e da Ucrânia, respectivamente. Cuidado para não confundir empresas “supranacionais” ou “binacionais” com empresas “multinacionais”. As últimas não são controladas por entes públicos, como a Coca-Cola, Fiat, etc.

A competência do TCU para fiscalizar empresas supranacionais somente pode ser exercida **se houver disposição específica para tanto no tratado constitutivo dessas empresas**, por força da parte final do art. 71, V da CF e do art. 5º, IV da LO/TCU. Assim, o TCU já se declarou impossibilitado de exercer ação jurisdicional sobre a Itaipu Binacional, em vista da ausência de previsão nesse sentido nos atos que a regem, estando a matéria ainda em discussão no Tribunal².

Fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União a Estado, ao Distrito Federal ou a Município

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

O dispositivo confere competência ao TCU para **fiscalizar a aplicação** das chamadas **transferências voluntárias**, pelas quais a União repassa recursos financeiros que lhe pertencem a Estados, ao Distrito Federal e Municípios, para a realização de um objetivo comum entre as esferas de governo. Os instrumentos comumente utilizados para as transferências voluntárias são *convênios, contratos de repasse e termos de parceria*.

Os recursos repassados por meio desses instrumentos não deixam de ser **federais**, ainda que estejam sendo aplicados por órgãos estaduais ou municipais e, por isso, se sujeitam à fiscalização do TCU.

Fiscalizar a aplicação significa dizer que o Tribunal poderá verificar **em que** e **como** os recursos foram gastos. Por exemplo, pode-se fiscalizar se o recurso repassado pela União para a construção de uma escola foi realmente aplicado pelo Município na obra objeto do convênio (*em que*) e/ou se as normas para a utilização desses recursos, como a Lei de Licitações, foram observadas pelo gestor municipal (*como*). Caso sejam constatados desvios ou outras irregularidades, o Tribunal poderá imputar débito e aplicar multa aos gestores estaduais ou municipais responsáveis pela aplicação dos recursos.

² Ver Decisão 279/95-TCU-Plenário e Acórdão 486/2011-TCU-Plenário.

Se, no mesmo exemplo, 60% dos recursos da obra vieram do convênio celebrado com a União, e os 40% restantes vieram do orçamento do Município, então o TCU, caso verifique irregularidades, somente poderá exigir ressarcimento até o limite dos recursos repassados pela União (60%). A recomposição da parcela correspondente ao montante aportado pelo Município é competência do respectivo Tribunal de Contas Municipal (TCE, TCM ou TC dos Municípios, conforme o caso).

Por outro lado, **não compete** ao TCU fiscalizar a **aplicação** dos recursos oriundos das **transferências constitucionais obrigatórias**, previstas no art. 159 da CF (FPE, FPM), que são **receitas originárias dos Estados e Municípios**, embora arrecadadas pela União. Em relação a essas transferências, o TCU fiscaliza somente o **repasse**, isto é, a **entrega** dos recursos aos entes destinatários, efetuada pelos órgãos da União; porém, o TCU *não fiscaliza a aplicação desses recursos*.

Prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional

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

Uma das maneiras pelas quais o TCU auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo é prestando as informações solicitadas pelo Parlamento, por qualquer de suas Casas ou por qualquer das respectivas comissões, sobre as atividades de fiscalização que realiza.

A solicitação de informações também é **facultada apenas aos presidentes** do Congresso Nacional, de suas Casas e das respectivas comissões, quando por elas aprovadas, da mesma forma que a solicitação de fiscalização (RI/TCU, art. 232).

Perceba que o TCU deve prestar informações não apenas em relação às fiscalizações que tenham sido solicitadas pelo Congresso, mas sim sobre **qualquer fiscalização** exercida pelo Tribunal, mesmo aquelas realizadas por iniciativa própria.

Aplicar sanções previstas em lei

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

Esse dispositivo atribui ao TCU a competência para aplicar sanções aos seus jurisdicionados. Ao impor sanções o Tribunal deverá permitir o **contraditório e a ampla defesa**.

As sanções impostas pelo TCU devem estar **previstas em Lei**, em sentido estrito – *princípio da "reserva legal"*. Assim, não pode o RI/TCU criar alguma sanção que não esteja prevista em Lei. Pode ser **em qualquer Lei**, não apenas na Lei Orgânica, na qual estão previstas várias situações passíveis de sanção pelo TCU (LO/TCU, art. 57 e 58).

A multa proporcional ao dano causado erário é apenas uma das sanções que podem ser impostas pelo Tribunal. A Constituição deixou espaço para a Lei prever outras cominações, e não só por conta de ilegalidade de despesas, irregularidade de contas ou dano ao erário. Por exemplo, o TCU pode aplicar multa ao responsável por obstruir o livre exercício de inspeções e auditorias (LO/TCU, art. 58, V).

Além da aplicação de sanções, o TCU também pode adotar **medidas cautelares**, que são ações preventivas adotadas pelo Tribunal com o objetivo de neutralizar situações lesivas ao erário, *reais* ou *iminentes*, ou, ainda, situações que possam vir a obstruir o exercício do controle externo. As medidas cautelares estão previstas expressamente no RI/TCU (art. 273 a 276), sendo que na LO/TCU e na CF elas estão apenas implícitas. Decorrem do **poder geral de cautela que assiste ao TCU**, conforme reconhecido pelo STF³, sendo uma forma de possibilitar que o órgão de controle externo desempenhe suas funções e competências com efetividade.

As medidas cautelares que podem ser adotadas pelo TCU são:

- afastamento temporário do responsável que possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção;
- decretação de indisponibilidade de bens do responsável;

³ MS 26.547/DF, DJ 29/5/2007. Segundo o STF, o poder geral de cautela que assiste ao Tribunal de Contas decorre, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas (Teoria dos Poderes Implícitos).

- solicitação de providências para o arresto de bens dos responsáveis julgados em débito;
- suspensão cautelar de ato ou procedimento impugnado, com ou sem a prévia oitiva da parte.

Nos processos em que o Tribunal julga as contas dos responsáveis, a eventual cobrança do prejuízo causado ao erário (**imputação de débito**) tem natureza de **responsabilização civil**, com a finalidade de recompor os cofres lesados pela ação do agente público. Ou seja, **cobrar débito não é impor sanção**. Logicamente, caso seja cabível, o Tribunal poderá impor sanções juntamente à cobrança do débito.

As decisões do TCU **de que resulte imputação de débito ou multa** – *somente essas!* – terão eficácia de **título executivo** (CF, art. 71, §3º; LO/TCU, art. 19, 23, III, “b” e 24). No geral, título executivo é um documento constituído no âmbito do Poder Judiciário que representa uma **dívida líquida e certa**, permitindo ao seu titular propor a correspondente ação executiva para fins de cobrança. Assim, caso o responsável **não comprove o recolhimento** do débito e/ou multa no prazo determinado ou **não apresente recurso** contra a decisão do Tribunal, não há necessidade de se rediscutir, no âmbito do Judiciário, a certeza e liquidez da dívida, bastando que se dê início ao processo de execução judicial. Até mesmo a **inscrição em dívida ativa é desnecessária**. Portanto, pula-se uma etapa – a do conhecimento da dívida no Judiciário – uma vez que a decisão do Tribunal tem força de título executivo. Por ser constituído fora do Poder Judiciário, tal título executivo é **extrajudicial**.

Todavia, **a titularidade para promover a cobrança judicial não pertence ao Tribunal de Contas**. O Tribunal apenas decide sobre a obrigação de ressarcimento e/ou sobre a cominação da multa, autorizando a cobrança judicial da dívida. Por sua vez, o título executivo oriundo da decisão condenatória deve ser executado pelo **órgão próprio do ente destinatário dos valores devidos**, o qual pode ser:

- **Advocacia-Geral da União**, no caso de *débitos* oriundos de prejuízo causado a órgão da Administração Direta ou de *qualquer multa* aplicada a gestor da Administração Direta ou Indireta; e
- **Procuradorias próprias**, no caso de *débitos* oriundos de prejuízo causado a entidades dotadas de personalidade jurídica própria (ex: empresas públicas e sociedades de economia mista).

O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) atua como **intermediário** nesse processo, remetendo a documentação necessária aos órgãos executores (LO/TCU, art. 81, III).

Assinar prazo para cumprimento da lei

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

O dispositivo confere competência ao TCU para, caso constate ilegalidade em ato ou contrato que esteja **em execução**, impor um prazo para que o órgão ou entidade, por intermédio dos seus administradores, adote as providências para o exato cumprimento da lei. Lei, nesse caso, ao contrário do inciso VIII, significa também decreto, regimento interno, portaria, instrução normativa etc. Ou seja, buscou-se aqui o respeito ao princípio da legalidade e não apenas ao da reserva legal.

As providências a serem adotadas **pelo órgão ou entidade** para o exato cumprimento da lei podem envolver a **correção** do ato ou contrato impugnado, ou mesmo, a sua **anulação** ou **revogação**.

O RI/TCU dispõe que o Tribunal assinará prazo de **até 15 dias** para que o responsável adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, com indicação expressa dos dispositivos a serem observados, sem prejuízo da audiência do responsável (RI/TCU, art. 251, *caput*).

Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado

X - **sustar, se não atendido**, a **execução** do **ato impugnado**, comunicando a decisão à **Câmara dos Deputados** e ao **Senado Federal**;

§ 1º - No caso de **contrato**, o **ato de sustação** será adotado **diretamente** pelo **Congresso Nacional**, que solicitará, de imediato, ao **Poder Executivo** as **medidas cabíveis**.

§ 2º - Se o **Congresso Nacional** ou o **Poder Executivo**, no prazo de **noventa dias**, **não efetivar as medidas** previstas no parágrafo anterior, o **Tribunal decidirá a respeito**.

Se, no prazo determinado pelo Tribunal (*até 15 dias*), o **órgão ou entidade** não adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, o **ato administrativo** ou o **contrato administrativo** irregular poderá ser **sustado**.

Sustar significa **retirar a eficácia** do ato ou contrato que, então, deixa de produzir efeitos, mas não desaparece do mundo jurídico. É diferente da **anulação**, em que o ato ou contrato deixa de existir. O TCU não tem poderes para, por si só, **anular** ato ou contrato, o que somente pode ser feito pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário.

Porém, a **sustação do ato ou contrato** pode ser realizada pelo **TCU** ou pelo **Congresso Nacional**, respectivamente. O procedimento é o seguinte (CF, art. 71, X; LO/TCU 45; e RI/TCU, art. 251):

➤ O TCU verifica a ilegalidade de ato ou contrato em execução e assina prazo de até **15 dias** para o exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados. Caso as providências forem adotadas no prazo determinado, o processo termina aqui. Caso negativo, os procedimentos diferem em relação a atos e contratos.

➤ Em caso de **ato administrativo**: o **TCU susta** a execução do ato impugnado, **aplica multa**⁴ ao responsável e **comunica** a decisão à **Câmara dos Deputados** e ao **Senado Federal**, separadamente.

➤ Em caso de **contrato administrativo**: o **TCU aplica multa**⁵ ao responsável e **comunica** o fato ao **Congresso Nacional**. Por sua vez, o **Congresso Nacional susta**, diretamente, o **contrato** e **solicita**, de imediato, ao **Poder Executivo**, as medidas cabíveis.

