



# Direito Financeiro

## Aula 06

### Controle Externo

**André Portella**

# Estrutura do Módulo

1. Controle Externo
2. Tribunais de Contas

# Controle Externo

## 1. Fundamentos

1.1. Princípio do Controle como produto do princípio Republicano

1.2. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, art. 15: “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”

# Controle Externo

## 2. Espécies de Controle das Finanças Públicas

2.1. Interno: pelos órgãos da Administração

2.2. Externo: por órgão autônomo, como Ministério Público e Tribunal de Contas

# Controle Externo

## 3. Sistemas de Controle Externo

### 3.1. Tribunais ou Conselhos de Contas (países de tradição latina)

a) Definição: órgãos colegiados, cujos membros possuem as prerrogativas da magistratura judiciária

# Controle Externo

## b) Observações:

- \* Em geral, é órgão autônomo, de natureza administrativa, que atua junto ao Poder Legislativo e cujos membros são escolhidas pelas Casas Legislativas

- \* Há países em que o TC é órgão do Executivo (alguns países africanos), e outros em que integra o Judiciário (Portugal e Angola)

- \* No Brasil, são órgãos vinculados ao Legislativo, e os seus membros exercem cargo vitalício

# Controle Externo

**3.2. Controladorias ou Auditoria Geral (países de tradição britânica): órgão unipessoal, exercido por um Controlador ou Auditor-Geral, com mandato limitado, em geral, com as garantias e prerrogativas da magistratura**



# Controle Externo

## 4. Natureza das atividades de Controle Externo

4.1. Formal: análise de legalidade do gasto público

4.2. Material: análise de mérito dos gasto público (economicidade, eficiência, legitimidade e resultados)

# Tribunais de Contas

# Tribunais de Contas

- 1. Histórico no Brasil**
- 2. Natureza Jurídica**
- 3. Composição dos TC**
- 4. Competências constitucionais**
- 5. Competência Infraconstitucional**

# 1. Histórico no Brasil

**1.1 Império: inexistência de controle do gasto do Estado**

**1.2. República**

# 1. Histórico no Brasil

## a) Decreto 966-A/1890: criação formal do TC, que não chegou a ser implementado

“...a medida que venho propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão de julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparentoso e inútil (...) obstando a perpetuação das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo que discrepem da linha rigorosa das leis das finanças” (Exposição de Motivos, Rui Barbosa)

# 1. Histórico no Brasil

**b) Constituição Federal de 1891, art. 89:  
criação do Tribunal de Contas da União**

**c) Criação Paulatina de Tribunais de Contas  
dos Estados e dos Municípios**

# 1. Histórico no Brasil

**d) CF/88, art. 31, §4º: vedação à criação de novos tribunais de contas pelos Municípios (ADIN N. 154, Rel. Min. Otávio Gallotti, Acórdão Publicado em 11.10.1991)**

# 1. Histórico no Brasil

**\* Municípios não podem criar Tribunais de Contas**

**\* Estados podem criar Tribunais de Contas com competência sobre as contas dos Estados e dos Municípios**



# 1. Histórico no Brasil

**\* A competência de cada TC é definida em função da origem da verba aplicada, objeto do controle (federal, estadual, do DF, ou municipal)**

# 1. Histórico no Brasil

**\* Não há hierarquia entre os TC, mas podem ser celebrados convênios de cooperação técnica entre os mesmos**



## 2. Natureza Jurídica do TC

**2.1. Autonomia administrativa e financeira, sem subordinação aos demais Poderes**

**2.2. Não possuem personalidade jurídica, porém possuem capacidade processual**

**2.3. Atua, ora como auxiliar do Legislativo, no controle das contas públicas, ora no exercício de competências próprias**

## 2. Natureza Jurídica do TC

**2.4. O titular do Controle Externo no Brasil é o Legislativo, com o auxílio dos TC (CF/88, art. 71)**

**2.5. Lei de Responsabilidade Fiscal: trata o TC como órgão do Poder Legislativo, o que deve ser entendido como má-técnica legislativa**

### **3. Composição dos TC (CF/88, arts. 52, III, b; 73 e 75)**

#### **3.1. Número de membros**

**a) TCU: 9 Ministros**

**b) TCE e TCM: 7 Conselheiros**

## 3. Composição dos TC

### 3.2. Requisitos constitucionais do membro da Corte

- a) Nacionalidade brasileira (nato ou naturalizado)
- b) Mais de 35 e menos de 65 anos
- c) Idoneidade moral e reputação ilibada
- d) Notório conhecimento jurídico, contábil, econômico, financeiro ou de Administração Pública
- e) Mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos acima

## 3. Composição dos TC

### 3.3. Prerrogativa de indicação ao TCU

#### a) Presidente indica 1/3 (3 Ministros)

\* 2 deles, alternadamente, dentre auditores do TCU (substitutos de Ministros), e membros do MP de Contas, indicados em lista tríplice pelo TCU, segundo antiguidade e merecimento