E se, no prazo de **90 dias**, contados da comunicação do TCU, o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não efetivarem tais medidas, o **Tribunal decidirá a respeito** da sustação do contrato. E se decidir **sustar o contrato** – *facultativo* –, o **TCU determinará** ao responsável que, no prazo de **15 dias**, adote as medidas necessárias ao cumprimento da decisão, **comunicando** o decidido ao **Congresso Nacional** e à **autoridade de nível ministerial competente**.

Atente que, ao **sustar ato** impugnado, o TCU comunica a decisão à **Câmara dos Deputados** e ao **Senado Federal**, *separadamente* (CF, art. 71, X); já no caso de **sustação de contrato**, a comunicação do TCU é feita à instituição **Congresso Nacional** (LO/TCU, art. 45, §2º; RI/TCU, art. 251, §§ 2º a 4º).

Por fim, registre-se que, conforme já se pronunciou o STF⁵, o Tribunal de Contas – embora não tenha competência para anular ou sustar

⁴ Prevista no art. 58, II da LO/TCU.

contratos administrativos – **tem competência para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato, ouvindo previamente a empresa contratada.**

Representar abusos ou irregularidades ao Poder competente

XI - **representar** ao **Poder competente** sobre **irregularidades** ou **abusos** apurados.

O Tribunal deve representar, isto é, informar ao Poder competente pela supervisão setorial sobre irregularidades ou abusos na administração contábil, financeira, orçamentária e patrimonial.

Por este inciso, o TCU também tem o dever de informar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados no exercício do controle externo, mas que estejam **fora da esfera de atuação do Tribunal de Contas**. Por exemplo, se em uma auditoria o TCU verificar a ocorrência de um ilícito penal, como o crime de gestão fraudulenta, o Tribunal deve comunicar o fato ao Ministério Público da União, a quem compete apurar e ingressar com as ações penas cabíveis junto ao Poder Judiciário.

Ao efetuar a representação, o TCU deve indicar o ato apontado como irregular ou abusivo e, ainda, definir reponsabilidades, inclusive as de Ministros de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente (LO/TCU, art. 1º, VIII).

Encaminhar relatório de atividades ao Congresso Nacional

§ 4º O Tribunal encaminhará ao **Congresso Nacional**, **trimestral** e **anualmente**, relatório de suas atividades.

O TCU deve encaminhar relatório de suas atividades ao **Congresso Nacional, trimestral e anualmente**. No relatório **anual**, o Tribunal apresentará análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade (LO/TCU, art. 90, §2º).

Não esqueça que o Congresso Nacional é o titular do controle externo. Assim, o relatório de atividades mantém o Parlamento informado sobre os resultados das ações empreendidas pela Corte de Contas, levando a situação geral das finanças públicas ao conhecimento do Poder

⁵ MS 23.550

Legislativo, bem como demonstrando as economias e ganhos provenientes da atuação do TCU.

Decidir sobre denúncias

Art. 74. (...)

§2º - **Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato** é parte legítima para, na forma da lei, **denunciar** irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Além das competências do art. 71, há uma importante competência prevista no art. 74, §2º, da CF, que é a competência para o Tribunal decidir sobre **denúncia** apresentada por qualquer **cidadão, partido político, associação ou sindicato**.

Por meio da **denúncia**, os legitimados levam ao conhecimento do Tribunal a ocorrência de irregularidades e ilegalidades que envolvam matérias de competência da Corte de Contas, ou seja, fatos relacionados à administração contábil financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do orçamento da União.

CONTROLE EXERCIDO EM CONJUNTO PELO CONGRESSO E PELO TCU

Sustação de despesas não autorizadas

Art. 72. A **comissão mista permanente** a que se refere o art. 166, § 1º, diante de indícios de **despesas não autorizadas**, *ainda que* sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de **cinco dias**, **preste os esclarecimentos necessários**.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a comissão solicitará ao **Tribunal pronunciamento conclusivo** sobre a matéria, no prazo de **trinta dias**.

§ 2º Entendendo o Tribunal **irregular a despesa**, a comissão, se julgar que o gasto possa causar **dano irreparável ou grave lesão à economia pública**, **proporá** ao Congresso Nacional sua **sustação**.

Dentre as atividades de controle externo exercidas em conjunto pelo Congresso Nacional e pelo TCU, pode-se destacar a **sustação de**

despesas não autorizadas (CF, art. 72). Outro exemplo é a **sustação de contratos**, que já vimos ao estudar o art. 71, X e §§1º e 2º, da CF.

No caso da sustação de **despesas não autorizadas**, a atuação conjunta se dá entre o TCU, a comissão mista de deputados e senadores prevista no art. 166, §1º da CF (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO) e o próprio Congresso Nacional. A referida Comissão, diante de indícios de despesas não autorizadas (*quaisquer despesas!*), **poderá solicitar** à autoridade responsável que apresente, no prazo de 5 dias os esclarecimentos necessários. Caso os esclarecimentos **não forem prestados**, ou sendo estes **insuficientes**, a CMO **solicitará** ao TCU pronunciamento conclusivo sobre a matéria, que deverá ser emitido no prazo de 30 dias. Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a CMO, **se julgar** que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, **proporá** ao Congresso sua **sustação**.

Portanto, assim como no parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, a atuação do TCU é apenas consultiva na hipótese de sustação de despesa não autorizada: quem efetivamente decide se a despesa irregular deve ou não ser sustada é o Congresso Nacional, com base no entendimento da CMO e no pronunciamento conclusivo do TCU.

ORGANIZAÇÃO DO TCU

Neste tópico iremos estudar as disposições constitucionais sobre a estrutura organizacional do TCU, expressas no art. 73:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, **integrado por nove Ministros**, tem sede no **Distrito Federal**, **quadro próprio de pessoal** e **jurisdição em todo o território nacional**, exercendo, no que couber, **as atribuições previstas no art. 96**.

Primeiramente, vê-se que o TCU tem **sede no Distrito Federal**. Não é em Brasília, nem na capital federal. Embora o prédio da sede do TCU se localize na capital federal Brasília, e a despeito de possuir representações em todas as unidades da federação, o correto é dizer que o TCU, por força constitucional, tem sede no Distrito Federal, está bem?

O art. 73 da CF confere ao TCU garantias de **autonomia administrativa**, assegurando-lhe **quadro próprio de pessoal** e a capacidade para exercer as atribuições previstas no art. 96, que se referem às competências privativas dos tribunais do Judiciário para se

auto-organizarem administrativamente. Em razão dessa autonomia, o TCU pode elaborar e alterar seu Regimento Interno, propor projeto de lei ao Congresso Nacional que vise à criação e à extinção de cargos de sua Secretaria, bem como à fixação da remuneração dos seus membros e demais servidores, entre outras.

O texto constitucional nos informa, ainda, que o TCU compõe-se de **nove Ministros**. Assim, o Tribunal é um **órgão colegiado**, integrado pelos nove Ministros e **mais ninguém**. Os Auditores (Ministros-Substitutos), membros do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), os Auditores Federais de Controle Externo (AUFC) e demais servidores da Secretaria **não compõem** o Tribunal, ok?

Os requisitos necessários para a nomeação dos Ministros do TCU são (CF, art. 73, §1º):

- Ser brasileiro (nato ou naturalizado);
- Possuir mais de 35 e menos de 65 anos de idade;
- Idoneidade moral e reputação ilibada;
- Notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
- Experiência de mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

A Constituição disciplina ainda que os nove Ministros do TCU serão **escolhidos** da seguinte forma (CF, art. 73, §2º):

- **Três** (um terço) pelo **Presidente da República**, com **aprovação** do **Senado Federal**, sendo que a escolha de **um é livre** e a dos **outros dois** deve ser feita alternadamente entre **Auditores** (Ministros-Substitutos) e **membros do MPTCU**, segundo critérios de antiguidade e merecimento, escolhidos em **lista tríplice** apresentada pelo próprio Tribunal;
- **Seis** (dois terços) pelo **Congresso Nacional**, todos de escolha **livre**, sem necessidade de aprovação posterior.

Algumas observações importantes:

- Independentemente de quem faça a escolha, **todos** os Ministros são **nomeados** pelo **Presidente da República**, observados os requisitos constitucionais (CF, art. 84, XV). Escolher é diferente de nomear. No caso dos Ministros escolhidos pelo próprio Presidente da República, a nomeação ocorre somente após a aprovação do Senado Federal;
- Cuidado com a diferença entre *posse* e *nomeação* de Ministros! Enquanto a nomeação é de competência do Presidente República, a **posse** de **todos** os Ministros é dada pelo **Presidente do TCU** (RI/TCU, art. 28, XXI);
- Não há necessidade de que os escolhidos pelo Congresso Nacional sejam deputados ou senadores. Basta que a pessoa preencha os requisitos apresentados no art. 73 da CF;
- Em caso de vacância, a competência para escolha será definida de modo que se **mantenha a composição prevista na CF** (3 escolhidos pelo Presidente da República, sendo 1 livre e 2 dentre Auditores e membros do MPTCU, e 6 escolhidos pelo Congresso Nacional).

Por esse último item, se a vaga surgida era ocupada por Ministro indicado pelo Congresso Nacional, o novo membro deverá também ser escolhido pelo Congresso Nacional; se a vaga surgiu após vacância de Ministro indicado por livre escolha do Presidente da República, esse terá o direito de escolher o novo Ministro livremente, e assim por diante.

Os Ministros do TCU terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos **Ministros do Superior Tribunal de Justiça** (CF, art. 73, §3º), que são as seguintes:

- Vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;
- Inamovibilidade;
- Irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o teto previsto na Constituição Federal.

Quanto à aposentadoria e pensão, os Ministros do TCU se enquadram na regra geral de aposentadoria dos servidores públicos fixada no art. 40 da Constituição Federal.

Em seus afastamentos e impedimentos legais, os Ministros do TCU são substituídos pelos **Auditores**. Existem apenas **quatro** Auditores,

selecionados mediante concurso público de provas e títulos dentre cidadãos que satisfaçam os requisitos de nomeação dos Ministros do Tribunal. Eles não se confundem com os Auditores Federais de Controle Externo (AUFC), os quais se submetem à Lei 8.112/1990. Por isso, o RI/TCU os denomina **Ministros-Substitutos** (RI/TCU, art. 1º, §2º). O Auditor, **quando em substituição** a Ministro, terá as **mesmas garantias e impedimentos do titular**. E, quando no exercício das suas demais atribuições, terá as mesmas garantias e impedimentos de **juiz de Tribunal Regional Federal** (CF, art. 73, §4º).

Junto ao TCU atua ainda um Ministério Público especializado, ao qual se aplicam os princípios institucionais da **unidade**, da **indivisibilidade** e da **independência funcional**. Assim, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) é um órgão independente do Tribunal, embora vinculado a ele administrativamente.

Os membros do MPTCU gozam dos mesmos **direitos, vedações e forma de investidura** aplicáveis aos membros do Ministério Público da União. Todavia, o MPTCU não se confunde com o Ministério Público da União e suas subdivisões. Vale dizer: o **MPTCU não faz parte do Ministério Público da União!** Além disso, não está vinculado ou subordinado ao Procurador-Geral da República. O MPTCU tem seu próprio Procurador-Geral, nomeado pelo Presidente da República dentre os **três subprocuradores-gerais** e os **quatro procuradores** que integram a carreira do Ministério Público de Contas. Exige-se para o ingresso na carreira do MPTCU a aprovação em concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da OAB em sua realização (LO/TCU, art. 80, §3º).

A principal função do MPTCU é **fiscalizar o cumprimento da lei**, zelando para que as decisões da Corte de Contas respeitem as normas. Para tanto, seus membros podem se manifestar em todos os processos que tramitam no Tribunal. Ademais, podem **representar** ao Tribunal sobre irregularidade na gestão de recursos públicos federais, além de interpor **recursos** contra decisões do TCU (os quais são apreciados pelo próprio Tribunal). Diferente do Ministério Público comum, o MPTCU **não atua** junto ao Judiciário. Sua atuação restringe-se a ser o fiscal da lei **no âmbito da Corte de Contas**.

CONTROLE INTERNO

Prosseguindo no estudo dos sistemas de controle previstos na Carta da República, vejamos um pouco sobre o sistema de controle interno, lembrando que esse assunto será bem mais detalhado nas demais aulas do curso.

Como vimos, controle interno é aquele exercido por órgão que esteja dentro da estrutura do ente controlado e que tenha sido criado para essa finalidade. Geralmente, subordina-se diretamente à autoridade administrativa máxima do ente, a qual dispõe, dessa forma, de um mecanismo de avaliação para as ações desempenhadas fora da esfera de suas atribuições privativas.

A Constituição Federal dispõe que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão um sistema de controle interno (CF, art. 74), de **forma integrada**, cujas principais atribuições, na letra da lei, são:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Assim, as atribuições do sistema de controle interno podem ser resumidas em **apoiar o controle externo**, criando condições indispensáveis à sua eficácia, bem como **servir como órgão de assessoramento da autoridade administrativa**, visando assegurar a legalidade, a eficiência e a eficácia da gestão.

O apoio ao controle externo ocorre por meio da elaboração de parecer sobre a gestão do órgão ou entidade a que o controle interno esteja vinculado. Além disso, os responsáveis pelo controle interno têm o dever de comunicar ao TCU qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenham conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária (CF, art. 74, §1º). Todavia, embora o controle interno tenha o dever estabelecido constitucionalmente de apoiar o controle externo, não há relação de hierarquia entre eles, há complementaridade.

CONTROLE DOS RECURSOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Vamos ver agora algumas peculiaridades a respeito do controle da Administração Pública estadual e municipal previstas na Carta da República.

Primeiramente, registre-se que o fator que distingue a competência federal, estadual ou municipal é a origem orçamentária primária dos recursos controlados. Portanto, se originalmente os recursos estavam previstos no orçamento da União, quem os estiver gerindo estará sob a jurisdição do TCU, não importa se administrador federal, estadual, municipal, internacional, público ou privado; da mesma forma, se os recursos fiscalizados são provenientes do orçamento do Distrito Federal, a competência para fiscalizá-los é do TCDF, não importando a natureza e a procedência do administrador. O mesmo raciocínio se aplica aos demais Estados e Municípios.

As normas e características gerais relativas ao controle da gestão pública federal, estabelecidas nos art. 70 a 74 da Constituição, são aplicáveis às esferas estadual e municipal. Alterações podem ocorrer, levando-se em consideração as especificidades estabelecidas nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, desde que não sejam incompatíveis com o modelo estabelecido para a esfera federal (CF, art. 75).

Assim, o **controle externo** nas esferas estaduais e municipais é exercido pelas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais (no DF, Câmara Legislativa do Distrito Federal), com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, bem como dos Tribunais de Contas dos Municípios, conforme o caso (CF, art. 75 e art. 31, §1º).

Atualmente, no Brasil, além do TCU, existem os seguintes tribunais de contas:

- 26 tribunais de contas dos estados;
- 01 Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- 04 tribunais de contas dos municípios (BA, CE, GO e PA);
- 02 tribunais de contas municipais (cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo).

Como se percebe, todos os Estados brasileiros, assim como o Distrito Federal, possuem um Tribunal de Contas responsável pelo controle externo dos recursos de origem **estadual e distrital** (TCE e TCDF).

Quanto ao controle dos recursos de origem **municipal**, cabe diferenciar tribunais de contas **dos municípios** (TC dos Municípios) de tribunais de contas **municipais** (TCM). Os primeiros são órgãos técnicos estaduais, responsáveis pelo controle externo de todos os municípios do Estado, em auxílio às respectivas Câmaras Municipais. Os segundos são órgãos municipais que exercem o controle externo somente no âmbito do respectivo Município. Nos Estados em que não há um TC dos Municípios, o órgão técnico que auxilia as Câmaras Municipais no controle externo é o respectivo TCE, a exceção das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, que possuem os respectivos TCM.

A Constituição Federal vedou a criação de novos TCM (CF, art. 31, §4º). Portanto, os únicos TCM que podem existir no Brasil são os do Rio de Janeiro e de São Paulo, que já existiam antes da promulgação da atual Constituição. *Todavia, nada impede a criação de TC dos Municípios pelos Estados que ainda não os possuem.* Nesse sentido já deliberou o STF.

Quanto à composição dos TCE e TC dos Municípios (órgãos estaduais), a Constituição Federal fixou em **sete** o número de membros, os quais denominam-se **Conselheiros**. A Carta Magna, porém, não dispôs sobre o número de membros dos TCM (órgãos municipais).

Em caso de criação de um novo Estado, durante os **dez primeiros anos**, o respectivo Tribunal de Contas terá apenas **três** membros, nomeados pelo Governador eleito, dentre brasileiros de comprovada idoneidade e notório saber (CF, art. 235, III).

Cabe notar que, em seu art. 31, a Constituição trata especificamente da fiscalização do Município. Uma peculiaridade **importante: não há previsão constitucional** para sistema de controle interno do **Poder Legislativo Municipal**. O art. 31 da CF somente fala em sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal. A previsão de um sistema de controle interno para o Legislativo Municipal está na **LRF** (LRF, art. 59, caput).

Bom pessoal, a partir de agora vamos ver como o TCU exerce o controle da administração pública por meio da apreciação e julgamento de contas, estudando as características das tomadas e prestações de contas e das tomadas de contas especiais.

Em frente!

4. TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Como sabemos, uma das principais competências dos Tribunais de Contas é julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, nos termos da Constituição Federal (art. 71, II). Ao TCU, em particular, compete julgar as contas dos responsáveis por recursos provenientes do orçamento da União, ou pelos quais o Governo Federal responda.

Por meio do julgamento de contas, o Tribunal avalia e decide sobre a **legalidade**, **legitimidade** e **economicidade** dos atos de gestão dos seus jurisdicionados. Para tanto, os responsáveis devem prestar contas por meio de documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial que evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Nos tópicos seguintes, veremos os procedimentos e demais características do julgamento de contas no âmbito do TCU.

DEVER DE PRESTAR CONTAS

As pessoas a seguir têm o **dever** de prestar contas ao TCU:

- 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, assuma obrigações de natureza pecuniária;
- Os dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista constituídas com recursos da União;
- Os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade federal;
- Os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- Os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições para-fiscais e prestem serviço de interesse público ou social;
- Todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei.

As contas desses administradores e responsáveis devem ser submetidas anualmente a julgamento do Tribunal, sob a forma de **tomada** ou **prestação de contas**, organizadas de acordo com as regras estabelecidas em Instrução Normativa⁶ do próprio TCU.

Todavia, o TCU, a seu critério, **pode dispensá-los** desse dever (LO/TCU, art. 6º). Com efeito, **anualmente** o Tribunal define as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão processos de contas ordinárias constituídos para julgamento. Os responsáveis pelas unidades jurisdicionadas não relacionadas pelo Tribunal, **não terão as contas do respectivo exercício julgadas**.

A possibilidade de dispensa é apenas uma maneira de conferir maior efetividade e qualidade ao exame e julgamento das contas, mediante a racionalização da quantidade de processos analisados pelo Tribunal, segundo critérios de materialidade, relevância e risco. Assim, a Corte pode concentrar sua força de trabalho na análise das contas das entidades que administram maiores orçamentos, que desempenham funções mais sensíveis para a sociedade ou, ainda, que apresentam maior histórico de problemas.



A dispensa eventualmente concedida pelo Tribunal refere-se apenas à constituição de processo de contas ordinárias. As entidades dispensadas continuam sujeitas à fiscalização do TCU, podendo ser objeto de uma auditoria, por exemplo.

Quanto à dispensa de prestar contas, em respeito ao art. 5º, XXXV, da Constituição Federal (inafastabilidade da tutela jurisdicional), há ainda a possibilidade de o **Poder Judiciário** julgar que determinada pessoa **não está obrigada** a prestar contas ao Tribunal. Por exemplo, em um julgado antigo, o STF decidiu que não caberia aos Tribunais de Contas julgarem as contas de administradores de entidades de direito privado, ainda que com capital majoritário do Estado, como as sociedades de economia mista. Os TCs foram obrigados a respeitar esse entendimento enquanto esteve em vigor. Porém, em 2005, o Supremo modificou sua posição (MS 25.092), fixando o novo entendimento de que tais entidades estão, sim, obrigadas a prestar contas.

⁶ Atualmente, a [IN 63/2010](#) estabelece normas de organização e de apresentação dos processos de contas da administração pública federal para julgamento do Tribunal de Contas da União.

Vale ressaltar que a **omissão no dever de prestar contas** implicará a instauração de tomada de contas especial (LO/TCU, art. 8º), além de caracterizar ato de improbidade administrativa.

PROCESSOS DE CONTAS

Processo de contas é o processo de trabalho destinado a **avaliar** e **julgar** o desempenho e a conformidade da gestão dos responsáveis, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente.

Os processos de contas são formalizados pelos órgãos do sistema de controle interno, em consonância com as orientações do TCU, e encaminhados ao Tribunal para apreciação e julgamento. Os prazos para esse encaminhamento, assim como a forma e o conteúdo dos processos de contas, observarão, em cada exercício financeiro, o disposto em **Decisão Normativa** do TCU.

O processo de contas pode ser constituído na forma de: **processo de contas ordinárias, processo de contas extraordinárias, processo de contas especiais**. Vejamos, por ora, as características dos dois primeiros. Das contas especiais, trataremos mais adiante, em capítulo específico.

Processo de contas ordinárias

Processo de contas referente aos atos de gestão praticados em **um exercício financeiro determinado**. Assim, por exemplo, pode existir um processo de contas ordinárias do Ministério da Agricultura referente ao exercício de 2010, outro referente ao exercício de 2011 e assim por diante. O mesmo ocorre em relação às demais unidades da Administração Pública Federal e aos demais exercícios.

Lembre-se que o Tribunal pode dispensar, a seu critério, alguma entidade de constituir processo de contas ordinárias. Com efeito, anualmente o TCU divulga uma relação de unidades jurisdicionadas (UJ) escolhidas para constituir o respectivo processo referente àquele exercício, segundo critérios **risco, materialidade e relevância**. Tais unidades deverão submeter seu processo de contas para **julgamento** do TCU.

As demais UJ ficam **dispensadas** de apresentarem para julgamento as contas relativas ao referido exercício financeiro, sem prejuízo de o

Tribunal determinar a constituição de processo de contas em decisão específica e da manutenção das demais formas de fiscalização exercidas pelos controles interno e externo.