\* 1 deles de livre escolha, observados os requisitos constitucionais

\* todos serão sabatinados pelo Senado



### 3. Composição dos TC

**b) Congresso Nacional escolhe 2/3 (6 Ministros)**

- \* todos de livre escolha, observados os requisitos constitucionais**
- \* sem sabatina do Senado**

## 3. Composição dos TC

### 3.4. Competência para indicação ao TCE e TCM

- a) Governador: 3 Conselheiros, nos moldes da escolha Federal, aprovados pela Assembleia Legislativa
- b) Assembleia Legislativa: 4 Conselheiros

### 3. Composição dos TC

**c) Estados novos, nos dez primeiros anos, terão apenas 3 Conselheiros escolhidos pelo Governador, entre brasileiros de comprovada idoneidade e notório saber (CF/88, art. 235, III)**

**\* no caso de TC inserido na estrutura municipal, por simetria, seguirão os mesmos moldes, porém por indicação o Prefeito e da Câmara de Vereadores**

## 3. Composição dos TC

### 3.5. Ministro e Conselheiro

a) TCU: garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do STJ

b) TCE e TCM: garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos desembargadores



## 4. Competências constitucionais

**4.1. Parecer Prévio: CF/88, art. 71, I, c/c art. 31, §§1º e 2º, e art. 75**

**a) Definição: apreciação das contas anuais do chefe do Executivo**

**b) Procedimento:**

**\* o presidente envia anualmente ao Legislativo as contas, até 60 dias do início da Sessão Legislativa**

**\* o Legislativo encaminha as contas para o TC para elaboração do Parecer Prévio, em 60 dias**

## 4. Competências constitucionais

**c) Natureza jurídica: instrumento auxiliar para julgamento das contas, cuja competência é do Legislativo**

**d) Condição *sine qua non* para julgamento pelo Legislativo**

## 4. Competências constitucionais

**e) Efeito não-vinculante: o Legislativo poderá ou não alinhar-se ao Parecer Prévio**

**\* no caso dos Municípios, o Parecer Prévio só deixa de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara**



## 4. Competências constitucionais

**f) Parecer Prévio e devido processo legal: à posição de que não cabe ampla defesa e contraditório no âmbito do Parecer Prévio, por ser peça apenas opinativa, o STF determina, em sentido oposto, de forma a aceitar o contraditório**

## 4. Competências constitucionais

**g) Parecer Prévio e Parecer: o Parecer de Contas é elaborado pela Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, específica para esta finalidade, e aprovado na forma de Decreto-Legislativo**

## 4. Competências constitucionais

**h) Tomada de Contas: procedimento a ser realizado pela Câmara de Deputados, diante do não envio das contas pelo presidente no prazo (CF/88, art. 51, II)**

## 4. Competências constitucionais

**i) Matéria a ser julgada: demonstrativos financeiros e contábeis, do Ente Estatal como um todo, e não de cada ordenador de despesa, com vistas à análise do desempenho do Orçamento e dos Programas de Governo (balanços gerais do Entes)**

## 4. Competências constitucionais

### 4.2. Julgamento de Contas (CF/88, art. 71, II, c/c art. 75)

a) **Definição:** julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades do Estado, e as contas dos que causarem perda ou prejuízo ao Erário

\* Poderes, TC, MP, órgãos, fundos, Empresas do Estado, PF ou PJ que administre verba pública, inclusive OS

\* não inclui as contas do chefe do Executivo

## 4. Competências constitucionais

**b) Natureza da competência: própria (privativa) do TC, não cabendo revisão ou reapreciação do Legislativo, apenas do Judiciário**

## 4. Competências constitucionais

**c) Espécies de deliberação / decisão usualmente previstas nas legislações dos Entes Federados:**

**\* preliminar: o relator ou tribunal resolve sobrestar o julgamento para audiência, citação ou diligências**

**\* definitiva: julga o mérito das contas**

**- “Regular”**

**- “Regular com ressalvas”: impropriedade, ou falta formal**

**- “Irregular”**

## 4. Competências constitucionais

- Irregularidade:

+ omissão da prestação de conta

+ grave infração a norma legal, contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial

+ desfalques e desvios

+ injustificado dano ao Erário

+ reincidência no descumprimento de determinação do TC



## 4. Competências constitucionais

**\* Terminativa: encerra o julgamento, sem analisar o mérito (iliquidáveis: impossível de analisar por força maior ou caso fortuito, motivo alheio à vontade do ordenador)**



## 4. Competências constitucionais

### 4.3. Controle de atos de pessoal (CF/88, art. 71, III, c/c art. 75)

#### a) Natureza: própria (privativa)

## 4. Competências constitucionais

### **b) Matéria: legalidade**

- \* da nomeação de concursos (cargos efetivos)**
- \* dos contratos por prazo determinado**
- \* da concessão de aposentadoria, reforma e pensão (verificação de aplicação da CF/88, arts. 37 e 40, e 169, §1º)**

## 4. Competências constitucionais

- c) Não se submetem a julgamento pelo TC:**
- \* nomeação de comissionados**
  - \* melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal dos atos de aposentadoria, reformas e pensões**