Assim, o Tribunal pode definir que determinada UJ constitua processo de contas ordinárias relativo ao exercício X e dispensá-la dessa responsabilidade no exercício seguinte, e assim por diante. Nos exercícios em que não sejam obrigados a constituir processo de contas, os responsáveis não terão suas contas julgadas pelo Tribunal.

Processo de contas extraordinárias

Processo de contas constituído por ocasião da **extinção, liquidação, dissolução, transformação, fusão, incorporação** ou **desestatização** de unidades jurisdicionadas.

Os processos de contas extraordinárias deverão conter documentos e informações relativos às providências adotadas para encerramento das atividades da unidade, em especial os termos de transferência patrimonial e a situação dos processos administrativos não encerrados.

CONTEÚDO DOS PROCESSOS DE CONTAS

A prestação de contas deve incluir todos os recursos, **orçamentários** e **extra-orçamentários**, geridos ou não pela unidade ou entidade (LO/TCU, art. 7º, parágrafo único). “Geridos ou não” quer dizer que as contas devem trazer informações não só sobre todos os recursos utilizados, arrecadados, guardados ou geridos pela unidade ou entidade, mas também sobre aqueles pelos quais ela responda, a exemplo dos recursos eventualmente repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congênere.

Os processos de contas, inclusive a tomada de contas especial, devem conter os seguintes elementos, (LO/TCU, art. 9º):

- **Relatório de gestão;**
- **Relatório do tomador de contas**, quando couber;
- **Relatório e certificado de auditoria**, com o **parecer do dirigente do órgão de controle interno**, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas;
- **Pronunciamento do Ministro de Estado** supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente.

O **relatório de gestão** é elaborado pela *própria unidade jurisdicionada*. Constitui-se de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis. Na hipótese de tomada de contas especial, é substituído pelo **relatório do tomador de contas**.

O **relatório de auditoria de gestão** é elaborado pelo órgão de controle interno competente (a CGU na maioria dos casos), a partir dos resultados de auditoria específica realizada para avaliar a conformidade e o desempenho da gestão no respectivo exercício. Com base nos exames realizados, o controle interno emite sua opinião a respeito da regularidade da gestão dos responsáveis, o que é feito por meio do **certificado de auditoria**, que apresenta o **parecer conclusivo** do dirigente do órgão de controle interno.

No **pronunciamento do Ministro de Estado** supervisor da unidade jurisdicionada, ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, deve ser atestado expressamente que a autoridade tomou conhecimento das conclusões contidas no parecer do dirigente do órgão de controle interno sobre o desempenho e a conformidade da gestão da unidade supervisionada. Tal pronunciamento **não poderá ser objeto de delegação** (LO/TCU, art. 52).

[Clique aqui⁷](#) para ver exemplo de **relatório de gestão, relatório de auditoria de gestão, parecer do dirigente de controle interno e pronunciamento ministerial**, relativos às contas da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) do exercício de 2009, disponíveis no site da entidade.

Rol de responsáveis

O processo de contas contém ainda o **rol de responsáveis**. Esse documento especifica e identifica os responsáveis cujas contas serão julgadas pelo Tribunal, trazendo informações como nome, função exercida, período de gestão, endereço para comunicação etc.

Recorde-se que o Tribunal julga as contas das pessoas, não as pessoas em si. As pessoas são responsáveis pela gestão e pela prestação de contas e, por isso, podem ser penalizadas pelo TCU em caso de irregularidades nas contas.

⁷ <http://www2.anac.gov.br/anac/exercicio2009.asp>

São considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver:

- **Dirigente máximo** da unidade jurisdicionada;
- **Membro de diretoria** ou **ocupante de cargo de direção** no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente máximo, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada;
- **Membro de órgão colegiado** que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja **responsável por ato de gestão** que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.

5. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Tomada de contas especial (TCE) é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, para **apurar responsabilidade** por ocorrência de **dano** à administração pública federal e **obtenção do respectivo ressarcimento**⁸.

Especificamente, a TCE tem por **objetivo** (LO/TCU, art. 8º):

- ✓ **Apurar os fatos** (o que aconteceu);
- ✓ **Identificar os responsáveis** (quem participou e como);
- ✓ **Quantificar do dano** (quanto foi o prejuízo ao erário);
- ✓ **Obter o ressarcimento.**

Para tanto, o processo de TCE deve conter elementos de prova/convicção suficientes para se definir qual foi a conduta dos agentes públicos e demais responsáveis envolvidos (agentes solidários ou não), qual/quanto foi o dano e, principalmente, o nexo de causalidade entre a conduta dos agentes e o dano, para que se possa exigir o ressarcimento.

As tomadas de contas especiais diferenciam-se dos processos de contas ordinárias por seu caráter **eventual**, isto é, por serem constituídas apenas diante de situações que caracterizem prejuízo ao erário. Ademais, as TCEs não são vinculadas a um exercício financeiro específico. São

⁸ Conforme [IN TCU 56/2007](#), que dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências.

constituídos tantos processos de TCE quantas forem as situações determinantes verificadas.

Outra diferença é que, enquanto o rol de responsáveis dos processos de contas ordinárias inclui apenas dirigentes vinculados à administração pública federal, nas TCEs os responsáveis podem ser qualquer pessoa física ou jurídica, **pública** ou **privada**, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Situações determinantes

Um processo de TCE deve ser instaurado quando forem verificadas as seguintes situações:

- ✓ **Omissão no dever de prestar contas;**
- ✓ **Não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União** mediante convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere;
- ✓ Ocorrência de **desfalque, alcance, desvio** ou **desaparecimento** de **dinheiros, bens ou valores públicos;**
- ✓ Prática de **ato ilegal, ilegítimo** ou **antieconômico** de que resulte dano à administração pública federal.

O principal pressuposto para a instauração de um processo de TCE é a configuração de um fato que possa trazer **prejuízo ao erário**.

O prejuízo pode estar caracterizado de fato, como é o caso do extravio ou desvio de recursos ou mesmo da perda, roubo ou furto de bens. Ademais, o dano também pode ser consequência de presunções legais. Por exemplo: como já sabemos, os beneficiários de repasses de recursos federais têm a obrigação de prestar contas ao órgão ou entidade repassador. Esse dever abrange, por exemplo, as unidades da federação que assinam convênio com a União, o bolsista do CNPq que recebe auxílio financeiro para a execução de um projeto de pesquisa ou a ONG que recebe repasses da União para executar ações de cunho social. Todos devem prestar contas dos recursos federais recebidos, a fim de demonstrar a sua boa e regular aplicação. Se não o fazem, presume-se que o recurso não foi aplicado como deveria. O prejuízo, que nesse caso é presumido, corresponde ao montante de recursos sem aplicação correta comprovada. Assim, cabe a instauração de TCE quando houver *omissão*

no dever de prestar contas ou ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

Quanto à prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, **apenas aqueles que produzam dano ao erário** ensejarão a instauração de TCE. A prática de atos dessa natureza de que não resulte dano ao erário será apurada pela autoridade administrativa, pelo controle interno ou pelo próprio TCU em outros tipos de processos que não a tomada de contas especial.

Cumpre destacar que tanto em caso de **dolo** como de **culpa** a TCE será instaurada. Assim, para a instauração de TCE, não importa se o agente quis praticar a conduta que causou prejuízo ao erário, ou se agiu por negligência, imperícia ou imprudência. A TCE deve ser instaurada em quaisquer dessas hipóteses.

Responsabilidade pela instauração

Diante das situações determinantes, a TCE deve ser instaurada pela **autoridade competente** do próprio órgão ou entidade jurisdicionada responsável pela gestão dos recursos. A autoridade competente pode ser, por exemplo, o responsável pelo órgão repassador dos recursos de convênio (concedente) cujo órgão recebedor (conveniente) foi omissor no dever de prestar contas, ou não foi capaz de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos; pode ser, ainda, o ordenador de despesas do órgão ou entidade no qual ocorreu desfalque ou desvio de recursos ou se praticou ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resultou dano ao erário.

Mas a instauração de TCE é medida **excepcional**. Antes de qualquer coisa, o órgão ou entidade deve fazer o que estiver ao seu alcance para obter o ressarcimento do prejuízo. **Esgotadas as providências administrativas internas** sem obtenção do ressarcimento pretendido, aí sim a autoridade competente tem a **obrigação** de providenciar a **imediata** instauração de tomada de contas especial (LO/TCU, art. 8º).

A não adoção das providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento é considerada grave infração à norma legal, sujeitando a autoridade administrativa à **responsabilização solidária** pelo dano ocorrido e às **sanções** cabíveis. Assim, se uma autoridade, por força do cargo que ocupa, é responsável por determinar a instauração de uma TCE e não o faz, passa a responder solidariamente pelo débito.

Em caso de omissão ou inércia da autoridade competente, o TCU **determinará a instauração** da tomada de contas especial, **fixando prazo** para o cumprimento da decisão (LO/TCU, art. 8º, §1º). Além disso, o Tribunal pode **determinar a instauração** de tomada de contas especial, a qualquer tempo, independentemente das medidas administrativas adotadas, se entender que o fato motivador possui relevância para ser apreciado pela Corte. Importante observar que **não é** o TCU que instaura a TCE. O que o Tribunal faz é determinar ao órgão que a instaure.

Por sua vez, os responsáveis pelo **controle interno**, sempre que tiverem conhecimento da ocorrência das situações determinantes, devem alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure a TCE, comunicando ao Tribunal qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tomem conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária (LO/TCU, art. 50 e 51).



A responsabilidade pela instauração de TCE, **em regra**, é da **autoridade administrativa competente**, depois de esgotadas as providências administrativas internas com vistas à recomposição do erário. Diante da configuração de prejuízo, a autoridade administrativa pode instaurar a TCE por **iniciativa própria**, por **recomendação** dos órgãos de controle interno ou por **determinação** do próprio Tribunal.

O TCU pode ainda determinar a **conversão de outros processos de controle externo** em tomada de contas especial. Nesse caso, a TCE é constituída no âmbito do Tribunal.

Conversão de processo em TCE

Além da hipótese de instauração pela autoridade administrativa competente, por iniciativa própria ou por provocação do controle interno ou do Tribunal de Contas, a TCE também pode ser oriunda de **conversão de outros processos de controle externo**, tais como, denúncia, representação, inspeção, auditoria e processos de registro de atos de pessoal. Se no âmbito desses processos de fiscalização restar configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte **dano ao erário**, o Tribunal ordenará, **desde logo**, a **conversão do processo em tomada de contas especial** (LO/TCU, art. 47).

Nessa hipótese, a TCE não surge de modo externo ao Tribunal, mas sim a partir da atividade fiscalizadora exercida pela Corte de Contas. Isso ocorre porque **só em processos de contas** – ordinárias, extraordinárias ou especiais – **o Tribunal pode julgar as contas de responsável e condená-lo, se for o caso, a ressarcir o prejuízo causado.**

Assim, por exemplo, se no curso de uma auditoria for constatada ocorrência que resultou em prejuízo aos cofres públicos, a auditoria (processo de fiscalização) deverá ser **convertida** em processo de tomada de contas especial (processo de contas), para aí sim ocorrer o julgamento das contas dos responsáveis pelo desfalque e a cobrança do débito apurado. Haverá mutação da natureza do processo, de um processo de fiscalização para um processo de contas. Nesse caso, o TCU não fixa prazo para que a autoridade administrativa instaure a TCE: o Tribunal a constitui por si próprio, mediante a conversão do processo de fiscalização, por decisão do Plenário ou das Câmaras. A conversão em TCE deve ser comunicada ao Ministro de Estado supervisor da área ou autoridade equivalente (RI/TCU, art. 198).