## 4. Competências constitucionais

d) Eficácia: afastamento do servidor, reversão da aposentadoria, e pagamento de multa (CF/88, art. 37, §2º)

\* tais efeitos serão retroativos, tendo em vista que os atos de nomeação e aposentadoria são complexos

\* STF, S. 06: A anulação ou revogação de ato pelo Executivo somente produz efeito após aprovação pelo TC, ressalvada a revisão judicial

## 4. Competências constitucionais

### 4.4. Competência Corretiva (CF/88, art. 71, IX e X, §§1º e 2º, c/c art. 75)

a) **Definição:** assinar prazo para que o órgão ou entidade cumpra o determinado em lei quanto a atos e contratos

## 4. Competências constitucionais

### b) Quanto aos atos administrativos:

- \* primeiro o TC concede prazo para saneamento
- \* a correção do ato não cabe ao TC, mas à Administração
- \* diante da não-correção, o TC sustará o ato
- \* o TC dará conhecimento ao Legislativo da sustação



## 4. Competências constitucionais

### c) Quanto aos contratos administrativos

- \* o TC comunica ao Legislativo a ilegalidade
- \* o Legislativo susta o contrato e solicita, de imediato, providências ao Executivo
- \* se as medidas não forem adotadas no prazo de 90 dias o TC decidirá a respeito
  - parte da doutrina entende o “decidirá a respeito” como possibilidade de o TC sustar o ato
  - o STF entende que o TC não pode sustar o ato, mas aplicar sanções e determinar ressarcimentos

## 4. Competências constitucionais

### 4.5. Auditorias e Inspeções (CF/88, art. 71, IV e VII)

a) Auditoria: coletar dados, conhecer a organização e funcionamento das entidades, avaliar as atividades, aferir resultados

b) Inspeções: suprir lacunas e omissões de informações, esclarecer dúvidas e apurar denúncias

## 4. Competências constitucionais

**c) Iniciativa: de ofício ou por provocação do Legislativo**

**\* Parlamentar isolado não tem competência constitucional, mas pode deflagrar a iniciativa do procedimento enquanto cidadão ou autoridade pública**

## 4. Competências constitucionais

**4.6. Apreciar as contas nacionais de empresas supranacionais (CF/88, art. 71, V)**

**a) O TC fiscaliza a aplicação dos recursos da União na empresa supranacional (Itaipu Binacional, Banco Brasileiro Iraquiano, etc.)**

**b) Por simetria, aplica-se aos TCE e TCM quanto às empresas supraestaduais e supramunicipais, quanto às contas dos Entes**

## 4. Competências constitucionais

**4.7. Apreciar recursos públicos transferidos voluntariamente (CF/88, art. 71, VI)**

**a) Federais: cabe ao TCU**

**b) Apreciação da aplicação pelos Entes destinatários: cabe aos TCE e TCM**

## 4. Competências constitucionais

### 4.8. Dever de Representação (CF/88, art. 71, XI)

a) **Definição:** Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados

b) **Poderes competentes:** MP, Câmara, Assembleia, Governador, Justiça Eleitoral, etc.

## 4. Competências constitucionais

### 4.9. Aplicação de sanções aos gestores (CF/88, art. 71, VIII)

- a) Hipóteses para aplicação: ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas
- b) Irrelevância da constatação de dano ao Erário para aplicação da sanção (STF)
- c) Natureza da sanção: multa proporcional ao dano, “entre outras” (inabilitação ao exercício de cargo, arresto de bens, declaração de inidoneidade, etc., conforme previsão legal)

## 4. Competências constitucionais

**4.10. Auxílio à Comissão Permanente do Poder Legislativo (CF/88, art. 72): o TCU deverá se pronunciar, no prazo de 30 dias do requerimento da Comissão Mista Permanente, sobre indícios de despesas não-autorizadas, para que a Comissão, se for o caso, solicite a sustação ao Congresso**



## 5. Competência Infraconstitucional

- 5.1. Fiscalizar o cumprimento da LRF, verificando cálculos de limites e alertando descumprimentos
- 5.2. Processar e julgar as infrações administrativas, e aplicar multa de 30% sobre o vencimento do agente causador, previstos na Lei 10.028/2000, Lei de Crimes Fiscais
- 5.3. Controlar as despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos pela Lei 8.666/93

## 5. Competência Infraconstitucional

5.4. Fiscalizar o cumprimento da aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino da CF/88, art. 212, e regras do FUNDEB

5.5. Auxiliar o Legislativo no controle da Execução orçamentária, nos termos da Lei 4.320/64, arts. 81 e 82

5.6. Regulamentar, por meio de atos e instruções normativas o seu funcionamento (competência regulamentadora)

## 5. Competência Infraconstitucional

**5.7. Recebimento de denúncias de irregularidade ou ilegalidade realizadas por cidadão, partido, associação ou sindicato (art. 74, §2º)**

**5.8. Contar com o apoio do controle interno (art. 74, IV e §1º)**