A conversão em TCE não é necessária nas situações em que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, vale dizer, quando o prejuízo apurado possui baixa materialidade (LO/TCU, art. 93).

Dispensa de instauração de TCE

Dispensa-se a instauração de tomada de contas especial na ocorrência de perda, extravio ou outra irregularidade em que fique comprovada a **ausência de má fé** de quem lhe deu causa, **se o dano for imediatamente ressarcido**. Perceba que são duas condições a serem necessariamente satisfeitas: *ausência de má fé e ressarcimento imediato do prejuízo*. Nesse caso, a autoridade administrativa competente deverá, em sua prestação de contas ordinária, comunicar o fato ao Tribunal (RI/TCU, art. 197, §3º).

Salvo determinação em contrário do Tribunal, a instauração de TCE fica dispensada depois de transcorridos **dez anos desde o fato gerador**, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso (IN/TCU 56/2007, art. 5º, §5º).

Também está prevista a dispensa de instauração de tomada de contas especial quando **não há participação culposa ou dolosa de agente público** no prejuízo ao erário, nos termos da Súmula TCU nº 187:

Sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, nas instâncias, próprias e distintas, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, dispensa-se, **a juízo do Tribunal de Contas**, a tomada de contas especial, quando houver dano ou prejuízo financeiro ou patrimonial, **causado por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor** da Administração Direta ou Indireta e de Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, de qualquer outra entidade que gerencie recursos públicos, independentemente de sua natureza jurídica ou do nível quantitativo de participação no capital social.

Assim, a jurisprudência predominante na Corte de Contas é no sentido de que só podem ter contas julgadas pelo TCU os gestores públicos propriamente ditos e os particulares que praticam irregularidade em conluio com servidor público. Quando a irregularidade é de responsabilidade **exclusiva** do particular, a tomada de contas especial poderá ser dispensada, **a juízo do Tribunal**.

O exemplo clássico é do dano a veículo oficial causado por uma colisão com outro veículo particular. Se o acidente foi provocado por culpa exclusiva do motorista do veículo particular, a TCE não deve ser instaurada. Outro exemplo é o bandido que explode o caixa eletrônico de uma agência do Banco do Brasil, lesando o patrimônio da entidade. Ou ainda a empresa privada beneficiária de financiamento do BNDES que não honra a dívida, causando prejuízo à instituição financeira estatal. Em todas essas hipóteses, assim como em outras semelhantes em que reste evidenciado que o prejuízo foi **causado por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor**, a instauração de tomada de contas especial é dispensável.

O ente governamental prejudicado deve, então, buscar o ressarcimento do prejuízo junto a outras instâncias, como o Poder Judiciário.



Essa possibilidade de dispensa da TCE **não se aplica** à entidade privada ou à pessoa física não vinculada à Administração que **receba repasses do Governo Federal**.

Nesse caso, os beneficiados pelos repasses de recursos públicos atuam **em nome do Estado** e, nessa condição, devem responder perante o Tribunal de Contas pelos prejuízos causados, mesmo que sem a participação dolosa ou culposa de servidor.

Não cabimento de TCE

A seguir alguns casos específicos nos quais **não cabem** a instauração de TCE:

- em substituição a procedimentos disciplinares para apurar infrações administrativas;
- para obter ressarcimento de valores pagos indevidamente a servidores;
- nos casos de prejuízos causados por terceiros por descumprimento de cláusulas contratuais legitimamente acordadas (exceto se for verificado ato ilícito decorrente de ação ou omissão de agente público).

Perceba que, nesses casos, não se trata de dispensa, mas de não cabimento de TCE. As providências para solução das pendências devem ser adotadas no âmbito da própria Administração.

Encaminhamento ao Tribunal de Contas da União

Cumprido, no âmbito do órgão ou entidade, o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, a TCE será encaminhada ao controle interno, para emissão de parecer e, em seguida, ao Ministro de Estado supervisor da área – ou autoridade equivalente –, a fim de declarar que tomou conhecimento do que foi apurado. Após isso, a TCE será encaminhada ao TCU para julgamento.

O Regimento Interno disciplina que a tomada de contas especial deve ser encaminhada **desde logo** ao TCU se o dano ao erário for de valor **igual** ou **superior** à quantia fixada em cada ano civil até a última sessão ordinária do Plenário, para vigorar no exercício subsequente (art. 199). Atualmente, esse valor é de R\$ 23.000,00. Se o dano for de valor **inferior** à referida quantia, a TCE deve ser *anexada ao processo da prestação de contas ordinária* do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento em conjunto (art. 199, §4º).

Fases da TCE

A doutrina costuma classificar a TCE em duas fases ou etapas: **interna** e **externa**, com as seguintes características:

Fase Interna	Fase Externa
Ocorre dentro do órgão ou entidade em que ocorreu o fato ensejador de sua instauração.	Ocorre no Tribunal de Contas.
Procedimento de natureza verificadora e investigatória. Não é processo.	Processo para julgamento da conduta dos responsáveis. É processo.
Não há obrigatoriedade do contraditório e da ampla defesa.	O contraditório e a ampla defesa são obrigatórios.
Não há julgamento.	Há julgamento.
Encerra-se com o encaminhamento ao TC.	Encerra-se com o arquivamento do processo.

Nos processos de fiscalização convertidos em TCE por decisão do Tribunal de Contas **não há a fase interna, somente a externa**, visto que o feito já surge no âmbito do Tribunal, sem a adoção de procedimentos investigatórios pelo órgão ou entidade em que ocorreu o fato ensejador.

6. DECISÕES EM PROCESSOS DE CONTAS

No âmbito do TCU, a decisão em processo de tomada ou prestação de contas – ordinárias, extraordinárias e tomadas de contas especial - pode ser: **preliminar**, **definitiva** ou **terminativa** (RI/TCU, art. 201).

DECISÃO PRELIMINAR

Preliminar é a decisão pela qual o Relator ou o Tribunal, **antes de pronunciar-se quanto ao mérito** das contas, resolve (RI/TCU, art. 201, §1º):

- Sobrestar o julgamento;
- Ordenar a citação ou a audiência dos responsáveis;
- Rejeitar as alegações de defesa e fixar novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito; ou
- Determinar outras diligências necessárias ao saneamento do processo.

Assim, as decisões preliminares **não firmam o mérito** das contas, ou seja, não fazem juízo sobre a regularidade da gestão. A finalidade das decisões preliminares é sanear os autos, dando curso ao processo, até que se alcance uma decisão definitiva. Vamos ver as características de cada

uma delas, à exceção da terceira, que veremos adiante quando falarmos das decisões definitivas.

Sobrestar o julgamento

Adota-se a decisão preliminar de **sobrestar** o julgamento quando alguma matéria ou fato tenha o potencial de interferir no mérito do processo de contas. Nesse caso, o julgamento ou apreciação das contas é suspenso até o deslinde da matéria ou fato limitador.

Por exemplo: se numa auditoria ainda em curso no Tribunal estiverem sendo constatadas diversas irregularidades praticadas no exercício de referência das contas, espera-se que o deslinde da fiscalização possa macular a gestão dos responsáveis naquele período. Sendo assim, a decisão do Relator, ao tomar conhecimento dos achados da auditoria, deverá ser determinar o sobrestamento do julgamento do processo de contas, até a conclusão da fiscalização. Cessado o motivo do sobrestamento, o processo de contas estará apto a ser julgado. No nosso exemplo, após o Tribunal apreciar as conclusões da fiscalização, emitindo o devido Acórdão, o Relator poderá levantar o sobrestamento do processo de contas, cujo julgamento quanto à regularidade da gestão dos responsáveis deverá levar em consideração os resultados da auditoria.

Citação e Audiência

O chamamento dos responsáveis ao processo se faz por meio de **citação** ou **audiência**, procedimentos que instauram o **contraditório** e a **ampla defesa**.

Nos termos da LO/TCU, o Relator ou o Tribunal, quando verifica **irregularidade** nas contas (art. 12):

- I – **definirá a responsabilidade** individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado;
- II – se **houver débito**, ordenará a **citação** do responsável para que, no prazo de quinze dias, apresente **alegações de defesa** ou **recolha a quantia devida**, ou ainda, a seu critério, adote **ambas as providências**;
- III – se **não houver débito**, determinará a **audiência** do responsável para que, no prazo de quinze dias, apresente **razões de justificativa**;
- IV – adotará outras medidas cabíveis.

Assim, convocam-se em **audiência** os responsáveis por ocorrências que, embora irregulares, **não tenham** causado dano aos cofres públicos.

A defesa apresentada pelos responsáveis em resposta à audiência denomina-se **razões de justificativa**.

Por sua vez, os responsáveis são chamados em **citação** por condutas que tenham resultado em **prejuízo ao erário**. Nesse caso, a resposta apresentada pelos responsáveis denomina-se **alegações de defesa**.

Audiências podem ser feitas em **processos de contas** ou de **fiscalização**, enquanto que **citações** somente ocorrem em **processos de contas**. Isso porque, como já sabemos, débito somente pode ser imputado em processo de contas. Se configurado débito em processo de fiscalização, este deve ser convertido em TCE para que se promova a *citação* dos responsáveis.

O responsável que não atender à citação ou à audiência será considerado **revel** pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

Diligências

As diligências são utilizadas para obter informações e documentos necessários à instrução do processo. Geralmente são realizadas pelo envio de ofício de requisição às unidades jurisdicionadas, com prazo para atendimento.

DECISÃO DEFINITIVA

Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas **regulares**, **regulares com ressalva** ou **irregulares** (RI/TCU, art. 201, §2º).

Assim, o Tribunal **julga o mérito das contas** quando profere decisão definitiva, por meio de **Acórdão** (decisão colegiada). O julgamento das contas deve ser realizado até o término do exercício seguinte àquele em que forem apresentadas ao Tribunal (LO/TCU, art. 14). Ademais, em todas as etapas do processo de julgamento de contas deverá ser assegurada **ampla defesa** ao responsável ou interessado (LO/TCU, art. 31).

Contas regulares

As contas serão julgadas regulares quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável (LO/TCU, art. 16, I).

Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará **quitação plena** ao responsável. Assim, a publicação no Diário Oficial da União do Acórdão que julgou as contas regulares constituirá **certificado de quitação plena** do responsável para com o erário (LO/TCU, art. 23, I).

Contas regulares com ressalva

As contas serão julgadas regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra **falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário** (LO/TCU, art. 16, II).

Além disso, contas apresentadas em desacordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis à matéria também serão julgadas regulares com ressalva, desde que se comprove, por outros meios, a boa e regular aplicação dos recursos (RI/TCU, art. 209, §2º).

O Acórdão de julgamento deverá indicar, resumidamente, os motivos que ensejam a ressalva das contas, além de determinar ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, se cabível, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes (RI/TCU, art. 207).

Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará **quitação** ao responsável. **Atenção:** na hipótese de contas regulares com ressalva, o responsável não recebe quitação *plena*, apenas **quitação**! A publicação no Diário Oficial da União do Acórdão que julgou as contas regulares com ressalva constituirá, para o responsável, **certificado de quitação** com determinação (LO/TCU, art. 23, II).

Contas irregulares

O Tribunal julgará as contas irregulares quando evidenciada **qualquer** das seguintes ocorrências (LO/TCU, art. 16, III):

- a) Omissão no dever de prestar contas;
- b) Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) Dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- d) Desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Diante de qualquer das ocorrências acima, o Tribunal, **obrigatoriamente**, julgará as contas irregulares. Repare que não é

apenas a existência de débito que motiva a irregularidade nas contas. Com efeito, a omissão no dever de prestar contas, ou mesmo a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico (alíneas “a” e “b”), não necessariamente resultam em prejuízo ao erário, mas são fatos que tornam as contas irregulares.

No julgamento pela irregularidade decorrente de atos que **causaram dano ao erário** (alíneas “c” e “d”), o Tribunal fixará a **responsabilidade solidária** do **agente público** que praticou o ato irregular e do **terceiro** que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado (LO/TCU, art. 16, §2º).

Além disso, diante da ocorrência das hipóteses previstas nas alíneas “c” e “d”, o Tribunal, **obrigatoriamente**, determinará a remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações cabíveis (LO/TCU, art. 16, §3º). Nas demais hipóteses em que se julgam as contas irregulares (omissão no dever de prestar contas e prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico), a remessa da documentação ao Ministério Público é **facultativa** (RI/TCU, art. 209, §6º). Cuidado, pois não estamos falando aqui do MPTCU, mas do Ministério Público comum. Encaminha-se a documentação ao Ministério Público comum nas hipóteses em que os fatos ensejadores da irregularidade nas contas também possam ser causa de apenações nas esferas civil e penal, nos assuntos de competência do Poder Judiciário.

O Tribunal também **poderá** – *facultativo* – julgar irregulares as contas no caso de descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em **processo de tomada ou prestação de contas**. Nesse caso, o julgamento pela irregularidade não é obrigatório (RI/TCU, art. 209, §1º).

Quando julgar as contas irregulares, **havendo débito**, o Tribunal condenará o responsável ao **pagamento da dívida** atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a **multa proporcional ao dano causado ao erário**, prevista no art. 57 da LO/TCU. Nesse caso, a aplicação da multa **não é obrigatória**.

Não havendo débito, mas evidenciada: (a) a omissão no dever de prestar contas; (b) a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar; ou (c) dano ao erário (não quantificável) decorrente de ato de gestão ilegítimo ou

antieconômico, o Tribunal aplicará ao responsável a **multa** prevista no art. 58 da LO/TCU. Já nesse caso, a aplicação da multa é **obrigatória**.

Dano ao erário e débito: diferença

Dano ao erário significa redução do patrimônio público. Por sua vez, **débito** é a expressão monetária do dano atribuível ao responsável, ou seja, qual foi o valor do prejuízo e quem foi responsável por causá-lo. A quantificação do dano (débito) é necessária para que se possa exigir a devida recomposição do patrimônio lesado.

Nos termos do Regimento Interno, a apuração do débito far-se-á mediante (art. 210, §1º):

- I. **Verificação**, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido;
- II. **Estimativa**, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

Nem todo dano ao erário pode ser quantificado com grau razoável de precisão. Por exemplo, nas ocasiões em que há destruição de documentos e, por isso, a estimativa se torna muito subjetiva. Nesse caso, a configuração do dano impõe o julgamento pela irregularidade das contas, mas sem imputação de débito aos responsáveis, vale dizer, sem exigir o ressarcimento do prejuízo, visto que não é possível quantificá-lo monetariamente. Os responsáveis, todavia, continuam sujeitos a receberem multa (LO/TCU, art. 58, I).

Débito e contas regulares com ressalva

Sempre que o exame das contas configurar a existência de débito, mesmo após a citação e defesa do responsável, o julgamento será pela irregularidade? Nem sempre.

Havendo débito, as contas ainda podem ser julgadas regulares com ressalva. Mas isso ocorre **apenas** se, na oportunidade da resposta à citação (alegações de defesa), ficar configurada a **boa-fé na conduta do responsável** e a **inexistência de outra irregularidade** nas contas. Comprovados esses requisitos e **subsistindo o débito**, o Tribunal, mediante **decisão preliminar**, rejeitará as alegações de defesa e dará ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo, recolha a importância devida. Nessa hipótese, a **liquidação tempestiva do débito** atualizado monetariamente saneará o processo e o Tribunal, em

decisão definitiva, julgará as contas **regulares com ressalva** e dará quitação ao responsável.

Por outro lado, caso o Tribunal **não reconheça a boa-fé** do responsável ou havendo outras irregularidades, o Tribunal proferirá desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela **irregularidade das contas**, sem conceder novo prazo para recolhimento do débito.

Portanto, havendo débito, o julgamento pela regularidade com ressalva depende do preenchimento **cumulativo** de **três condições**: *verificação de boa-fé, inexistência de outra irregularidade no processo e liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente.*

Execução das decisões

A decisão definitiva publicada no Diário Oficial da União constituirá:

- I. no caso de contas **regulares**, certificado de **quitação plena** do responsável para com o erário;
- II. no caso de contas **regulares com ressalva**, certificado de **quitação** com determinação, se cabível;
- III. no caso de contas **irregulares**:
 - a) obrigação de o responsável, no prazo de quinze dias, provar, perante o Tribunal, o pagamento da quantia correspondente ao débito que lhe tiver sido imputado ou da multa cominada;
 - b) **título executivo** bastante para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, **se não recolhida no prazo pelo responsável**;
 - c) fundamento para que o responsável seja inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública ou para que seja solicitado o arresto de bens dos responsáveis julgados em débito.

Expirado o prazo a que se refere o item “a” acima, sem manifestação do responsável, o Tribunal (RI/TCU, art. 219):

- I. determinará o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, subsídio, salário ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente;
- II. autorizará, alternativamente, a **cobrança judicial da dívida**, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal (*este, como sabemos, não executa a dívida diretamente, mas apenas encaminha a documentação pertinente aos órgãos executores*);

III. providenciará a inclusão do nome do responsável no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – **Cadin**, na forma estabelecida em ato normativo.

Em qualquer fase do processo, o Tribunal poderá autorizar o pagamento parcelado da importância devida em até **trinta e seis** parcelas, sendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (RI/TCU, art. 217).

Se o responsável comprovar o **pagamento integral** do débito ou da multa, o Tribunal lhe dará **quitação** em relação a essas dívidas. Todavia, o pagamento integral do débito ou da multa **não importa em modificação do julgamento quanto à irregularidade das contas** (RI/TCU, art. 218).

Nos termos da Súmula TCU nº 227, *o recolhimento parcial do débito por um dos devedores solidários não o exonera da responsabilidade pela quantia restante*. Assim, na hipótese de um débito de R\$ 100.000,00, de responsabilidade solidária dos gestores A e B, o recolhimento por A do valor de R\$ 50.000,00 não o exonera da responsabilidade, em solidariedade com B, pelos restantes R\$ 50.000,00.

DECISÃO TERMINATIVA

Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal (RI/TCU, art. 201, §3º):

- ✓ Ordena o **trancamento** das contas que forem consideradas **ilíquidáveis**;
- ✓ Determina o **arquivamento** das contas por:
 - ausência de pressupostos válidos de constituição e de desenvolvimento válido e regular; ou
 - racionalização administrativa e economia processual.

Ao ser adotada decisão terminativa, as contas são arquivadas **sem julgamento de mérito**.

As contas, mesmo especiais, são consideradas **ilíquidáveis** quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente **alheio à vontade do responsável**, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito. Nesse caso, as contas serão **trancadas** e o processo será **arquivado**, por ser impossível a adoção de decisão definitiva de mérito (RI/TCU, art. 211).

O caso clássico é o da repartição pública que teve suas instalações destruídas por uma catástrofe natural, como uma enchente, por exemplo,

tornando impossível reunir os documentos necessários à comprovação da regular gestão dos recursos públicos. Nesse caso, resta ao Tribunal, tão somente, considerar as contas iliquidáveis, ordenando o trancamento.

Se, em **cinco anos** contados da decisão terminativa que ordenou o trancamento e o arquivamento do processo, surgirem novos elementos considerados suficientes para que se promova o julgamento das contas, nova decisão determinará o **desarquivamento** do processo para que se ultime a respectiva tomada ou prestação de contas. Mas se o prazo de cinco anos transcorrer sem que tenha havido nova decisão, as contas serão consideradas **encerradas**, com baixa na responsabilidade do administrador.

O TCU também determina o arquivamento do processo de prestação ou de tomada de contas, mesmo especial, sem julgamento do mérito diante da ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo (RI/TCU, art. 212). Um exemplo é a TCE encaminhada ao Tribunal sem a devida caracterização de desfalque ou desvio de recursos públicos, ou sem que esteja configurada a prática de ato de que resulte prejuízo ao erário. Como tais atributos são requisitos para a instauração de TCE, a sua ausência impõe o arquivamento do processo.

O Tribunal também pode determinar o arquivamento do feito a título de racionalização administrativa e economia processual, com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento. Nesse caso, o débito porventura existente não é cancelado, continuando o devedor obrigado a ressarcir-lo para que lhe possa ser dada quitação (RI/TCU, art. 213).

Bem pessoal, a parte teórica termina aqui. A seguir tem uma série de questões da ESAF sobre os assuntos estudados, com gabarito ao final. Na Aula 06, todas as questões estão devidamente comentadas.

Bons estudos!

ERICK ALVES

erickalves@estrategiaconcursos.com.br

7. SÉRIE DE QUESTÕES ESAF

1. (CVM – Analista 2010 – ESAF) De acordo com a Constituição Federal, ao Tribunal de Contas da União compete, no exercício do Controle Externo:

- a) realizar, por determinação do Presidente da República, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.
- b) fiscalizar a aplicação das transferências constitucionais obrigatórias feitas pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.
- c) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, inclusive as melhorias posteriores que alterem o fundamento legal do ato concessório.
- d) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, ressalvados os casos em que a participação não implique controle do capital votante.
- e) apreciar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

2. (CVM – Agente Executivo 2010 – ESAF) São regras de direito público que obrigam às empresas estatais federais a despeito de sua natureza jurídica de direito privado, exceto:

- a) contratação de empregados por meio de concurso público.
- b) submissão aos princípios gerais da Administração Pública.
- c) proibição de demissão dos seus empregados em razão da estabilidade que lhes protege.
- d) autorização legal para sua instituição.
- e) sujeição à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

3. (MPU – Analista 2004 – ESAF) Sobre processo legislativo e fiscalização contábil, financeira e orçamentária, marque a única opção correta.

- a) A matéria constante de proposta de emenda à constituição rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa, salvo se a nova proposta for apoiada por um número de parlamentares superior ao exigido para a sua aprovação.
- b) Compete ao Tribunal de Contas da União comunicar ao Congresso Nacional os casos de ilegalidade de despesas apurados, a fim de que tome as providências necessárias para a aplicação aos responsáveis das sanções previstas em lei.
- c) O projeto de lei de iniciativa do presidente da República, em regime de urgência constitucional há mais de quarenta e cinco dias, uma vez aprovado na Câmara dos Deputados será revisto pelo Senado Federal, sobrestando, desde seu recebimento pelo Senado Federal, todas as demais deliberações dessa casa legislativa, até que se ultime a sua votação.

d) Compete ao Tribunal de Contas da União apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas ou pensões e as melhorias posteriores, ainda que essas melhorias não alterem o fundamento legal do ato concessório.

e) As medidas provisórias que perderem sua eficácia por rejeição tácita ou expressa continuarão disciplinando as relações constituídas e decorrentes de atos praticados durante a sua vigência, se o Congresso Nacional não editar, até sessenta dias após a rejeição, um decreto legislativo disciplinando os efeitos da aplicação dessas medidas provisórias.

4. (ANA – Analista 2009 – ESAF) Assinale a opção correta relativa a organização dos Poderes, ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo.

a) O Conselho da República e órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático.

b) No exercício do controle externo, ao Congresso Nacional compete 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.

c) Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços do Supremo Tribunal Federal, ser ele submetido a julgamento perante o Senado Federal, nas infrações penais comuns, ou perante a Câmara dos Deputados, nos crimes de responsabilidade.

d) Os Ministros de Estado serão escolhidos entre brasileiros natos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

e) A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

5. (ANEEL – Analista Administrativo 2004 – ESAF) Segundo a Lei nº 8.443/92, ao Tribunal de Contas da União compete, exceto,

a) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração 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 dano ao Erário.

b) proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior.

c) julgar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 36 da citada Lei.

d) acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios, na forma estabelecida no Regimento Interno.

e) apreciar, para fins de registro, na forma estabelecida no Regimento Interno, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

6. (ANEEL – Analista Administrativo 2004 – ESAF) Segundo a Lei nº 8.443/92, ao julgar as contas, o Tribunal de Contas da União decidirá se estas são regulares com ressalva quando

a) expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável.

b) houver omissão no dever de prestar contas.

c) evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário.

d) houver prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

e) houver dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico.

7. (MPOG – Analista de Planejamento e Orçamento 2010 – ESAF) Os sistemas de controle interno e de controle externo da administração pública federal se caracterizam por:

a) constituírem um mecanismo de retroalimentação de uso obrigatório pelos sistemas de Planejamento e Orçamento.

b) no caso do controle interno, integrar o Poder Executivo; no caso do controle externo, integrar o Poder Judiciário.

c) serem instâncias julgadoras das contas prestadas por gestores e demais responsáveis pelo uso de recursos públicos.

d) não poderem atuar ou se manifestar no caso de transferências voluntárias da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

e) serem autônomos entre si, não havendo subordinação hierárquica entre um e outro.

8. (MPOG – Analista de Planejamento e Orçamento 2010 – ESAF) As multas impostas pelo Tribunal de Contas da União, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, devem ser inscritas, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, para cobrança mediante execução fiscal.

9. (CGU – AFC 2006 – ESAF) Sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, assinale a única opção correta.

- a) O Tribunal de Contas da União só pode realizar inspeções de natureza operacional nas unidades do Poder Executivo, quando solicitado pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal ou por Comissão Permanente ou Temporária do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas.
- b) As decisões do Tribunal de Contas da União das quais resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo judicial, quando forem proferidas em sede de processo de tomada de contas especial.
- c) Nos termos da Constituição Federal, é da competência do Tribunal de Contas da União a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual.
- d) Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos entre brasileiros que, entre outros requisitos, possuam notórios conhecimentos jurídicos, contábeis ou financeiros ou de administração pública.
- e) Os responsáveis pelo controle interno que deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas da União de irregularidades que tomarem conhecimento assumirão responsabilidade subsidiária em relação a eventual prejuízo ao Erário, decorrente dessa irregularidade.

10. (CGU – AFC 2006 – ESAF) Nos termos da Lei n. 8.443/92, as contas dos administradores e responsáveis por bens e dinheiros públicos serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal de Contas da União sob a forma de:

- a) tomada ou de prestação de contas.
- b) auditoria ou de fiscalização.
- c) parecer regular, regular com ressalva ou irregular.
- d) parecer pleno, restritivo ou irregular.
- e) processo executivo.

11. (CGU – AFC 2006 – ESAF) Para os efeitos da Instrução Normativa TCU n. 47/2004, constituem unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União, exceto:

- a) os órgãos e entidades da administração federal direta, indireta e fundacional, incluídas as empresas controladas direta ou indiretamente pela União.
- b) o Ministério Público da União.
- c) os conselhos de fiscalização das profissões liberais.
- d) as entidades privadas que tenham firmado contrato de gestão com a administração pública federal e em razão desse contrato recebam recursos orçamentários da União.
- e) as entidades privadas que tenham firmado contrato de empréstimo junto aos órgãos oficiais de fomento.

12. (STN – AFC 2008 – ESAF) Assinale a opção que indica a correta definição de Prestação de Contas na esfera federal.

- a) É processo de contas relativo à gestão dos responsáveis por Unidades Jurisdicionadas da Administração Federal Direta.
- b) É o processo de contas relativo à gestão dos responsáveis por unidades jurisdicionadas da administração federal indireta e daquelas não classificadas como integrantes da administração direta federal.
- c) É o processo pelo qual o chefe do Poder Executivo apresenta as contas ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União.
- d) É a prestação de contas realizada pelos agentes públicos a respeito da arrecadação e aplicação de recursos diretamente arrecadados.
- e) É o processo mediante o qual o Tribunal de Contas da União apresenta ao Poder Legislativo as contas dos chefes de todos os poderes.

13. (CGU – AFC 2008 – ESAF) Assinale a única opção incorreta relativa à fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

- a) Deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.
- b) Comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, são finalidades do sistema de controle interno que devem ser mantidos de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.
- c) O Tribunal de Contas da União possui competência para aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.
- d) O Tribunal de Contas da União não possui competência para realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.
- e) O ato de sustar a execução de contrato ilegal não é de competência do Tribunal de Contas da União porque deve ser adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

14. (CGU – AFC 2008 – ESAF) Quanto à aplicação de princípios constitucionais em processos administrativos, é entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal, constituindo súmula vinculante para toda a administração e tribunais inferiores, que, nos processos perante o Tribunal de Contas da União, asseguram-se o contraditório e a ampla defesa

- a) mesmo quando da decisão não resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, inclusive a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

- b) quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, sem exceção.
- c) quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.
- d) quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, inclusive na apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.
- e) quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, inclusive a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, exceto reforma e pensão.

15. (CGU – AFC 2008 – ESAF) Sobre o tema 'controle externo', nos termos da Constituição Federal, é correto afirmar que:

- a) é exercido, no âmbito federal, pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.
- b) é exercido, no âmbito federal, pelo Senado Federal com o auxílio do sistema de controle interno dos demais Poderes.
- c) é exercido, no âmbito estadual, pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.
- d) é exercido, no âmbito federal, pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União e, no âmbito estadual e municipal, exclusivamente pelas respectivas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores.
- e) é exercido, no âmbito federal, exclusivamente pelo Tribunal de Contas da União e, no âmbito estadual e municipal, exclusivamente pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais.

16. (CGU – AFC 2008 – ESAF) Acerca da natureza, competência e jurisdição do Tribunal de Contas da União (TCU), segundo sua Lei Orgânica, é correto afirmar que:

- a) compete ao TCU julgar as contas do Governo de Território Federal, no prazo de sessenta dias a contar de seu recebimento, na forma estabelecida em seu Regimento Interno.
- b) compete ao TCU apreciar, para fins de registro, a arrecadação da receita a cargo da União, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios, na forma estabelecida em seu Regimento Interno.
- c) a jurisdição do TCU abrange os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social.
- d) ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder de polícia, podendo, em consequência desse poder, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

e) a resposta sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, tem caráter normativo e constitui prejulgamento do fato ou caso concreto.

17. (CGU – AFC 2008 – ESAF) Nos termos da Lei Orgânica do TCU, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, visando à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da Tomada de Contas Especial diante dos seguintes casos, exceto:

- a) omissão no dever de prestar contas.
- b) descumprimento de recomendações exaradas pelo Tribunal em julgamento de contas de exercícios anteriores.
- c) não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no art. 5o, inciso VII, da citada lei.
- d) ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.
- e) prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

18. (CGU – AFC 2006 – ESAF) Compete ao Tribunal de Contas da União:

- I. julgar as contas dos dirigentes das sociedades de economia mista de cujo capital a União participe.
- II. fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital a União participe.
- III. aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade da despesa, as sanções cabíveis.
- IV. fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, repassados aos mesmos.
- V. assinar prazo para que o órgão adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, em caso de ilegalidade.

Estão corretas

- a) apenas as afirmativas I, II, III e V.
- b) apenas as afirmativas I, II, III e IV.
- c) apenas as afirmativas I, II, IV e V.
- d) apenas as afirmativas II, III, IV e V.
- e) as afirmativas I, II, III, IV e V.

19. (CGU – AFC 2006 – ESAF) Sobre organização dos poderes, assinale a única opção correta.

- a) De acordo com as regras constitucionais do processo legislativo, é da Casa iniciadora a atribuição de enviar o projeto de lei aprovado à sanção do Presidente da República.

- b) O veto parcial incide sobre parte do texto de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea, do projeto de lei submetido à sanção do Presidente da República.
- c) Segundo as regras constitucionais do processo legislativo, não é possível que matéria constante de projeto de lei rejeitado constitua objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa.
- d) É atribuição do Tribunal de Contas da União fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta.
- e) Não se inclui entre as atribuições do sistema de controle, a ser mantido de forma integrada, no âmbito dos três Poderes da União, exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.

20. (CGU – AFC 2008 – ESAF) A respeito do controle externo da administração pública, a cargo do Congresso Nacional, e exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, é correto afirmar que:

- a) constitui finalidade do controle externo avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e a execução dos orçamentos da União.
- b) compete ao Tribunal de Contas da União julgar os processos de Tomada de Contas Especial, exceto quando envolver agentes do controle interno, que serão julgados pela Controladoria-Geral da União.
- c) o Tribunal de Contas da União pode determinar a responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle interno, que não cientificarem o tribunal quanto a irregularidades e ilegalidades, que tomarem ciência em razão de suas ações de controle.
- d) compete ao Tribunal de Contas da União aplicar as penalidades de demissão relativas aos servidores da Controladoria-Geral da União mediante parecer prévio do Ministro de Estado do Controle e da Transparência.
- e) o Tribunal de Contas da União não julga as contas do Presidente da República e dos Ministros de Estado, todavia as aprecia mediante parecer prévio.

21. (MPOG – Analista de Planejamento e Orçamento 2008 – ESAF) São competências constitucionais do Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo, exceto:

- a) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.
- b) apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.
- c) fiscalizar o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com ênfase no que se refere ao cumprimento, pela União, dos limites das despesas com pessoal.
- d) apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades.

e) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

22. (MPOG – Analista de Planejamento e Orçamento 2008 – ESAF) Acompanhando as mudanças do papel do Estado e dos modelos de gestão, a função controle vem se desenvolvendo nas últimas décadas, levando ao fortalecimento das instituições encarregadas do controle interno e externo. No Brasil, o sistema de controle não inclui:

- a) os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.
- b) o Congresso Nacional.
- c) as agências regulatórias.
- d) a supervisão ministerial.
- e) o Ministério Público.

23. (MPOG – APO 2008 – ESAF) A fiscalização orçamentária da União, exercida mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder, abrange a verificação de requisitos necessários à realização da despesa, mas não entra no mérito do ato praticado.

24. (SUSEP – Analista Técnico 2010 – ESAF) Segundo a Constituição Federal, tem competência para realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União no que se refere à legalidade, legitimidade e economicidade:

- a) a Comissão Mista de Orçamento e Planos e o Tribunal de Contas da União.
- b) o Congresso Nacional e o sistema de controle interno de cada Poder.
- c) o Congresso Nacional e as entidades representativas da sociedade organizada.
- d) o Ministério Público Federal, a Polícia Federal e as Comissões do Congresso Nacional.
- e) a Câmara dos Deputados, por intermédio de suas comissões permanentes e o Tribunal de Contas da União.

25. (SUSEP – Analista Técnico 2010 – ESAF) Quanto à prestação de contas de pessoas jurídicas de direito privado, é correto afirmar:

- a) estão obrigadas a prestar contas quando utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos.
- b) prestam contas sempre que receber recursos provenientes da União, sejam eles em dinheiro ou bens.
- c) estão desobrigadas de prestar contas em razão de a natureza jurídica ser de direito privado.
- d) prestam contas, desde que gerenciem ou apliquem recursos arrecadados por elas mesmas sem que tenha havido delegação para tal.
- e) a apresentação de prestação de contas diretamente ao Tribunal de Contas da União é condição essencial ao cumprimento da Constituição Federal.

26. (SUSEP – Analista Técnico 2010 – ESAF) Assinale a opção que, segundo a Constituição Federal, indica uma exceção às atribuições do Tribunal de Contas da União.

- a) Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado.
- b) Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe direta ou indiretamente.
- c) Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.
- d) Representar ao Poder competente sobre irregularidades e abusos.
- e) Fiscalizar a aplicação de recursos transferidos a qualquer título aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

27. (SUSEP – Analista Técnico 2010 – ESAF) Segundo a Constituição Federal, os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela dará ciência:

- a) ao Ministério Público Federal, para que ajuíze a ação competente junto à Justiça Federal de primeira instância.
- b) à Polícia Federal, na qualidade de polícia judiciária, para abertura de inquérito e investigação.
- c) ao Tribunal de Contas da União, para que tome as providências no seu âmbito de atuação.
- d) à Comissão de Fiscalização e Controle do Congresso Nacional.
- e) ao titular da entidade ou órgão para que represente ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público.

28. (SUSEP – Analista Técnico 2010 – ESAF) As atribuições do Tribunal de Contas da União têm assento constitucional e é possível constatar alguns tipos de fiscalização a serem desempenhadas por aquela Corte de Contas. É correto afirmar que não é tipo de fiscalização:

- a) o controle da legitimidade.
- b) o controle da legalidade.
- c) o controle de conveniência política e oportunidade administrativa.
- d) o controle de resultados, de cumprimento de programa de trabalho e de metas.
- e) o controle de fidelidade funcional dos agentes da Administração responsável por bens e valores públicos.

29. (SUSEP – Analista Técnico 2010 – ESAF) Na esfera federal, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos:

- a) compete exclusivamente ao Poder Judiciário, tendo em vista que, nos termos da Constituição Federal, o órgão de controle externo não tem o poder de julgar, propriamente, mas apenas de apreciar tais contas.

b) é de competência própria do Poder Legislativo (Congresso Nacional), titular do controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, que sobre elas emitirá parecer.

c) é de competência privativa do TCU.

d) é de competência própria do TCU, com possibilidade de reforma pelo Congresso Nacional.

e) é de competência própria do TCU, que sobre elas emitirá parecer.

30. (SRF – ATRFB 2009 – ESAF) O controle externo da Administração Pública, no que está afeto ao Tribunal de Contas da União (TCU), compreende

a) o julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

b) a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros repassados pela União para os Estados, mediante convênio.

c) o julgamento das contas relativas à aplicação das cotas dos Fundos de Participação transferidas para os Estados e Municípios.

d) o registro prévio das licitações e respectivos contratos, para compras, obras e serviços.

e) o registro prévio dos atos de admissão dos servidores públicos federais, bem como o das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

31. (TCE/GO – Auditor 2007 – ESAF, adaptada) A propósito das características e atribuições do Tribunal de Contas da União, não é correto afirmar

a) que é órgão administrativo, exercendo o controle externo a cargo do legislativo.

b) que possui função judiciária, ao julgar as contas dos administradores.

c) que é competente para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e aposentadoria da administração direta.

d) que, ao verificar ilegalidade, assinará prazo para que o responsável adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

e) que qualquer cidadão é parte legítima para denunciar irregularidades perante o Tribunal, que será apurada em caráter sigiloso até que se comprove sua procedência.

32. (TCE/GO – Auditor 2007 – ESAF, adaptada) O Tribunal de Contas da União é competente para aplicar sanções aos administradores responsáveis; não se aplica sanções aos responsáveis por

a) ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamento de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

b) sonegação de processo, documento ou informação.

c) reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal.

d) obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas.

e) contas julgadas regulares com ressalva.

33. (TCE/GO – Auditor 2007 – ESAF) Verificada a irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal adotará uma das medidas abaixo:

- a) não havendo débito, ordenará a citação do responsável para apresentar defesa.
- b) reconhecida a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito sanará o processo, não havendo outra irregularidade.
- c) enquanto não receber a defesa ou as razões de justificativas, não definirá a responsabilidade individual ou solidária.
- d) havendo débito, ordenará a citação do responsável para apresentar razões de justificativa.
- e) rejeitada a defesa, o responsável não terá novo prazo para recolher a importância devida.

34. (TCE/GO – Auditor 2007 – ESAF, adaptada) O Tribunal de Contas da União julgará as contas de administradores e demais responsáveis. No exercício dessa competência, é incorreto afirmar

- a) que, fixada a responsabilidade solidária do agente público, o Tribunal providenciará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União para o ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis.
- b) que a inabilitação para o exercício de cargo em comissão exige que o Tribunal considere grave a infração cometida, por maioria absoluta dos seus membros.
- c) que são julgadas regulares, quando houver pelo menos a exatidão dos demonstrativos contábeis expresso de forma clara e objetiva.
- d) que são julgadas irregulares, quando comprovada a omissão no dever de prestar contas.
- e) que são julgadas irregulares, quando houver pelo menos a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico.

35. (TCE/GO – Auditor 2007 – ESAF) Julgada irregulares as contas, nos casos em que os custos de cobrança são inferiores ao valor do prejuízo, havendo débito ou multa constante de decisão definitiva, é incorreto afirmar que

- a) o Tribunal está autorizado a determinar o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito.
- b) a decisão torna a dívida líquida e certa.
- c) a decisão constituirá obrigação de o responsável comprovar o recolhimento da quantia correspondente.
- d) o Tribunal é competente para autorizar a cobrança judicial da dívida.
- e) o Tribunal está autorizado a determinar o desconto nos vencimentos do responsável.

36. (TCE/GO – Auditor 2007 – ESAF) Sobre o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, assinale a opção correta.

- a) Pode a Constituição estadual atribuir competência exclusiva à Assembléia Legislativa para julgar as contas do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça e das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais.
- b) Ofende a Constituição da República dispositivo da Constituição Estadual que submeta o Tribunal de Contas a controle financeiro e orçamentário pelo Poder Legislativo.
- c) As normas constitucionais, que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União, não são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros, podendo as Constituições Estaduais regular o assunto de acordo com a realidade regional.
- d) O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos do poder público.
- e) As decisões definitivas dos Tribunais de Contas, no exercício de sua competência com jurisdição nacional, não estão sujeitas a controle pelo Poder Judiciário, somente pelo Poder Legislativo.

37. (TCU – ACE 2006 - ESAF) Nos termos da Constituição Federal, pode-se afirmar que

- a) o Tribunal de Contas da União – TCU – é órgão vinculado ao Senado da República.
- b) as Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete conselheiros.
- c) as decisões do TCU não se submetem a controle judicial.
- d) os Ministros do Tribunal de Contas da União têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.
- e) a titularidade do Controle Externo, no Brasil, pertence ao Tribunal de Contas da União.

38. (TCU - ACE 2006 - ESAF) Sobre o Controle Externo no Brasil, assinale a opção correta.

- a) Os ministros do TCU devem ser brasileiros natos.
- b) Um Tribunal de Contas Estadual não poderá julgar contas relativas a município, mesmo que este esteja dentro do território de sua Unidade da Federação.
- c) Um determinado município, caso não possua Tribunal de Contas próprio, não poderá criá-lo.
- d) O auditor, ou Ministro-Substituto, do Tribunal de Contas da União é aposentado compulsoriamente aos 75 (setenta e cinco) anos de idade.
- e) Empresas de Economia Mista não se sujeitam à fiscalização do TCU.

39. (MPU – Analista 2004 – ESAF) São finalidades do sistema de controle interno do Poder Executivo federal, exceto

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.
- c) prestar orientação aos administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do sistema de controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas.
- d) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.
- e) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

40. (ANEEL – Analista Administrativo 2004 – ESAF) Constituem finalidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, exceto

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.
- b) prestar orientação aos administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas, conforme disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.
- c) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.
- d) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.
- e) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

41. (CGU – AFC 2006 – ESAF) O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades, exceto:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.
- b) apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.
- c) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.
- d) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.
- e) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

42. (SUSEP – Analista Técnico 2010 – ESAF) O sistema de controle interno de que trata o art. 74 da Constituição Federal tem como finalidade, exceto:

- a) avaliar os resultados, quanto à eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades.
- b) apoiar o controle externo na sua missão institucional.
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.
- d) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e remetê-los ao Tribunal de Contas da União.
- e) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

43. (CVM – Analista 2010 – ESAF) Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

- a) julgar a execução dos orçamentos da União.
- b) exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
- c) organizar a auditoria interna das entidades da administração indireta federal.
- d) realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades privados.
- e) apreciar a Prestação de Contas Anual do Presidente da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional.

44. (TCU – ACE 2006 – ESAF) Desenvolva um texto argumentando sobre o seguinte tema: Prévio, concomitante ou a posteriori: como caracterizar o controle exercido pelo TCU?

Gabarito

1) c	2) c	3) e	4) e	5) c	6) c
7) e	8) E	9) d	10) a	11) e	12) b*
13) d	14) c	15) a	16) c	17) b	18) a
19) d	20) c	21) c	22) c	23) E	24) b
25) a	26) e	27) c	28) c	29) c	30) b
31) b	32) e	33) b	34) c	35) a	36) d
37) b	38) c	39) c	40) b	41) b	42) d
43) d	44) -				

(*) Desatualizado

Referências:

- Alexandrino, M. Paulo, V. **Direito Administrativo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.
- Almeida, G. H. de la Roque. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União anotada: normativos correlatos**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- Aguiar, A. G. Aguiar, M. P. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- Aguiar, U.D. Albuquerque, M.A.S. Medeiros, P.H.R. **A administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- Chaves, F.E.C. **Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas**. 2 ed. Niterói: Impetus, 2009.
- Di Pietro, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.
- Lima, L.H. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- Meirelles, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

Sites consultados:

Cespe: www.cespe.unb.br

Tribunal de Contas da União: www.tcu.gov.br